

Tomasz Safjański

Rozpracowywanie działalności terrorystycznej w ramach Europolu – uwarunkowania prawne i praktyczne

Wprowadzenie

Europol jest platformą wielostronnej współpracy wywiadowczej służb policyjnych, ochrony granic, celnych, finansowych, imigracyjnych, żandarmerii, a niekiedy nawet służb specjalnych państw członkowskich UE. Ustanowienie tego rodzaju instytucji zostało przewidziane w traktacie z Maastricht. Europol rozpoczął działalność 3 stycznia 1994 r. jako Eurodrug (ang. Europol Drugs Unit). W lipcu 1998 r. ratyfikowano konwencję o Europolu¹, która weszła w życie w październiku tego samego roku. W myśl jej przepisów Europol uzyskał zdolność operacyjną i oficjalnie rozpoczął działalność 1 lipca 1999 r.²

Artur Gruszczak wskazuje Europol jako najważniejszy element europejskiej wspólnoty wywiadowczej, a jego pozycja w tej wspólnocie jest rezultatem powiązań z instytucjami, agencjami i organami UE (m.in. europejską agencją graniczną Frontex, Centrum Analizy Wywiadowczej UE IntCen) oraz służbami ochrony prawa państw członkowskich³.

Kompetencje Europolu w dziedzinie wywiadu kryminalnego

Kompetencje Europolu dotyczące rozpracowywania działalności terrorystycznej wynikają wprost z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ (TFUE). Zgodnie z art. 88 ust. 1 TFUE: *Zadaniem Europolu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania Państw Członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotykającej dwóch lub więcej Państw Członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii oraz z ust. 3 tego artykułu: Wszelkie działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami Państwa Członkowskiego lub Państw Członkowskich, których terytorium dotyczą. Stosowanie środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych. Z treści przedstawionych przepisów traktatowych*

¹ Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 29 poz. 243, ze zm.).

² Zob. szerzej T. Safjański, *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009.

³ Zob. szerzej A. Gruszczak, *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo – instytucje – mechanizmy*, Kraków 2014.

⁴ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* – wersja skonsolidowana, (Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 49).

wynika, że rozpracowywanie działalności terrorystycznej w ramach Europolu jest działaniem w pełni legalnym i jest realizowane na podstawie umów międzynarodowych. Ta współpraca jest jednak uzależniona od spełnienia określonych warunków, nie jest zatem możliwe wykorzystanie potencjału operacyjnego Europolu w każdej sprawie czy w dowolny sposób.

Przedstawiciele Europolu nie mają choćby podstawowych uprawnień służb krajowych – zarówno operacyjno-rozpoznawczych (np. stosowanie kontroli operacyjnej, obserwacji), procesowych (np. związanych z zatrzymywaniem i przeszukiwaniem osób, przesłuchiwaniami, zabezpieczaniem śladów kryminalistycznych), jak i ogólnopolicyjnych (np. legitymowanie, kontrola osobista, przeglądanie zawartości bagaży, sprawdzanie ładunku w portach lub na lotniskach, stosowanie środków przymusu bezpośredniego czy użycie broni palnej). Wymienione kompetencje są przypisane wyłącznie właściwym organom krajowym.

Rozpracowywanie działalności terrorystycznej w ramach Europolu ma wymiar wielostronny. Ta instytucja zapewnia bezpośrednią współpracę w zwalczaniu m.in. tego rodzaju przestępczości wszystkich państw członkowskich UE, co wynika wprost z założeń traktatowych. Każde z państw członkowskich wskazuje organy krajowe właściwe do kooperowania na platformie Europolu, którymi są wszystkie organy uprawnione – zgodnie z prawem krajowym – do zapobiegania i zwalczania zagrożeń transgranicznych. Tak duża liczba organów ma oczywiście wpływ na model prowadzonych czynności.

Działalność kontrterrorystyczna Europolu ma charakter wspomagający działania państw członkowskich, oraz je uzupełnia, powinna również służyć zwiększeniu efektywności tych działań. Wynika to z założenia, że główny ciężar walki z międzynarodowymi przejawami terroryzmu spoczywa na służbach krajowych państw członkowskich, Europol zaś realizuje zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu, wówczas gdy ze względu na rozmiar, zasięg lub charakter tych zagrożeń byłoby utrudnione przeciwdziałanie im na poziomie krajowym.

Działania Europolu zmierzają do tego, aby czynności służb krajowych były dobrze ukierunkowane i wzajemnie spójne. W praktyce pomocnicza funkcja kontrterrorystyczna Europolu znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których działania służb krajowych mogą być bardziej skuteczne, gdy będą skoordynowane, niż gdyby były realizowane odrębnie przez poszczególne państwa członkowskie. Rolą Europolu jest zatem wspieranie, a nie zastępowanie służb policyjnych państw członkowskich.

Istotne uwarunkowania modelu rozpracowywania działalności terrorystycznej są określone w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol)⁵. W świetle art. 4 tego rozporządzenia kompetencje w dziedzinie rozpracowywania działalności terrorystycznej obejmują m.in.:

⁵ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW* (Dz. Urz. UE L 135 z 24 maja 2016 r., s. 53).

- zbieranie, przechowywanie, przetwarzanie i analizowanie informacji oraz prowadzenie wymiany informacji, także danych o charakterze operacyjnym,
- niezwłoczne powiadamianie państw członkowskich za pośrednictwem jednostek krajowych o wszelkich informacjach i powiązaniach między przestępstwami, które ich dotyczą,
- koordynowanie, organizowanie i prowadzenie działań procesowych i operacyjnych mających na celu wspieranie i wzmocnienie działań realizowanych przez właściwe organy państw członkowskich,
- dostarczanie państwu członkowskiemu informacji i zapewnianie wsparcia analitycznego w związku z ważnymi wydarzeniami międzynarodowymi,
- przygotowywanie ocen zagrożenia, analiz strategicznych i operacyjnych,
- wspieranie prowadzonych przez państwa członkowskie transgranicznych działań w zakresie wymiany informacji, transgranicznych operacji i postępowań przygotowawczych, a także wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych, między innymi dostarczając wsparcie operacyjne⁶.

Rozpracowywanie, rozpracowanie operacyjne

Rozpracowywanie jest działaniem z zakresu taktyki kryminalistycznej umożliwiającym realizację następujących funkcji kryminalistyki: rozpoznawczej (mającej na celu uzyskanie możliwie dużej liczby informacji o miejscu, przedmiocie, przeciwniku i taktyce przyszłych i aktualnych działań kryminalistycznych), wykrywczej (służącej wykryciu sprawcy, jego narzędzi i sposobów dokonania przestępstwa przez zebranie, ocenę i analizę informacji) oraz zapobiegawczej (mającej na celu zapobieganie działaniom przestępczym)⁷.

Formą działań taktyczno-kryminalistycznych, w ramach której jest rozpracowywana działalność przestępcza, jest rozpracowanie operacyjne. Należy przez nie rozumieć zespół zaplanowanych i systematycznie realizowanych czynności operacyjno-rozpoznawczych wobec osoby fizycznej, prawnej albo grupy osób w związku z przypuszczeniem lub stwierdzeniem przygotowania, usiłowania lub dokonania określonego przestępstwa albo nieustalonego rodzaju działalności przestępczej⁸.

Przez rozpracowywanie działalności terrorystycznej należy rozumieć ogół działań Europolu ukierunkowanych na:

- ujawnienie i lokalizowanie zagrożeń bezpieczeństwa UE mających znamiona działalności terrorystycznej,
- uzyskanie informacji pozwalających postawić hipotezę dotyczącą osoby lub organizacji terrorystycznej pozostających w relacji przyczynowej z tym zagrożeniem,

⁶ Tamże, art. 4 ust. 1.

⁷ Por. S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997, s. 96 i nast.

⁸ Poselski projekt ustawy o czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/projekty/353_p.htm, art. 2 ust. 4 [dostęp: 24 V 2013].

- ustalenie danych umożliwiających neutralizację zagrożenia (np. zatrzymanie osoby, rozbięcie organizacji terrorystycznej, udaremnienie ataku terrorystycznego)⁹.

Punktem wyjścia do rozpracowywania działalności przestępczej (terrorystycznej) jest informacja. Brak informacji lub jej niska jakość poddaje w wątpliwość skuteczność prowadzonego rozpracowania.

Rozpracowanie analityczne

Ze względu na swoisty status prawny Europolu rozpracowywanie działalności przestępczej przyjmuje formę rozpracowania analitycznego, przez które należy rozumieć specjalną procedurę uzyskiwania, weryfikacji, gromadzenia i dystrybuowania informacji kryminalnych i danych wywiadowczych. Rozpracowanie analityczne w wymiarze taktyczno-kryminalistycznym obejmuje zastosowanie analizy kryminalnej oraz ukierunkowanej wymiany informacji i danych wywiadowczych w celu wspomżenia spraw operacyjnych lub dochodzeń przeprowadzanych w państwach członkowskich wobec zagrożeń – takich samych pod względem rodzajowym, podmiotowym lub podobnych. Czynności podejmowane w ramach rozpracowania analitycznego – określanego jako „projekt analityczny” (ang. *Analysis Project*, AP) – koncentrują się wokół konkretnego podmiotu (osoby, środowiska) lub przedmiotu (miejsca, zjawiska).

Z techniczno-kryminalistycznego punktu widzenia w rozpracowaniu analitycznym są wykorzystywane specjalne narzędzia informatyczne o parametrach bazy danych, nazywane jako: analityczne bazy danych, analityczne pliki robocze, pliki robocze, pliki robocze do celów analizy, pliki analityczne (ang. *Analysis Work Files*, AWF). W celu uniknięcia nieporozumień należy zaznaczyć, że akronim „AWF” jest używany w praktyce zarówno do oznaczenia wymiaru taktycznego, jak i technicznego rozpracowywania działalności przestępczej lub terrorystycznej.

Rozpracowania analityczne stosuje się przede wszystkim przy rozpoznawaniu zagrożeń o najwyższym stopniu trudności wykrywczej (np. pranie pieniędzy) oraz wykrywaniu i zatrzymywaniu sprawców najniebezpieczniejszych przestępstw (np. aktów terrorystycznych)¹⁰. Podstawą rozpracowań analitycznych jest założenie, że sprawy operacyjne lub dochodzenia prowadzone pod różnymi jurysdykcjami krajowymi często wykazują wiele powiązań (podmiotowych, przedmiotowych i podmiotowo-przedmiotowych). Te powiązania są naturalną konsekwencją angażowania się organizacji terrorystycznych (międzynarodowych grup przestępczych) w przestępczość transgraniczną oraz wzajemnego przenikania się rynków przestępczych. Podstawą rozpoczęcia rozpracowania analitycznego jest zidentyfikowanie powiązań między sprawami, które są prowadzone przez poszczególne państwa członkowskie. We wstępnej fazie przetwarzania danych analitycy Europolu szukają podobieństw – choćby w podstawowym zakresie –

⁹ Por. T. Hanausek, *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania*, cz. 2, Warszawa 1987, s. 3 i nast.

¹⁰ Zob. szerzej T. Safjański, *Działania operacyjne Europolu*, Szczytno 2013.

między danymi (np. te same dane osobowe, ten sam adres, ten sam numer rachunku bankowego). Rozpracowania analityczne są wszczynane, gdy Europol stwierdzi, że sprawy prowadzone przez organy ścigania kilku państw członkowskich łączą się pod względem operacyjnym, a zainteresowane państwa uznają potrzebę ich zintegrowanego pilotowania. Następnie przygotowuje się kierunkową analizę przydatności informacji w konkretnych rozpracowaniach analitycznych oraz w poszczególnych dochodzeniach krajowych.

Na potrzeby rozpracowań analitycznych wykorzystuje się informacje uzyskane przez państwa członkowskie podczas realizacji spraw operacyjnych oraz dochodzeń krajowych. Na wniosek Europolu lub z własnej inicjatywy policje krajowe przekazują Europolowi dane, które mogą być niezbędne w konkretnym rozpracowaniu analitycznym. Państwa członkowskie przekazują je wyłącznie w przypadku, gdy na ich przetwarzanie do celów zapobiegania przestępstwom bądź też analizowania lub zwalczania przestępstw zezwala prawo krajowe. Z analitycznego punktu widzenia wymaga to wskazania obszaru dostarczanych danych dotyczących spraw karnych lub spraw operacyjnych w poszczególnych krajach¹¹. Te dane są przekazywane przez krajowe jednostki Europolu do krajowych biur łącznikowych przy Europolu w formie not kontrybucyjnych (ang. *contribution note*). Informacje są weryfikowane przez menedżera (ang. *project manager*) pod kątem spełniania wymogów formalnych. W dalszej kolejności są one wprowadzane do analitycznego pliku roboczego.

W rozpracowywaniu analitycznym wyróżnia się następujące elementy:

- informatyczno-techniczny,
- metodyczny,
- zadaniowy (tj.: zakres rozpracowań, cele, terminy),
- osobowy (tzw. grupa analityczna).

Z metodycznego punktu widzenia podstawą rozpracowań analitycznych są głównie działania dotyczące wywiadu kryminalnego (m.in. analiza kryminalna, wymiana informacji) oraz możliwości działań własnych państw członkowskich (np. wspólne zespoły śledcze), przy jednoczesnym ukierunkowaniu na konkretną działalność przestępczą lub określony obszar zagrożeń. Prowadzone są także analizy ogólne (strategiczne) oraz szczegółowe (operacyjne)¹². Analizy ogólne mają na celu przetwarzanie istotnych informacji dotyczących określonego, szerszego problemu (w wymiarze przestrzennym i czasowym) oraz opracowywanie i ulepszanie inicjatyw właściwych organów krajowych. Analizy szczegółowe służą natomiast uzyskiwaniu konkretnych informacji o przestępczych działaniach należących do mandatu Europolu. Jeżeli analiza ma charakter ogólny, to wszystkie państwa członkowskie są zaznajamiane z jej ustaleniami przekazywanymi w formie sprawozdań sporządzanych przez Europol za pośrednictwem oficerów łącznikowych lub ekspertów.

¹¹ Art. 1(b) *Aktu Rady UE 1999/C 26/01 z 3 listopada 1998 r. w sprawie przyjęcia przepisów dotyczących plików do celów analizy Europolu* (Dz. Urz. UE C 26 z 30 stycznia 1999 r., s. 1).

Obecnie obowiązującym aktem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) przywołane w przypisie 5 (dop. red.).

¹² Tamże, art. 10.

Europol prowadząc rozpracowania analityczne, organizuje spotkania operacyjne. Współpraca analityków Europolu z policjantami krajowych organów ścigania w zakresie spraw objętych rozpracowaniem analitycznym przebiega na wielu etapach. Oprócz analizy operacyjnej Europol zapewnia państwu członkowskiemu wsparcie eksperckie. Może ono być udzielane zdalnie z siedziby Europolu lub bezpośrednio na miejscu działań (np. przez mobilne biura). Państwa członkowskie mogą tworzyć wspólne zespoły śledcze, których praca jest ukierunkowana na określone postępowania karne. W modelowym założeniu takie działania zawsze mają prowadzić do powołania wspólnego zespołu śledczego.

Cel rozpracowań analitycznych jest zbieżny z głównym dążeniem procesu wykrywczego, tzn. zmierza zarówno do zgromadzenia kompleksowych danych wywiadowczych o działalności terrorystycznej, jak i innych informacji istotnych w procesie udowodnienia tego przestępstwa. Zadaniem rozpracowań analitycznych jest wskazanie kierunków, w jakich proces wykrywczy powinien być prowadzony, luk w materiałach spraw oraz potrzeb dotyczących zbierania informacji. Rozpracowania analityczne pozwalają na porównywanie i sprawdzanie informacji dotyczących przestępstw, które pochodzą z różnych źródeł i z wielu państw. Analitycy mają również możliwość wyszukiwania informacji we wszystkich systemach i bazach danych, jakimi dysponuje Europol. Dzięki temu powstaje system wymiany informacji między projektem analitycznym prowadzonym przez Europol a sprawami operacyjnymi lub dochodzeniami prowadzonymi przez służby krajowe. Operacyjne projekty analityczne zajmują centralne miejsce w tym systemie, co ułatwia prowadzenie spraw lub dochodzeń i tworzy warunki do wykorzystania informacji uzyskanych w ramach innych jurysdykcji. Rozpracowania Europolu mogą być bezpośrednią podstawą działań operacyjnych w państwach członkowskich. Te projekty dają państwu członkowskiemu możliwość wypełniania braków w prowadzonym przez nie rozpoznaniu operacyjnym.

Kraje członkowskie niejednokrotnie przekazują do plików analitycznych fragmentaryczne informacje, które po poddaniu analizie operacyjnej – razem z informacjami dostarczonymi przez inne kraje członkowskie – pozwalają na identyfikację międzynarodowych struktur przestępczych, a także ich rozbitcie. Udział w projekcie analitycznym umożliwia bieżącą wymianę informacji zarówno o poszczególnych grupach, jak i całych strukturach kryminalnych. Dostarczane przez państwa członkowskie informacje stanowią wkład analityczny, w następstwie czego jest możliwe koordynowanie działań w przypadku zainteresowania się innego państwa danym obiektem, przeprowadzenie analizy, a także wytyczenie dalszych kierunków wspólnych działań. Uczestnicy projektu analitycznego otrzymują raporty i oceny z prowadzonych spraw, co pozwala na stałe monitorowanie zagrożenia przestępczością terrorystyczną na obszarze UE. Potencjalne powiązania są gruntownie sprawdzane, umożliwiając podjęcie odpowiednich działań wyprzedzających lub czynności strictly wykrywczych. Operacyjne projekty analityczne wspomagają procesy rozpoznawania oraz rozpracowywania zorganizowanych grup przestępczych o charakterze międzynarodowym¹³.

¹³ Por. P. Chlebowicz, W. Filipkowski, *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne*

Każdy operacyjny projekt analityczny wymaga utworzenia grupy analitycznej, w której ramach ściśle ze sobą współpracują:

- analitycy Europolu,
- inni urzędnicy Europolu wyznaczeni przez dyrekcję,
- oficerowie łącznikowi państw członkowskich,
- eksperci państw członkowskich dostarczających informacje lub zainteresowanych analizą.

Do wprowadzania danych do określonego pliku roboczego oraz ich zmieniania są uprawnieni jedynie analitycy. Wszyscy uczestnicy rozpracowania analitycznego mogą pobierać dane z takiego pliku. Zgodnie z zasadami uczestnictwa podmioty – w zależności od powierzonych im ról – mogą mieć status wiodący lub wspierający. Zadaniem podmiotu wiodącego jest gromadzenie, przetwarzanie i przekazywanie informacji do krajowej jednostki Europolu, podmiotu wspierającego zaś – analizowanie danych zgromadzonych w systemach informacyjnych policji w celu wskazania podmiotowi wiodącemu tych informacji, które są w zainteresowaniu danego rozpracowania, a także przekazywanie zgromadzonych informacji do Europolu.

W praktyce grupę analityczną pracującą nad danym plikiem roboczym tworzą pracownicy Europolu, z których jeden jest tzw. menedżerem projektu, pozostali zaś pełnią funkcje analityków (są to osoby mające odpowiednie specjalistyczne przeszkolenie¹⁴) oraz tzw. specjalistów (osoby z określoną wiedzą merytoryczną niezbędną dla danego rozpracowania). Nad danym zagadnieniem pracują dodatkowo osoby, które nie są pracownikami Europolu, są natomiast funkcjonariuszami lub pracownikami organów ścigania lub organizacji rządowych. Na podobnej zasadzie nad danym plikiem pracują osoby niebędące pracownikami Europolu, ale będące funkcjonariuszami lub pracownikami organów ścigania albo organizacji rządowych tzw. państw trzecich, które na podstawie odpowiednich umów wymieniają informacje z Europolem. Analitycy Europolu, którzy są przydzielani do konkretnego projektu, współpracują bezpośrednio z przedstawicielami krajowych zespołów operacyjnych lub dochodzeniowych. Ich zadaniem jest wskazywanie potrzeb zdobycia informacji źródłowych koniecznych do analizy oraz uczestniczenie w określaniu zawartości baz danych. Europol może zaprosić ekspertów z państw trzecich do współpracy w grupie analitycznej pod następującymi warunkami:

- pomiędzy Europolem i danym podmiotem obowiązuje porozumienie lub uzgodnienie robocze zawierające odpowiednie postanowienia dotyczące

i prawnodowodowe, Warszawa 2011.

¹⁴ Takie szkolenia są prowadzone na podstawie określonych standardów gwarantujących możliwość dalszej współpracy analityków kryminalnych z różnych krajów. W Polsce prowadzi się je w jedynym ośrodku przygotowującym kadry, tj. w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Przygotowanie analityka kryminalnego oprócz specjalistycznego testu psychologicznego i rozmowy kwalifikacyjnej obejmuje przede wszystkim czterotygodniowe szkolenie według programu ANACAPA. Podczas szkolenia uczestnicy zapoznają się z technikami analitycznymi służącymi do wizualizacji informacji oraz obsługi oprogramowania pakietu analitycznego *Analyst Notebook*.

- wymiany informacji, w tym przekazywania danych osobowych, oraz poufności wymienianych informacji¹⁵,
- włączenie do współpracy ekspertów danego podmiotu leży w interesie państw członkowskich,
 - dany podmiot jest bezpośrednio zainteresowany przedmiotowymi pracami nad analizą,
 - wszyscy uczestnicy wyrażają jednomyślnie zgodę na włączenie do prac grupy analitycznej ekspertów danego podmiotu¹⁶.

Rozpracowania analityczne są unikalną i zarazem najbardziej efektywną formą pracy operacyjnej Europolu stwarzającą wiele możliwości w zakresie wykrywania. Rozpracowania analityczne mają na celu identyfikowanie powiązań między sprawami prowadzonymi w państwach członkowskich. Procedura wszczynania rozpracowania analitycznego jest skomplikowana i obejmuje kilka etapów. Najważniejszymi są: wystąpienie z inicjatywą wszczęcia rozpracowania analitycznego, opracowanie studium wykonalności projektu analitycznego, przygotowanie dokumentacji wymaganej do otwarcia AWF i dokumentów planistycznych, przyjęcie oraz rozpoczęcie projektu analitycznego. Przykłady rozpracowań analitycznych ukierunkowanych na wykrywanie zagrożeń związanych z terroryzmem, które były realizowane przez Europol w ostatnich latach, przedstawiono w tabeli.

Tabela. Rozpracowania analityczne Europolu ukierunkowane na wykrywanie zagrożeń związanych z terroryzmem.

Nazwa AWF	Przedmiot rozpracowania analitycznego
Hydra	zwalczanie przestępstw powiązanych z działalnością islamskich ekstremistycznych grup lub organizacji terrorystycznych. W ramach tego rozpracowania są wykrywane również zagrożenia dotyczące: finansowania grup terrorystycznych przez islamskie organizacje charytatywne, kurierów przewożących znaczne ilości gotówki w celu finansowania aktów terrorystycznych, wykorzystywania fałszywych kart kredytowych, stosowania oszustw bankowych, a także produkcji fałszywych dokumentów tożsamości na użytek terrorystów
Dolphin	zwalczanie grup terrorystycznych wskazanych przez Radę UE jako stwarzające poważne zagrożenie dla państw członkowskich UE

Źródło: Opracowanie własne.

¹⁵ Państwa objęte jedynie porozumieniem strategicznym nie mogą być zaproszone (np. Rosja, Turcja). Protokół duński wprowadził jednak możliwość przekazywania danych państwu trzeciemu, które nie ma umowy o współpracy operacyjnej z Europolem, w wyjątkowych przypadkach i tylko w razie pilnej potrzeby na podstawie decyzji dyrektora Europolu.

¹⁶ Art. 2 *Decyzji Zarządu Europolu z dnia 20 marca 2007 r. określającej zasady regulujące porozumienia dotyczące włączania ekspertów stron trzecich do działań grup analitycznych* (Dz. Urz. UE C 72 z 29 marca 2007 r., s. 32).

Obecnie obowiązującym aktem jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) przywołane w przypisie 5 (dop. red.).

W ramach rozpracowań analitycznych są stosowane następujące taktyczno-kryminalne metody działania:

- gromadzenie informacji kryminalnych,
- operacyjna analiza kryminalna,
- strategiczna analiza kryminalna,
- wymiana informacji kryminalnych.

Gromadzenie informacji kryminalnych

Do tych celów są wykorzystywane wspomniane pliki robocze, w których są zawarte wszechstronne dane wywiadowcze zebrane na potrzeby analizy kryminalnej (operacyjnej i strategicznej). Informacje dotyczące zarówno spraw operacyjnych, jak i dochodzeń są dostarczane przez policje krajów członkowskich. W plikach roboczych są gromadzone dane osobowe i nieosobowe, między innymi o następujących kategoriach osób:

- które zgodnie z prawem krajowym danego państwa członkowskiego są podejrzewane o popełnienie przestępstwa wchodzącego w zakres kompetencji Europolu lub o udział w takim przestępstwie, lub które są skazane za takie przestępstwo,
- wobec których istnieją rzeczywiste wskazania lub poważne podstawy – na mocy prawa krajowego danego państwa członkowskiego – do podejrzeń, że popełnią one przestępstwo wchodzące w zakres kompetencji Europolu,
- które mogą być wezwane do złożenia zeznań w śledztwach lub dochodzeniach w związku z rozpatrywanymi przestępstwami lub w dalszym postępowaniu karnym,
- będących ofiarami jednego z rozpatrywanych przestępstw lub w odniesieniu do których pewne fakty dają podstawy, aby uważać, że te osoby mogą się stać ofiarami takiego przestępstwa,
- mających kontakty z osobami powiązanymi,
- które mogą dostarczyć informacji na temat rozpatrywanych przestępstw.

Szczególne reżimowi podlega: gromadzenie, przechowywanie i przetwarzanie danych osobowych dotyczących zarówno pochodzenia rasowego, poglądów politycznych, przekonań religijnych lub innych, jak i informacji o stanie zdrowia oraz życiu seksualnym.

Dane do plików analitycznych są dostarczane głównie przez państwa członkowskie w językach narodowych lub w języku angielskim.

Operacyjna analiza kryminalna

Ta metoda, rozumiana jako instrument wykrywczy, jest wykorzystywana przede wszystkim w sprawach wieloaspektowych obejmujących znaczną liczbę wątków kryminalnych, w których występują skomplikowane powiązania przestępcze oraz pojawia się duża liczba informacji, a ich przetworzenie z zastosowaniem tradycyjnych metod i technik byłoby utrudnione lub wręcz niemożliwe. Operacyjna analiza kryminalna służy przede wszystkim osiągnięciu celów procesu wykrywczego.

W ramach analizy operacyjnej stosuje się metody pozwalające na ustalenie sposobu prowadzenia działalności przestępczej, identyfikowanie związków między różnymi obiektami analitycznym (osoba, rzecz, miejsce) oraz określenie struktury zorganizowanych grup przestępczych. Są nimi m.in.:

- analiza sposobu dokonywania danego rodzaju przestępstw (modus operandi),
- analiza porównawcza przestępstw,
- analiza organizacji przestępczych,
- analiza gromadzenia danych w projekcie,
- analiza finansowania przestępstw,
- analiza metod zastosowanych w projekcie.

Wypracowane w Europolu wyniki analiz mogą służyć do inicjowania i wspierania dochodzeń w poszczególnych państwach członkowskich. Dotyczy to zwłaszcza postępowań, które mogą być prowadzone tylko zgodnie z przepisami prawa krajowego i przez odpowiedni organ krajowy, mające jednak powiązania międzynarodowe i tym samym wymagające ścisłej współpracy z Europolem za pośrednictwem oficerów łącznikowych poszczególnych krajów¹⁷.

Strategiczna analiza kryminalna

Podstawową funkcją tej metody jest wspomaganie procesów decyzyjnych. Zastosowanie analizy strategicznej ma na celu dostarczenie kierownictwu policji wszechstronnego materiału diagnozującego obszary potencjalnych zagrożeń wraz z podaniem szacowanej skali i prawdopodobieństwa wystąpienia. W założeniu ten materiał powinien być podstawą do podjęcia skoordynowanych i wyprzedzających działań prewencyjnych. Dzięki temu znacznie rzadziej będzie dochodzić do sytuacji, w których policja zostaje zaskoczona wystąpieniem niespodziewanego zagrożenia lub sytuacji kryzysowej. Wskazane podejście jest zgodne z najnowszymi standardami działania organów ścigania państw członkowskich UE, tzw. *intelligence-led policing*. Z instytucjonalnego punktu widzenia wiodącą rolę w wykorzystaniu analizy strategicznej w procesie zwalczania przestępczości zorganizowanej odgrywa Europol.

Strategiczna analiza kryminalna skupia się na prognozowaniu kierunku oraz siły rozwoju zagrożeń, ocenie ryzyka ich wystąpienia, a także ustalaniu priorytetów, mechanizmów i strategii przeciwdziałania. Przedmiotem analizy są zasoby potencjału przestępczego i ich źródła, a także założenia działań przestępczych. Obejmuje ona również przegląd danych niezwiązanych z konkretnym dochodzeniem czy rozpracowaniem i w związku z tym nie obejmuje danych osobowych. W ujęciu praktycznym strategiczną analizę kryminalną – obok analizy operacyjnej (taktycznej) – postrzega się jako integralną część analizy kryminalnej.

Ta metoda działania jest również odpowiedzią na potrzeby dotyczące polityki bezpieczeństwa i zwalczania przestępczości. Konsekwencją jej zastosowania jest

¹⁷ Zob. P. Chlebowicz, J. Kamińska, *Operacyjna analiza kryminalna w służbach policyjnych*, Warszawa 2015.

dostarczenie szczeblowi kierowniczemu wszechstronnego materiału, dzięki któremu można zdiagnozować obszary potencjalnych zagrożeń wraz z podaniem szacowanej skali i prawdopodobieństwa wystąpienia.

Podczas realizowania analiz strategicznych Europol opracowuje raporty ogólne obejmujące ocenę zagrożenia oraz ocenę ryzyka, przygotowuje rekomendacje dotyczące zwalczania przestępczości zorganizowanej, fenomenologię oraz analizy strukturalne przestępstw na podstawie danych wywiadowczych przekazanych przez kraje członkowskie lub uzyskane z innych źródeł, co pozwala na rozpoznawanie sposobów, obszarów oraz struktur działalności przestępczej. Dzięki prowadzeniu wywiadu kryminalnego (w tym analizy kryminalnej) Europol rozpoznaje i tworzy obraz przestępczości transgranicznej w UE.

Wymiana informacji kryminalnych

Jest to metoda działania polegająca na przekazywaniu, udostępnianiu, uzyskiwaniu lub otrzymywaniu informacji przez organy ścigania lub inne podmioty uprawnione. Europol jest odpowiedzialny za wymianę informacji zgodnie z obowiązującym prawem. Przepisy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) dotyczące wymiany informacji i danych wywiadowczych określają ramy działania umożliwiające tę wymianę. Regulują one obieg informacji w ramach Europolu, co ułatwia tej instytucji realizowanie zadań analitycznych dzięki uzupełnianiu swoich baz danych i systemu informacyjnego. W przepisach przewidziano przekazywanie informacji przez Europol właściwym organom państw członkowskich, gdyż jest on zobowiązany do niezwłocznego powiadamiania tych podmiotów o otrzymywanych informacjach ich dotyczących, a także o wszelkich powiązaniach między przestępstwami kryminalnymi, które ustalono. Europol przekazuje również informacje dotyczące przestępców, przestępstw i związanych z nimi miejsc, przedmiotów, zdarzeń, sposobów działań przestępczych, zjawisk kryminalnych oraz ogólnych zagrożeń.

Model wymiany informacji został opracowany przy współpracy z państwami członkowskimi i uzgodniony przez szefów krajowych jednostek Europolu. Gwarantuje on ścisłe przestrzeganie przepisów dotyczących bezpieczeństwa danych. W tym modelu zakłada się współpracę w układach bilateralnych i multilateralnych. W praktyce obieg informacji przebiega następująco:

- krajowa jednostka Europolu – krajowe biuro łącznikowe – Europol,
- właściwa instytucja krajowa – krajowe biuro łącznikowe – Europol.

Poziomy rozpracowań analitycznych

Krajowe służby policyjne jako niedoskonałości rozpracowań analitycznych wskazywały na ich niewystarczający zakres zainteresowania lub zbyt wąskie ukierunkowanie. Niektóre państwa członkowskie optowały za wszczynaniem rozpracowań analitycznych z zastosowaniem wyłącznie podejścia regionalnego.

Mając na względzie te ograniczenia, w 2013 r. rozpracowania analityczne podzielono na trzy poziomy:

- 1) rozpracowania strategiczne,
- 2) rozpracowania operacyjne,
- 3) rozpracowania celowe.

Rozpracowania strategiczne

Mają one na celu przetwarzanie informacji dotyczących przestępczości zorganizowanej i terroryzmu w jak najszerszym wymiarze przestrzennym i czasowym. Prowadzenie rozpracowań analitycznych na poziomie strategicznym pozwala Europolowi na poinformowanie państw o rozmiarach i kierunkach rozwoju zagrożeń oraz na dostarczenie im danych potrzebnych do podjęcia działań wyprzedzających (np. decyzji politycznych, zmian prawa). W chwili obecnej Europol prowadzi dwa rozpracowania analityczne na poziomie strategicznym: AWF Serious Organized Crime (Poważna Przestępczość Zorganizowana) oraz AWF Counter Terrorism (Zwalczanie Terroryzmu)¹⁸.

Rozpracowania operacyjne

Są one ukierunkowane na uzyskiwanie informacji o danym rodzaju przestępczości zorganizowanej oraz działalności terrorystycznej lub o strukturze zagrożenia przestępczością zorganizowaną w danym regionie UE. Zgodnie z przyjętą przez Europol terminologią rozpracowania analityczne prowadzone na poziomie operacyjnym są określane mianem „Focal Points”¹⁹. Rozpracowania operacyjne mogą być ukierunkowane terytorialnie (np. Bałkany, region Morza Bałtyckiego), podmiotowo (np. rosyjskojęzyczne zorganizowane grupy przestępcze, albańskie grupy przestępcze), na obszar działalności przestępczej (np. handel ludźmi, wyłudzenie podatku VAT) bądź rodzaj dóbr czy towarów będących przedmiotem działalności przestępczej (np. narkotyki, wyroby akcyzowe, waluta euro).

Rozpracowania celowe

Zmierzają one do wykrycia konkretnych zorganizowanych grup przestępczych lub organizacji terrorystycznych, przestępstw oraz ich sprawców. Zgodnie z przyjętą przez Europol terminologią rozpracowania analityczne prowadzone na poziomie celowym są określane mianem „Target Groups”²⁰.

Dane wywiadowcze uzyskane w wyniku rozpracowań celowych są przekazywane służbom policyjnym zainteresowanych państw członkowskich. Często te służby mają duży potencjał wykrywczy, co umożliwia policjom krajowym podjęcie konkretnych

¹⁸ *Europol, New AWF Concept Guide for MS and Third Parties*, Haga 2012, <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/europol-awf-new-concept.pdf>, s. 10 [dostęp: 15 III 2018].

¹⁹ Tamże, s. 5.

²⁰ Tamże, s. 7.

działań operacyjnych (np. obserwację, kontrolę operacyjną) lub procesowych (np. zatrzymania, przeszukania). Przykładem może być działanie Europolu w Wielkiej Brytanii w 2010 r., gdy wspierał on jednostkę antyterrorystyczną policji hrabstwa Greater Manchester w brytyjskiej operacji antyterrorystycznej. Przebadano wówczas około 6 tys. dokumentów elektronicznych przekazanych przez policję hrabstwa Greater Manchester, głównie w języku arabskim, aby zidentyfikować osoby mogące stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa Wielkiej Brytanii. Weryfikacja plików elektronicznych z systemami Europolu ujawniła istnienie materiałów związanych z terroryzmem. Praca Europolu doprowadziła do wykrycia ekstremistycznego kaznodziei, który był obiektem zainteresowania w innych dochodzeniach prowadzonych w UE. Europol wykorzystał materiały przekazane przez policję hrabstwa Greater Manchester do przeanalizowania ideologii promowanej przez podejrzanego. Wynikiem tych działań Europolu było sporządzenie sprawozdania oraz oceny zagrożenia stwarzanego przez podejrzanego i jego zwolenników w Europie, które wykazały powiązania z dochodzeniami prowadzonymi przez państwa członkowskie. Główny podejrzany został skazany na dwa lata więzienia po uznaniu go za winnego dwóch zarzutów na mocy sekcji 58 ustawy w sprawie terroryzmu (*Terrorism Act 2000*²¹) w związku z posiadaniem materiałów do celów terrorystycznych²².

Skuteczność opisanych powyżej działań była uzależniona od dostarczenia przez Europol służbom policyjnym państw członkowskich odpowiednich danych wywiadowczych. Jakość danych wywiadowczych wykorzystywanych w rozpracowaniach analitycznych jest determinowana bezpośrednio liczbą i jakością przekazanych uprzednio Europolowi informacji kryminalnych. Dostarczycielem tych informacji są państwa członkowskie UE. Występuje tu zatem swoiste sprzężenie zwrotne między pracą wywiadowczą państw członkowskich a pracą Europolu.

Zakończenie

Po przeanalizowaniu przepisów regulujących działanie Europolu można przyjąć następujące założenia istotne dla rozpracowywania działalności terrorystycznej:

1. Kompetencje kontrterrorystyczne Europolu są ściśle określone przepisami prawa (dokładnie wiadomo, jakie działania ta instytucja ma wykonywać lub jakich czynności nie wolno jej podejmować). Formy i metody realizacji omawianych kompetencji wynikają z już ugruntowanej praktyki policyjnej współpracy międzynarodowej.
2. Rozpracowywanie działalności terrorystycznej przez Europol polega przede wszystkim na wykonywaniu zadań wywiadu kryminalnego, takich jak gromadzenie, przetwarzanie (analiza, ocena, interpretacja) oraz wymiana informacji i danych wywiadowczych. Wykorzystanie informacji i danych wywiadowczych przekazywanych w ramach prowadzonych dochodzeń i działań wspólnych

²¹ <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/58> [dostęp: 15 III 2018].

²² *Przegląd Europolu. Sprawozdanie ogólne z działalności Europolu*, Haga 2011, s. 28.

zespołów śledczych za pośrednictwem Europolu podlega takim samym rygorom ochrony danych, jakby zostały uzyskane w państwie członkowskim, które te dane otrzymało.

3. Wsparcie kontrterrorystyczne jest udzielane z reguły na wniosek państwa członkowskiego (wyjątek stanowi tzw. spontaniczne przekazanie informacji).
4. Rozpracowywanie działalności terrorystycznej w ramach Europolu wymaga wysokiego profesjonalizmu funkcjonariuszy. Muszą oni wykazać się gruntowną wiedzą zawodową, zdolnościami analitycznymi oraz biegłą znajomością języka angielskiego, a także posiadać rzetelną wiedzę ogólną, prawniczą, kulturową. Ponadto muszą być doskonale przygotowani pod względem informatycznym. Współdziałanie zawsze wiąże się z reprezentowaniem macierzystego państwa, dlatego zadania realizowane nieprofesjonalnie zwykle powodują straty wizerunkowe państwa delegującego, mogą też doprowadzić do odpowiedzialności sądowej za wyrządzone szkody.

Dotychczas Polska uczestniczyła w kilkunastu rozpracowaniach analitycznych, w tym m.in.: AWF „Islamic Terrorism” oraz AWF Hydra (oba rozpracowania dotyczyły działalności terrorystycznej islamskich ekstremistów).

Funkcjonujący w Policji system przetwarzania informacji na potrzeby rozpracowań analitycznych Europolu jest oparty na: wskazaniu osób odpowiedzialnych za koordynację przekazywania informacji na poszczególnych szczeblach organizacyjnych Policji, wyznaczeniu funkcjonariuszy realizujących zadania w grupie analitycznej powołanej przez Europol na rzecz konkretnego pliku roboczego (tzw. eksperci krajowi), opracowaniu procedur obowiązujących przy przetwarzaniu tego typu informacji oraz organizacji szkoleń dotyczących funkcjonalności i wykorzystania AWF. Omawiane założenia zostały wypracowane ponad 10 lat temu w Komendzie Głównej Policji²³.

Do zadań ekspertów krajowych należy przede wszystkim:

- przekazywanie informacji do poszczególnych plików roboczych dotyczących danych zgromadzonych w prowadzonych postępowaniach przygotowawczych lub czynnościach operacyjno-rozpoznawczych,
- przekazywanie informacji uzyskanych z poszczególnych plików roboczych zainteresowanym jednostkom organizacyjnym Policji oraz innym organom powołanym do ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- koordynowanie współpracy Policji z partnerami krajowymi i zagranicznymi w zakresie plików roboczych,
- udział w spotkaniach wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w poszczególnych plikach roboczych,

²³ Są one wynikiem prac przeprowadzonych przez zespoły powołane: decyzją nr 211 KGP z 21 marca 2007 r. w sprawie powołania zespołu do opracowania koncepcji ilościowej i jakościowej polskiej kontrybucji do Analitycznych Plików Roboczych Europolu – AWF, decyzją nr 47 KGP w sprawie powołania zespołu do oceny możliwości zwiększenia zaangażowania Policji w międzynarodowych inicjatywach dotyczących zwalczania wschodnioeuropejskiej przestępczości zorganizowanej (niepublikowane) oraz *Decyzją nr 60 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie ekspertów krajowych realizujących zadania w zakresie plików roboczych Europejskiego Urzędu Policji (Europol)* (Dz. Urz. KGP z 2010 r. nr 3 poz. 11).

- inicjowanie i prowadzenie podjętych działań informacyjnych zmierzających do zwiększenia wiedzy na temat plików roboczych w służbie kryminalnej Policji, a także udostępnianie organom bezpieczeństwa i porządku publicznego informacji dotyczących zakresu działania podejmowanych w ramach poszczególnych plików roboczych,
- przekazywanie informacji ze swojej działalności koordynatorowi krajowemu podczas spotkań²⁴.

Eksperci krajowi wykonują czynności przewidziane dla danej komórki organizacyjnej Komendy Głównej Policji dotyczące realizacji zadań w ramach grupy analitycznej powołanej na potrzeby określonego rozpracowania analitycznego. Są oni też obowiązani do udzielania wsparcia merytorycznego policjantom pełniącym służbę w jednostkach organizacyjnych Policji²⁵. Oprócz wymienionych zadań eksperci mogą kierować wnioski do jednostek organizacyjnych Policji o udostępnienie tych danych. Na podstawie złożonych wniosków jednostki Policji przekazują ekspertom krajowym informacje dotyczące poszczególnych plików roboczych, chyba że ich przekazanie mogłoby utrudniać postępowanie karne lub czynności operacyjno-rozpoznawcze (albo innego rodzaju czynności w sprawach o przestępstwa) lub mogłoby zagrozić bezpieczeństwu osób biorących w nich udział²⁶. Eksperci krajowi są powoływani i nadzorowani przez kierowników komórek organizacyjnych służby kryminalnej i śledczej KGP²⁷. Za koordynację działań ekspertów krajowych odpowiada kierownik komórki organizacyjnej KGP właściwej w sprawach współpracy międzynarodowej. Organizuje on również spotkania z ekspertami krajowymi w celu zapewnienia im pomocy w prawidłowym i efektywnym wykonywaniu zadań, a także wyznacza koordynatora krajowego z podległej komórki organizacyjnej w celu nadzorowania pracy ekspertów krajowych w zakresie realizowanych zadań²⁸.

Rozpracowywanie działalności terrorystycznej należy do zadań najtrudniejszych i wymaga działań wspomagających (wymiany informacji, analizy kryminalnej). Europol jest angażowany w wykonywanie operacyjnych analiz kryminalnych w sprawach, w których ze względu na aspekty podmiotowe (sprawca, pokrzywdzony) lub przedmiotowe (miejsce, czas, modus operandi, przedmiot czynności wykonawczej) istnieje potrzeba ustalenia powiązań między poszczególnymi elementami zdarzeń w różnych państwach. Dzięki międzynarodowej wymianie informacji i analizie kryminalnej (np. połączonej analizie danych telekomunikacyjnych z kilku państw członkowskich) możliwe jest zdobycie danych wywiadowczych, które zwiększają prawdopodobieństwo wykrycia zagrożeń terrorystycznych. W tych przypadkach rola Europolu polega na tworzeniu przewagi informacyjnej policji krajowych podejmujących czynności

²⁴ *Decyzja nr 60 Komendanta Głównego Policji z dnia 3 marca 2010 r. w sprawie ekspertów*, paragraf 4.

²⁵ Tamże, paragraf 5 ust. 3.

²⁶ Tamże, paragraf 5 ust. 1, 2.

²⁷ Tamże, paragraf 6, 8.

²⁸ Tamże, paragraf 7.

operacyjne lub procesowe. Europol stwarza możliwości uzyskania pogłębionych informacji o przestępczości zorganizowanej i zagrożeniach terrorystycznych na potrzeby krajowych służb policyjnych. Materiały wywiadowcze przekazywane przez Europol państwom członkowskim często przyczyniają się do wykrycia przestępstw, struktur organizacyjnych grup przestępczych czy siatek terrorystycznych. Zgromadzenie tego rodzaju materiałów przez krajowe służby policyjne w inny sposób niż w warunkach współpracy w ramach Europolu byłoby znacznie utrudnione. Działania Europolu często pozwalają na znalezienie dodatkowych wątków wykrywczych, a nawet na wskazanie potencjalnych źródeł dowodowych.

Podstawowa rola Europolu w wykrywaniu zagrożeń wynika z możliwości wzmocnienia efektywności działań wykrywczych na poziomie krajowym. Z tego powodu większość działań tej instytucji toczy się równoległe do krajowych działań wykrywczych. Rozpracowania analityczne Europolu były często punktem wyjścia i osią procesu wykrywczego w wielu sprawach o charakterze międzynarodowym. Przedstawiona ocena nie umniejsza podstawowego znaczenia działań realizowanych w celach wykrywczych przez właściwe organy państw członkowskich. Rezultat wykrywczy działań operacyjnych Europolu musi być bowiem przełożony na mechanizmy zgodne z regułami prawnymi państwa członkowskiego.

Główną przeszkodą w osiągnięciu skuteczności Europolu podczas rozpracowywania działalności terrorystycznej jest nadal ograniczone zaufanie praktyków (funkcjonariuszy) do formuły wielostronnej współpracy, którzy niechętnie dostarczają informacji do rozpracowań analitycznych Europolu (dotyczy to przede wszystkim wrażliwych informacji kryminalnych na temat planowanych zamachów terrorystycznych). W rezultacie Europol nie jest w stanie przygotować danych wywiadowczych o potencjale wyprzedzającym (mogących zapobiec atakowi terrorystycznemu). Może on jedynie śledzić przepływ finansowania działalności terrorystycznej i wskazywać powiązania pomiędzy podejrzanymi o terroryzm, a także źródła pochodzenia nielegalnej broni palnej oraz fałszywych dokumentów – dopiero po przeprowadzonym ataku terrorystycznym²⁹.

Wrażliwe informacje kryminalne są wymieniane między biurami łącznikowymi państw członkowskich przy Europolu. Kopie tych informacji bardzo rzadko trafiają do rozpracowań analitycznych. Wykorzystanie bezpośredniej współpracy biur łącznikowych to w rzeczywistości ominięcie centralnych systemów wywiadowczych Europolu³⁰.

Dzielenie się informacjami kryminalnymi podczas współpracy międzynarodowej jest z reguły ograniczone, a przez to ta współpraca jest nieoptymalna³¹. Ze względu na koszty pozyskiwania informacji kryminalnych związanych z zagrożeniami terrorystycznymi i ich wrażliwością rozpracowywanie tych zagrożeń nadal będzie oparte na bezpośrednich relacjach między służbami antyterrorystycznymi państw członkowskich UE. Jest to sprzeczne z ogólną ideą wielostronnej współpracy w ramach Europolu.

²⁹ T. Safjański, *Barriers to the Operational Effectiveness of Europol*, „Internal Security” 2013, nr 1.

³⁰ A. James, *Understanding police intelligence work*, t. 2. Bristol 2016, s. 45.

³¹ A. James, *Examining intelligence-led policing: developments in research, policy and practice*, [b.m.w.] 2013, s. 100.

Należy zauważyć, że interakcja występująca na styku działań antyterrorystycznych służb wywiadowczych jest sytuacją strategiczną wymagającą podjęcia decyzji: podjąć współpracę czy nie wymieniać informacji? Z politycznego punktu widzenia podjęcie współpracy jest często sprzeczne z interesem operacyjnym konkretnej służby wywiadowczej. Może wówczas zaistnieć konflikt interesów między poszczególnymi służbami wywiadowczymi. Tworząca się relacja współzależności między nimi może spowodować sytuację, w której konkretne zachowanie jednej ze służb ogranicza lub wymusza zachowanie drugiej służby. Racjonalne podejście do wymiany informacji kryminalnych zakłada, że służba współzależna będzie kierowała się interesem własnym i nie wybierze strategii współpracy obciążonej ryzykiem braku efektu (lub poniesienia strat operacyjnych), lecz wybierze bezpieczną strategię odstąpienia od współpracy – w najgorszym przypadku uzyska gorszy rezultat niż przy obustronnej współpracy. Jeżeli taką logikę zastosują obydwie współzależne służby wywiadowcze, to nie dojdzie do wymiany informacji kryminalnych. Opisana sytuacja jest modelowaną na tzw. dylemacie więźnia³², a współzależność pozostaje w tzw. równowadze Nasha³³. Oznacza to, że o ile podmioty sytuacji strategicznej są racjonalne, nie mają powodu, aby zachować się inaczej niż tak, jak to wyznacza równowaga Nasha.

Relacje między wszystkimi służbami wywiadowczymi nie muszą przebiegać w przedstawiony sposób. Zaufanie jest koniecznym elementem współpracy antyterrorystycznej. Badacze przedmiotu podnoszą od dawna, że zaufanie (lub ściślej mówiąc – brak zaufania) leży u podstaw problemu dzielenia się informacjami kryminalnymi. Istnieją dowody na występowanie zaburzeń w relacjach Europolu z państwami członkowskimi, które polegają na niechęci dzielenia się informacjami, zwłaszcza gdy dzielenie się nimi wykracza poza ich własne środowisko operacyjne. Sytuacja staje się trudniejsza, gdy wzrasta stawka operacyjna, co prowadzi do naturalnego wzrostu nieufności. Prawdopodobnie to brak zaufania do Europolu jest istotnym czynnikiem powodującym, że ta instytucja gromadzi małą liczbę informacji dotyczących rozpoznawania aktów terrorystycznych, a co za tym idzie – ogranicza ich wykrywanie i im zapobieganie³⁴.

³² Problem w teorii gier oparty na dwuosobowej grze o niezerowej sumie, w której każdy z graczy może zyskać, zdradzając przeciwnika, ale obaj tracą, jeśli obaj będą zdradzać. Dylemat ten jest więc niekooperacyjną (o częściowym konflikcie) grą o sumie niezerowej, ponieważ strategia konfliktu przeważa nad strategią pokojową: najczęściej można zyskać zdradzając, a najczęściej stracić – idąc na współpracę.

³³ Profil strategii teorii gier, w którym strategia każdego z graczy jest optymalna, przyjmując wybór jego oponentów za ustalony. W równowadze żaden z graczy nie ma powodów jednostronnie odstępować od strategii równowagi. W tym sensie równowaga jest stabilna. Równowaga Nasha nie musi być efektywna w sensie Pareto. Klasycznym przykładem tej nieefektywności jest paradoks znany jako „dylemat więźnia”.

³⁴ Zob. A. James, T. Safjański, *Europol's Crime Analysis System – Practical Determinants of Its Success*, „Policing: A Journal of Policy and Practice” 2018, nr 2, https://www.researchgate.net/publication/324532427_Draft_for_submission_to_Policing_-_Europol_paper [dostęp: 15 III 2018].

Bibliografia:

- Chlebowicz P., Filipkowski W., *Analiza kryminalna. Aspekty kryminalistyczne i prawnodowodowe*, Warszawa 2011, Wolters Kluwer.
- Chlebowicz P., Kamińska J., *Operacyjna analiza kryminalna w służbach policyjnych*, Warszawa 2015, Difin.
- Europol, New AWF Concept Guide for MS and Third Parties*, Haga 2012, <http://www.statewatch.org/news/2013/jan/europol-awf-new-concept.pdf>, s. 10 [dostęp: 15 III 2018].
- Gruszczak A., *Europejska wspólnota wywiadowcza. Prawo – instytucje – mechanizmy*, Kraków 2014, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Hanausek T., *Zarys kryminalistycznej teorii wykrywania*, cz. 2, Warszawa 1987, Departament Szkolenia i Doskonalenia Zawodowego MSW.
- James A., *Examining intelligence-led policing: developments in research, policy and practice*, [b.m.w.] 2013, Palgrave Macmillan.
- James A., *Understanding Police Intelligence Work*, Bristol 2016, Policy Press.
- James A., Safjański T., *Europol's Crime Analysis System – Practical Determinants of Its Success*, „Policing: Journal of Policy and Practice” 2018, nr 2, https://www.researchgate.net/publication/324532427_Draft_fot_submission_to_Policing_-_Europol_paper [dostęp: 15 III 2018].
- Pikulski S., *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1997, Temida 2.
- Przegląd Europolu. Sprawozdanie ogólne z działalności Europolu*, Haga 2011, Europol; także https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/pl_europolreview.pdf [15 III 2018].
- SOCTA 2013. EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, Europol 2013, <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/.../socta2013.pdf> [dostęp 15 III 2018].
- Safjański T., *Barriers to the Operational Effectiveness of Europol*, „Internal Security” 2013, nr 1, s. 53–69.
- Safjański T., *Działania operacyjne Europolu*, Szczytno 2013, Wydawnictwo WSPol.
- Safjański T., *Europejskie Biuro Policji Europol. Geneza. Główne aspekty działania. Perspektywy rozwoju*, Warszawa 2009, Wolters Kluwer.

Akty prawne:

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 49).

Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K.3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (konwencja o Europolu), sporządzona w Brukseli dnia 26 lipca 1995 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 29 poz. 243, ze zm.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/794 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), zastępujące i uchylające decyzje Rady 2009/371/WSiSW, 2009/934/WSiSW, 2009/935/WSiSW, 2009/936/WSiSW i 2009/968/WSiSW (Dz. Urz. UE L 135 z 24 maja 2016 r., s. 53).

Abstrakt

W artykule omówiono rolę Europolu w rozpracowywaniu działalności terrorystycznej. Rozpracowanie jest najważniejszą formą działań, w której materializują się funkcje kryminalistyki: rozpoznawanie, wykrywanie i zapobieganie. Uprawnienia operacyjne Europolu dotyczące rozpoznawania, wykrywania i zapobiegania terroryzmu wynikają bezpośrednio z *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*. Z punktu widzenia taktyki kryminalistycznej, potencjał antyterrorystyczny Europolu jest oparty na specjalnych analitycznych bazach danych (AWF). W omawianym modelu informacje i dane wywiadowcze są gromadzone, przetwarzane i wymieniane w odniesieniu do ściśle określonych zagrożeń terrorystycznych (osób, grup przestępczych, organizacji terrorystycznych) w celu wsparcia spraw operacyjnych lub postępowań karnych prowadzonych przez krajowe organy policyjne państw członkowskich UE.

Słowa kluczowe: wykrywanie, współpraca międzynarodowa, Europol, rozpracowania analityczne, AWF, bezpieczeństwo UE, taktyka kryminalistyczna.