

Mariusz Róg
 orcid.org/
 0000-0003-3933-8394

Współpraca bilateralna policji Polski i Litwy (w świetle umów i porozumień)

Zarys uwarunkowań współpracy państw Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy policyjnej

Utrzymanie bezpieczeństwa wewnętrznego jest jednym z najważniejszych i historycznie jednym z najstarszych zadań publicznych realizowanych przez państwo. Na bezpieczeństwo wewnętrzne składają się dwa podstawowe elementy: bezpieczeństwo publiczne i porządek publiczny. Nie wchodząc w rozważania teoretyczne dotyczące tych terminów, należy zauważyć, że w procesach stanowienia i stosowania prawa przyjęło się używanie tych określeń jednocześnie, zestawiając je w jeden termin: bezpieczeństwo i porządek publiczny. Realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa i porządku publicznego została powierzona służbom publicznym, które zostały wyposażone w odpowiednie kompetencje w tym zakresie. Podstawową służbą publiczną we wszystkich państwach, która realizuje te zadania, jest policja.

Współpraca policyjna między państwami członkowskimi obecnej Unii Europejskiej rozpoczęła się w 1976 r. za pośrednictwem tzw. grupy TREVI, tj. międzyrządowej sieci przedstawicieli ministerstw sprawiedliwości i spraw zagranicznych. Traktat z Maastricht¹ doprecyzował zagadnienia będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, które uzasadniały współpracę policyjną, głównie przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu, handlu narkotykami, przestępczości transgranicznej. Ustanowiono w nim również zasadę utworzenia Europejskiego Urzędu Policji, który pierwotnie był Jednostką Europolu ds. Narkotyków. Współpraca policyjna rozwijała się jednak już przed powstaniem Europolu. Wraz ze stworzeniem strefy Schengen w 1985 r., obejmującej początkowo tylko nieliczną grupę państw członkowskich, współpraca policyjna stała się faktem. Z wejściem w życie Traktatu z Amsterdamu dorobek Schengen, również w zakresie współpracy policyjnej, został włączony do prawa UE, ale w ramach „trzeciego filara” współpracy międzyrządowej. To samo międzyrządowe podejście zostało zastosowane w przypadku środków współpracy policyjnej przyjętych przez niewielką liczbę państw członkowskich w ramach konwencji

¹ Oficjalnie Traktat o Unii Europejskiej (ang. *Treaty on European Union*), TUE – umowa międzynarodowa parafowana 11 grudnia 1991 r., podpisana 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii.

z Prüm², która zawierała przepisy dotyczące wymiany danych o DNA, odciskach palców i pojazdach. Konwencja z Prüm została wdrożona w całości na szczeblu Unii w drodze decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r.

Zgodnie z art. 67³ Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁴ rolą państwa członkowskiego jest zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa za pomocą środków zapobiegających przestępczości, rasizmowi i ksenofobii oraz zwalczających te zjawiska, a także za pomocą środków służących koordynacji i współpracy organów policyjnych, sądowych oraz innych właściwych organów, a także przez wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych w sprawach karnych i, w miarę potrzeby, przez zbliżanie przepisów karnych. Ponadto zgodnie z art. 72⁵ Traktatu za wykonywanie obowiązków w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego⁶ odpowiedzialne są państwa członkowskie UE.

W grudniu 2003 r. Unia Europejska przyjęła europejską strategię bezpieczeństwa, która dotyczy bezpieczeństwa Europy w wymiarze zewnętrznym. W lutym 2010 r. Rada, pod przewodnictwem Hiszpanii, uzupełniła ten dokument, przyjmując strategię bezpieczeństwa wewnętrznego, która następnie została przyjęta przez Radę Europejską w dniach 25–26 marca 2010 r. Jak stwierdza się w tym dokumencie: „Największe dziś dla Europy niebezpieczeństwa i zagrożenia związane z przestępczością – takie jak terroryzm, przestępczość poważna i zorganizowana, przemyt narkotyków, cyberprzestępczość, handel ludźmi, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, przestępczość gospodarcza i korupcja, nielegalny handel bronią i przestępczość transgraniczna – niesłychanie szybko ewoluują w ślad za postępem naukowym i technicznym, by służyć do nielegalnego wykorzystywania i podkopywania wartości i dobrobytu naszych otwartych społeczeństw”⁷.

Traktat lizboński⁸ wniósł wiele istotnych zmian do funkcjonowania Unii Europejskiej, ale kwestie bezpieczeństwa wewnętrznego pozostają nadal w gestii państw członkowskich. Zlikwidował on podział struktury Unii Europejskiej na trzy odrębne filary⁹. Obszary współpracy, przede wszystkim te związane z tradycyjnie pojmowaną

² Konwencja z Prüm znana jest również jako umowa Schengen III. Jest umową podpisaną w dniu 27 maja 2005 r. przez Austrię, Belgię, Francję, Niemcy, Luksemburg, Holandię i Hiszpanię w mieście Prüm w Niemczech.

³ A. Grzelak, *Komentarz do art. 67 TFUE*, w: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1039–1040.

⁴ Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.

⁵ Art. 72 TFUE – tzw. klauzula nienaruszania obowiązków państw.

⁶ Bezpieczeństwo wewnętrzne nie zostało zdefiniowane w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. Pojęcie to pojawia się dopiero w dokumencie strategicznym przyjętym przez RE w 2010 r., o którym mowa w kolejnym akapicie.

⁷ *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010, s. 7.

⁸ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie. Wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje od 2 grudnia 2009 r., Dz.U. z 2009 r. nr 203, poz. 1569.

⁹ Trzy filary ustanowione zostały przez traktat z Maastricht, podpisany 7 lutego 1992 r.

Filar I – wspólnota europejska (unia gospodarcza) – wspólny rynek, wspólna polityka rolna i strukturalna, unia walutowa i rozwój regionów;

suwerennością państwową, zachowały istotną odrębność. Problematyka dotycząca bezpieczeństwa wewnętrznego uregulowana jest zasadniczo w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do zasady jednomyślności w części rozwiązań zastosowano zwykłą procedurę legislacyjną opartą na większości kwalifikowanej w Radzie i pełnoprawnym udziale Parlamentu Europejskiego. W ramach tej procedury podejmowane są decyzje dotyczące m.in. gromadzenia, przetwarzania, analizy i wymiany informacji niezbędnych do zwalczania przestępczości. Podobny mechanizm decyzyjny jest obecnie stosowany w stosunku do innych dziedzin współpracy policyjnej: wymiany i szkolenia funkcjonariuszy oraz pracowników, standaryzacji sprzętu, badań naukowych. Zwykła procedura legislacyjna jest stosowana w wypadku zmian w strukturze lub nadawania nowych zadań Europolowi¹⁰. Odnosząc się do tej instytucji, zaznaczono, że jakiegokolwiek działania operacyjne muszą się odbywać w porozumieniu i za zgodą zainteresowanego państwa. Zgodnie z traktatem lizbońskim współpraca operacyjna nadal podlega zasadzie jednomyślności. Charakterystyczny dla współpracy policyjnej jest także mechanizm wzmocnionej współpracy, który może być zastosowany przez dziewięć państw członkowskich wobec braku jednomyślności Rady oraz niemożności znalezienia porozumienia na szczeblu Rady Europejskiej. Wówczas określoną formę współdziałania uzgadniają i podejmują między sobą tylko służby policyjne zainteresowanych państw. Pozostałe mogą, ale nie muszą, dołączyć do nich w przyszłości. Kolejnym elementem wyróżniającym współpracę policyjną jest krąg podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu decyzyjnego. Obok Komisji z inicjatywą może wystąpić również 1/4 państw. Traktat lizboński stwarza również ramy instytucjonalne współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa. Powołano do życia stały komitet koordynacyjny¹¹, w ramach którego przedstawiciele państw członkowskich mogą dokonywać wzajemnych uzgodnień, a także nawiązywać kontakt z przedstawicielami unijnych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, głównie z Europolem i agencją ds. granic Frontex¹². Traktat wyraźnie pozostawia państwom swobodę w zakresie współpracy służb specjalnych, lecz w tzw. klauzuli solidarności przewiduje możliwość tworzenia na potrzeby Unii analiz najpoważniejszych zagrożeń.

Filar II – wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (unia polityczna) – UE w stosunkach zewnętrznych występuje jako jeden podmiot;

Filar III – współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych (unia policyjno-sądownicza) – wspólne rozwiązywanie problemów imigracji, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i patologii społecznej.

¹⁰ Europol – Europejski Urząd Policji z siedzibą w Hadze. Konwencję o Europolu podpisano 26 lipca 1995 r., chociaż Urząd oficjalnie rozpoczął działalność dopiero 1 lipca 1999 r. Jest unijną agencją egzekwowania prawa. Zadaniem jej jest zwiększanie poziomu bezpieczeństwa w Europie przez zapewnianie pomocy organom ścigania w państwach członkowskich UE.

¹¹ Komitet ds. Bezpieczeństwa powstał na mocy przepisów bezpieczeństwa Rady o ochronie informacji niejawnych UE. Komitet składa się z przedstawicieli krajowych organów bezpieczeństwa lub innych stosownych organów państw członkowskich (Ostatnia nowelizacja decyzją Rady 2013/488/UE z 23 września 2013 r.).

¹² Frontex – Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – niezależna agencja UE utworzona na podstawie rozporządzenia Rady UE z 26 października 2004 r.

Uszczegółowienie współpracy transgranicznej w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej nastąpiło w wyniku decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej¹³, oraz w decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych¹⁴.

Uwarunkowania współdziałania policji Polski i Litwy w ramach Schengen

Ramy współpracy międzynarodowej polskiej policji

Podstawę do współpracy polskiej policji z policjami innych państw daje art. 1 ust. 2 pkt 7 ustawy o Policji¹⁵, który stanowi, że do podstawowych zadań policji należy „współdziałanie z policjami innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi, a także z organami i instytucjami Unii Europejskiej na podstawie umów i porozumień międzynarodowych oraz odrębnych przepisów”, oraz art. 1 ust 3, który nakłada na policję obowiązek realizacji zadań wynikających z przepisów prawa Unii Europejskiej oraz umów i porozumień międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych.

Wdrożenie mechanizmów i instrumentów policyjnej współpracy transgranicznej opiera się na przepisach Konwencji wykonawczej do Układu Schengen. Podstawą współpracy policyjnej są unijne akty prawne powiązane z Schengen bądź wynikające z jego dorobku prawnego. Ponadto umowy bilateralne i porozumienia z państwami-członkami strefy Schengen regulują kwestie dotyczące instrumentów, zakresów współpracy oraz możliwości tworzenia stałych struktur współpracy policji w rejonach przygranicznych. Współpraca polskiej policji z policjami innych państw jest realizowana w oparciu o umowy międzynarodowe oraz rządowe i resortowe akty prawne, umożliwiające współpracę na poziomie regionalnym i lokalnym na terenach przygranicznych. Realizacja międzynarodowej współpracy policji odbywa się w dwóch podstawowych obszarach: współpracy operacyjnej i działań pozaoperacyjnych.

Współpraca operacyjna obejmuje przede wszystkim wymianę informacji przez:

- System Informacyjny Schengen (SIS) oraz Krajowe Biuro SIRENE (dla państw strefy Schengen),
- EUROPOL, którego zadaniem jest poprawienie efektywności działania i współpracy między odpowiednimi organami państw członkowskich w zakresie zapobiegania i zwalczania zorganizowanej przestępczości o międzynarodowym charakterze,

¹³ Dz. Urz. UE nr L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 1.

¹⁴ Tamże, s. 73.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2019 r. poz. 161.

- INTERPOL – Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej, pomagająca organom ścigania państw należących do organizacji w walce z wszelkimi rodzajami i formami przestępczości,
- współpracę w ramach sieci oficerów łącznikowych polskiej policji¹⁶,
- bezpośredni dostęp do policyjnych baz danych.

Instrumenty transgranicznej współpracy policyjnej w strefie Schengen

Przystąpienie Polski i Litwy do układu z Schengen¹⁷ wprowadziło nową jakość we współpracy służb policyjnych tych państw. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych wymagało wdrożenia przez Polskę i Litwę dorobku prawnego Schengen. Z punktu widzenia służb policyjnych istotne znaczenie mają mechanizmy i instrumenty współpracy przewidziane w tytule III Konwencji wykonawczej do Układu Schengen¹⁸ – Policja i Bezpieczeństwo oraz tytule IV Konwencji – System Informacyjny Schengen, a także inne akty składające się na dorobek prawny Schengen. Otwarcie granic nastąpiło 21 grudnia 2007 r., a zniesienie kontroli na lotniskach nastąpiło 30 marca 2008 r. – różnica ta spowodowana została koniecznością dostosowania ruchu pasażerskiego do nowych procedur stosowanych wobec pasażerów udających się w podróż drogą powietrzną w ramach strefy Schengen, a także ze zmianą czasu z zimowego na letni. Zniesienie kontroli granicznej spowodowało konieczność wdrożenia instrumentów prawnych i środków kompensacyjnych w celu zabezpieczenia strefy Schengen przed napływem osób niepożądanych oraz w celu zapobiegania, wykrywania i zwalczania przestępczości. Należą do nich:

- jednolite zasady dotyczące kontroli na granicach zewnętrznych,
- jednolity wzór wizy we wszystkich państwach należących do obszaru Schengen wydawanej cudzoziemcom,
- współpraca między organami ścigania i wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, w szczególności obejmująca współpracę policyjną i sądową w sprawach karnych,
- uczestnictwo w Systemie Informacyjnym Schengen,
- pościg transgraniczny,

¹⁶ Działają w takich państwach, jak: Federacja Rosyjska – stanowisko utworzone w 1995 r., Ukraina – stanowisko utworzone w 1997 r., Republika Federalna Niemiec – stanowisko utworzone w 1997 r., Republika Białorusi – stanowisko utworzone w 2005 r., Republika Francuska – stanowisko utworzone w 2008 r., Wielka Brytania – stanowisko utworzone w 2008 r., Republika Turcji – stanowisko utworzone w 2015 r., Królestwo Norwegii – stanowisko utworzone w 2017 r., Węgry – stanowisko utworzone w 2005 r., funkcjonowało do listopada 2007 r. – ponownie zostało utworzone w styczniu 2018 r., Republika Włoska – stanowisko utworzone z początkiem 2018 r., Królestwo Hiszpanii – stanowisko utworzone z początkiem 2018 r. Na Litwie – stanowisko oficera łącznikowego polskiej policji utworzone w 2004 r. i funkcjonowało do grudnia 2005 r.

¹⁷ Układ z Schengen – porozumienie z 1985 r. znoszące kontrole na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy. Porozumienie zostało zawarte 14 czerwca 1985 r. w miejscowości Schengen w Luksemburgu. Jego stronami jest obecnie 29 państw (22 państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz Islandia, Norwegia, Monaco, San Marino, Szwajcaria, Liechtenstein i Watykan).

¹⁸ Dz. Urz. UE nr L 239 z 22 września 2000 r., s. 19.

- obserwacja transgraniczna,
- wspólne centra współpracy.

Tworzenie placówek stanowi realizację zobowiązań RP wynikających z przystąpienia do Unii Europejskiej. Przy tworzeniu placówek brane są pod uwagę w głównej mierze postanowienia umów bilateralnych i porozumień wykonawczych z poszczególnymi państwami.

Współpraca pozaoperacyjna to tworzenie prawa unijnego oraz poznawanie rozwiązań prawnych i przepisów obowiązujących w innych krajach. Istotne znaczenie ma *Podręcznik współpracy policyjnej* (ang. *Police, Co-Operation Handbook*). Zawiera on wykaz krajowych podmiotów wszystkich państw uczestniczących we współpracy, kompetentnych w zakresie stosowania instrumentów transgranicznej współpracy policyjnej oraz wykaz regulacji dotyczących powyższych kwestii we wszystkich państwach obszaru Schengen. Zgodnie z przyjętymi założeniami dokument ten powinien być aktualizowany przez Sekretariat Rady Unii Europejskiej co pół roku.

Z uwagi na ograniczone ramy opracowania powyżej zasygnalizowano jedynie część zagadnień związanych z realizacją transgranicznej współpracy policyjnej, wskazując tylko te instrumenty współpracy, realizowane bezpośrednio na terenach przygranicznych, których stosowanie jest możliwe od momentu zniesienia kontroli na wewnętrznych granicach UE.

Obszary i formy współpracy policji Polski i Litwy

Jako początek sformalizowanej współpracy policji obu państw można przyjąć Porozumienie Ministra Spraw Wewnętrznych Litwy i Ministra Spraw Wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 września 1992 r. o współpracy¹⁹. Wynikiem tego porozumienia było Porozumienie o współpracy między komisariatami policji rejonu wilkawiszskiego, miasta i rejonu marijampolskiego oraz łazdijskiego a Komendą Wojewódzką Policji w Suwałkach. Porozumienie to podpisano 13 kwietnia 1993 r.²⁰ Zakładało ono współdziałanie w zakresie zwalczania zorganizowanej przestępczości kryminalnej i gospodarczej. Współdziałanie obejmowało wymianę informacji, pomoc w czynnościach operacyjnych i dochodzeniowych, a także koordynację przedsięwzięć operacyjno-rozpoznawczych.

Kolejnym aktem dającym możliwości współpracy policyjnej była Umowa z 13 lipca 1998 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób. Umowa weszła w życie 8 stycznia 2000 r.²¹ Jednocześnie na podstawie tej umowy zostało zawarte w tym samym dniu Porozumienie między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie wykonywania umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki

¹⁹ Niepublikowane.

²⁰ Niepublikowane.

²¹ M.P. z 2006 r. nr 90, poz. 940.

Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, w celu jej wykonania²². Wiodącymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację umowy ze strony polskiej zostali: Komendant Główny Straży Granicznej i Komendant Główny Policji, a ze strony litewskiej Główny Komisarz Policji Granicznej i Komisarz Generalny Policji.

Fundamentalne znaczenie miała w rozwoju współpracy policyjnej Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych poważnych przestępstw, sporządzona w Warszawie dnia 4 kwietnia 2000 r.²³ W umowie tej strony zobowiązały się do współpracy między właściwymi organami państwowymi w zakresie zapobiegania przestępczości zorganizowanej i innym poważnym przestępstwom, ich zwalczania oraz ujawniania sprawców przestępstw. W umowie wskazano następujące przestępstwa: przeciwko życiu i zdrowiu oraz mieniu; terroryzm; kradzież materiałów promieniotwórczych oraz nielegalny obrót tymi materiałami; przeciwko chronionemu prawem środowisku naturalnemu; sporządzanie i rozpowszechnianie przedmiotów o charakterze pornograficznym; zmuszanie do prostytucji oraz handlu ludźmi; nielegalne wytwarzanie i obrót bronią, amunicją, materiałami wybuchowymi oraz innymi niebezpiecznymi materiałami; nielegalną migrację i jej organizowanie; kradzież dzieł sztuki oraz nielegalny nimi obrót; kradzież pojazdów mechanicznych i obrót kradzionymi pojazdami mechanicznymi; fałszowanie pieniędzy i innych środków płatniczych, dokumentów finansowych i papierów wartościowych oraz innych dokumentów urzędowych, a także wprowadzanie ich do obiegu; związane z nielegalnym wytwarzaniem i obrotem środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi oraz prekursorami; nielegalne operacje finansowe, w tym legalizowanie dochodów pochodzących z przestępstw „prania brudnych pieniędzy”.

Określono dodatkowo trzy zakresy współpracy:

- poszukiwanie osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub uchylających się od odbycia orzeczonej kary,
- poszukiwania osób zaginionych, podejmowania czynności związanych z identyfikacją osób o nieustalonej tożsamości oraz nieznanymi zwłok,
- ochrony osób uczestniczących w działaniach operacyjnych lub udzielających pomocy organom ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Współpraca ma być prowadzona przede wszystkim przez wymianę wszelkiego rodzaju informacji niezbędnych do zastosowania środków zapobiegających popełnianiu przestępstw oraz służących ich zwalczaniu. Poza tym w przedmiotowej umowie wymienione zostały organy mające utrzymywać ze sobą kontakty, których celem jest wykonywanie tej umowy.

Powyższa umowa stała się podstawą do zawarcia Porozumienia między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej i Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o współpracy

²² Niepublikowane.

²³ Dz.U. z 2002 r. nr 22, poz. 213.

w ochronie osób z dnia 18 maja 2004 r.²⁴ Porozumienie określało wymogi formalne wniosku o pomoc, możliwość przekazywania informacji niejawnych i zasady ich udostępniania oraz współpracę w zakresie ochrony, w tym wytwarzanie dokumentów o charakterze operacyjnym. Określało ponadto ogólne zasady rozliczeń finansowych. Porozumienie było zawarte na lata 2004–2005.

Nową jakość w zakresie dwustronnej współpracy policyjnej wprowadziła Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Wilnie dnia 14 marca 2006 r.²⁵

W rozdziale I tej umowy stwierdzono, że strony, zgodnie z jej postanowieniami i przepisami prawa wewnętrznego swoich państw, zobowiązują się zacieśniać współpracę między właściwymi organami ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych. Współpraca będąca przedmiotem regulacji dotyczy w szczególności przestępstw: przeciwko życiu i zdrowiu, związanych z terroryzmem, nielegalnego wytwarzania i obrotu środkami odurzającymi, substancjami psychotropowymi i ich prekursorami, zwanymi dalej „narkotykami”, nielegalnego przekraczania granicy państwowej i przemytu osób oraz innych przestępstw związanych z przekraczaniem granicy państwowej, kradzieży oraz nielegalnego wytwarzania, obrotu i posiadania broni, amunicji, materiałów wybuchowych, substancji chemicznych lub biologicznych, materiałów promieniotwórczych oraz innych niebezpiecznych materiałów, w tym techniki wojskowej, technologii, usług i towarów podwójnego zastosowania, handlu ludźmi, a także bezprawnego pozbawienia wolności człowieka, przeciwko mieniu, w tym kradzieży pojazdów i dóbr kultury, a także nielegalnego obrotu nimi, fałszowania pieniędzy i innych środków płatniczych, dokumentów finansowych i papierów wartościowych oraz innych dokumentów, a także wprowadzania ich do obiegu i posługiwania się nimi jako autentycznymi, gospodarczych (przeciwko ekonomice i zasadom przedsiębiorczości) oraz nielegalnych operacji finansowych, w tym legalizowania dochodów pochodzących z przestępstw, o charakterze korupcyjnym, związanych z funkcjonowaniem systemów lub sieci informatycznych, przeciwko środowisku, sporządzania i rozpowszechniania przedmiotów o treści pornograficznej, a także zmuszania do prostytucji.

Strony zobowiązały się także do współpracy w zakresie:

- poszukiwania osób podejrzanych o popełnienie przestępstwa lub uchylających się od odbycia orzeczonej kary,
- poszukiwania osób zaginionych oraz podejmowania czynności związanych z identyfikacją osób o nieustalonej tożsamości i nieznanymi zwłok; poszukiwania przedmiotów związanych z popełnionymi przestępstwami,
- ochrony osób uczestniczących w działaniach operacyjnych lub udzielających pomocy właściwym organom lub organom przygranicznym umawiających się państw.

²⁴ Niepublikowane.

²⁵ Dz.U. z 2007 r. nr 177, poz. 1244.

Podstawową formą współpracy określoną w umowie jest wymiana różnego rodzaju informacji, m.in. o zorganizowanych grupach i związkach przestępczych, ich strukturach, charakterystycznych cechach działalności, a także osobach należących lub podejrzanych o przynależność do takich grup. Umowa reguluje szczegółowo kwestie pościgu transgranicznego wynikającego z art. 41 Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen, obserwacji określonej w art. 40 ww. Konwencji. Reguluje ponadto takie formy pracy operacyjnej, jak: operacje pod przykryciem, przesyłki niejawnie nadzorowane.

Umowa określa także współdziałanie na terenach przygranicznych. Wskazuje organy przygraniczne, którymi są – po stronie polskiej: w odniesieniu do organów policji – Komendant Wojewódzki Policji w Białymstoku, a w odniesieniu do organów Straży Granicznej – Komendant Podlaskiego Oddziału Straży Granicznej w Białymstoku. Po Stronie Republiki Litewskiej: w odniesieniu do organów policji: Komisariat Okręgowy Policji w Olicie (Alytus), Komisariat Okręgowy Policji w Mariampolu (Mariampolė), a w odniesieniu do organów Służby Ochrony Granicy Państwowej – Oddział Służby Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w Łoździejach (Lazdijai). Formami współpracy przygranicznej są: wspólne wykonywanie obowiązków służbowych, wspólne patrole, punkty kontaktowe o mieszanej obsadzie. Umowa ponadto reguluje takie kwestie, jak: uprawnienia, odmowa współpracy, ochrona informacji niejawnych, ochrona danych osobowych, naprawienie szkody. W umowie zawarto postanowienia odnoszące się do takich kwestii, jak wzajemne informowanie o wszelkich zmianach właściwości bądź nazw organów, kosztów działania, językach współpracy, rozstrzyganiu sporów czy też stosunku do innych umów. Umowa została zawarta na czas nieokreślony i znosi moc obowiązującą umowy z dnia 4 kwietnia 2000 r.

Umowa z dnia 14 marca 2006 r. dała asumpt do zawarcia szeregu porozumień między policjami Polski i Litwy. Pierwszym z nich było Porozumienie między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej i Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie wykonywania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisanej w Wilnie dnia 14 marca 2006 r.²⁶ Porozumienie to zostało podpisane w Trokach 5 grudnia 2010 r. Reguluje ono zakres i kierunki współpracy oraz jednostki organizacyjne realizujące postanowienia porozumienia. Kolejne postanowienia porozumienia zawierają regulacje dotyczące wymiany informacji, w tym wywiadowczych, procedur obserwacji transgranicznej, pościgu transgranicznego, wspólnych działań na terenach przygranicznych. W porozumieniu uregulowano kwestie wymiany ekspertów, wspólne organizowanie szkoleń i doskonalenia zawodowego. Przewidziano możliwość opracowania podręcznika polsko-litewskiej współpracy transgranicznej. Porozumienie reguluje także kwestie organizacyjne, języka komunikacji i kosztów.

²⁶ Niepublikowane.

Następne było Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Służbą Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o wspólnych patrolach, zawarte w Płaskiej w dniu 7 grudnia 2011 r.²⁷. Regulowało kwestie organizacyjne i techniczne wspólnych patroli. W porozumieniu tym określono główne zadania patrolu, jego skład, kwalifikacje funkcjonariuszy, dokumentowanie przebiegu patrolu, kwestie dowodzenia, wymianę informacji.

Kolejnym aktem było sporządzone w Wilnie 31 grudnia 2015 r. Porozumienie Wykonawcze między Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Służbą Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, Departamentem Cel przy Ministerstwie Finansów Republiki Litewskiej, Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie utworzenia Centrum Współpracy Służb Granicznych, Celnych i Policyjnych w Budzisku²⁸. Centrum w Budzisku powstało 31 stycznia 2016 r. w wyniku przekształcenia Punktu Kontaktowego w Budzisku. Obiekt jest oznakowany tablicami w języku polskim i litewskim oraz symbolami państwowymi Rzeczypospolitej Polskiej i Republiki Litewskiej.

Do głównych jego zadań należy wymiana informacji istotnych dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, wykrywanie przestępczości na terenach przygranicznych, z wykorzystaniem baz danych, systemów informacyjnych i rejestrów, zwalczanie i zapobieganie przestępczości, udzielanie wsparcia przy koordynacji działań w zakresie zdarzeń stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, transgranicznych działań poszukiwawczych, obserwacji transgranicznej i pościgu transgranicznego. Ponadto Centrum wykonuje zadania z zakresu analiz, statystyk, ocen, udziela pomocy w działaniach związanych z czasową ochroną, przyjmowaniem i przekazywaniem środków transportu, rzeczy, dokumentów, współpracuje w zakresie przekazywania osób w ramach readmisji. Wykonuje zadania szkoleniowe, organizacyjne, uczestniczy w programach prewencyjnych, promuje współpracę regionów przygranicznych obu państw.

Następnym aktem, który powstał w oparciu o umowę międzyrządową, jest Deklaracja o Współpracy Między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o nawiązaniu współpracy w zakresie szkolnictwa policyjnego²⁹. Została podpisana przez stronę polską 27 września 2017 r., a przez stronę litewską 3 października 2017 r. Deklaracja jest realizacją postanowień umowy, a w szczególności jej art. 8 i porozumienia zawartego w Trokach 5 października

²⁷ Niepublikowane.

²⁸ Niepublikowane.

²⁹ Niepublikowane.

2010 r. Deklaracja określa zakres współpracy, który obejmuje implementację projektów unijnych w obszarze wymiany kadry szkoleniowej, doskonalenia procesu dydaktycznego, rozwijania metodyki szkolenia. Określa także formy współpracy, na które składają się przygotowanie wspólnych projektów finansowanych przez Unię Europejską, udział w ich wdrażaniu, organizowanie konferencji, seminariów, wykładów i innych spotkań, organizowanie programów wymiany i wizyt studyjnych dla kadry szkół policyjnych, wymianę doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie procesu dydaktycznego i metodyki szkolenia. Podmiotami realizującymi współpracę zostały: Centrum Szkolenia Policji w Legionowie i Litewska Szkoła Policji. W deklaracji zawarto również kwestie kosztów realizacji przedsięwzięcia, przekazywania informacji i koordynacji.

Gdy omawia się dwustronną współpracę policyjną, należy również wspomnieć o uwarunkowaniach wynikających z decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej³⁰ oraz decyzji Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych³¹.

Pierwsza z decyzji przewiduje realizację wspólnych działań na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej. Policjanci i pracownicy policji państw Unii Europejskiej są uprawnieni do wykonywania obowiązków służbowych na terytorium innego państwa członkowskiego Unii Europejskiej w celu realizacji takich zadań, jak: wspólne patrole lub innego rodzaju wspólnych operacji w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości, udzielania wsparcia w związku ze zgromadzeniami, imprezami masowymi lub podobnymi wydarzeniami, klęskami żywiołowymi oraz poważnymi wypadkami w celu ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego oraz zapobiegania przestępczości. Natomiast druga z decyzji w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych przewiduje udzielanie pomocy przez specjalną jednostkę interwencyjną.

Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że bezpieczeństwo wewnętrzne w demokratycznych państwach uzależnione jest od wielu czynników, w tym czynników zewnętrznych, jak to ma miejsce w państwach Unii Europejskiej, szczególnie w tych, które należą do obszaru Schengen. Gwarantem tego są sprawne, skuteczne i dobrze wyszkolone służby policyjne współpracujące ze sobą. Kooperacja policyjna obejmuje wymianę informacji między krajowymi organami ścigania a agencjami celnymi i strażą graniczną, współpracę operacyjną przy wsparciu agencji UE, szkolenia, wymianę

³⁰ Dz. Urz. UE nr L 210 z 6 sierpnia 2008 r., s. 1.

³¹ Tamże, s. 73.

najlepszych praktyk, finansowanie, badania naukowe i innowacje. Dzięki układowi z Schengen stopniowo zniesiono kontrole na wielu granicach wewnętrznych UE. Jednocześnie swobodny przepływ osób i towarów przyczynił się do zwiększenia zagrożeń przestępczością, naruszeń bezpieczeństwa i porządku publicznego. Kryzys migracyjny ostatnich lat i zmieniająca się sytuacja w zakresie bezpieczeństwa pokazały, że strefa Schengen potrzebuje silnych granic zewnętrznych i skutecznych służb policyjnych. W związku z tym, że Polska i Litwa są krajami granicznymi Unii Europejskiej, wymaga to od policji tych krajów wysokiej skuteczności. W realiach obecnych uwarunkowań polityczno-prawnych tylko współpraca sąsiadujących ze sobą państw może przynieść efekty. W mojej ocenie kooperacja policji Polski i Litwy może uchodzić za wzorcową dla innych państw.

Bibliografia

Akty normatywne:

- Decyzja Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej, Dz. Urz. UE nr L 210 z 6 sierpnia 2008 r.
- Decyzja Rady 2008/617/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych, Dz. Urz. UE nr L 210 z 6 sierpnia 2008 r.
- Deklaracja o Współpracy Między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o nawiązaniu współpracy w zakresie szkolnictwa policyjnego. Podpisana przez stronę polską 27 września 2017r., a przez stronę litewską 3 października 2017 r. (niepublikowana).
- 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.
- Konwencja Wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Dz. Urz. UE nr L 239 22 września 2000 r.
- Konwencja z Prüm: współpraca transgraniczna w walce z terroryzmem i przestępczością transgraniczną z 22 maja 2008 r, Dz. Urz. UE z 22 maja 2008 r. PL C 125 E/120.
- Porozumienie Ministra Spraw Wewnętrznych Litwy i Ministra Spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej polskiej z dnia 28 września 1992 r. o współpracy (niepublikowane).
- Porozumienie z dnia 13 kwietnia 1993 r. o współpracy między komisariatami Policji Rejonu Wiłkawiszskiego, miasta i rejonu Marijampolskiego oraz Łazdijskiego, a Komendą Wojewódzką Policji w Suwałkach (niepublikowane).
- Porozumienie z dnia 13 lipca 1998 r. między Ministrem Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej a Ministrem Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie wykonywania umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, w celu jej wykonania (niepublikowane).

- Porozumienie z dnia 18 maja 2004 r. między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej i Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o współpracy w ochronie osób (niepublikowane).
- Porozumienie z 5 grudnia 2010 r. między Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej i Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie wykonywania Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisanej w Wilnie dnia 14 marca 2006 r. (niepublikowane).
- Porozumienie między Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Służbą Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej o wspólnych patrolach, zawarte w Płaskiej w dniu 7 grudnia 2011 r. (niepublikowane).
- Porozumienie Wykonawcze z dnia 31 grudnia 2015 r. pomiędzy Ministrem Finansów Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Straży Granicznej Rzeczypospolitej Polskiej, Komendantem Głównym Policji Rzeczypospolitej Polskiej a Służbą Ochrony Granicy Państwowej przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej, Departamentem Cel przy Ministerstwie Finansów Republiki Litewskiej, Departamentem Policji przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Republiki Litewskiej w sprawie utworzenia Centrum Współpracy Służb Granicznych, Celnych i Policyjnych w Budzisku (niepublikowane).
- Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej*, Luksemburg 2010.
- Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, podpisany w Atenach w dniu 16 kwietnia 2003 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/30.
- Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (tzw. traktat amsterdamski) – podpisany 2 października 1997 r., Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864/31.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.U. z 2009 r. nr 203 poz. 1569.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej i innych poważnych przestępstw, sporządzona w Warszawie dnia 4 kwietnia 2000 r., Dz.U. z 2002 r. nr 22, poz. 213.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Litewskiej o współpracy w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i innych przestępstw oraz

współdziałaniu na terenach przygranicznych, podpisana w Wilnie dnia 14 marca 2006 r., Dz.U. z 2007 r. nr 177 poz. 1244.

Umowa z 13 lipca 1998 r. między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Litewskiej o przekazywaniu i przyjmowaniu osób, M.P. z 2006 r. nr 90, poz. 940.

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2019 r. poz. 161.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w Systemie Informacyjnym Schengen oraz Wizowym Systemie Informacyjnym, Dz.U. z 2018 r. poz. 2162 ze zm.

Opracowania:

Grzelak A., *Komentarz do art. 67 TFUE, w: Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. I, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

Streszczenie:

Artykuł dotyczy współpracy między policjami Polski i Litwy. W pierwszej części dokonano syntetycznego omówienia uwarunkowań współpracy państw Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy policyjnej. Wskazano kształtowanie się instytucji prawnych współpracy państw Unii Europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa. W kolejnej części zatytułowanej „Uwarunkowania współdziałania policji Polski i Litwy w ramach Schengen” zaprezentowano zagadnienia związane z podstawami prawnymi współpracy polskiej policji z policjami innych państw, kwestie wymiany informacji oraz instrumenty transgranicznej współpracy policyjnej w strefie Schengen. W części trzeciej opracowania w układzie chronologicznym zaprezentowano umowy, porozumienia i inne dwustronne dokumenty, które dały podstawy prawne i możliwość faktycznej współpracy policyjnej między sąsiadującymi krajami. Omówiono wynikające z nich zakresy, formy i metody współdziałania.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, współpraca, policja, Litwa, Polska, umowy międzynarodowe.

Bilateral Cooperation Between the Police of Poland and Lithuania (in the Light of Contracts and Agreements)

Abstract:

The article concerns cooperation between the Polish and Lithuanian police. The first part synthetically describes the conditions of cooperation between the European Union countries in the field of internal security and police cooperation. The formation of legal institutions for cooperation of European Union countries in the field of security was indicated. The next part, entitled “Conditions for cooperation between the Polish and Lithuanian police within Schengen,” presents issues related to the legal basis for cooperation of Polish police with other countries’ police, information exchange and instruments of cross-border police cooperation in the Schengen area. In the third part of the study, in a chronological order, agreements and other bilateral documents that gave the legal basis and the possibility of effective police cooperation between neighboring countries were presented. The ranges, forms and methods of interaction that arise from the documents are discussed.

Keywords: security, cooperation, police, international agreements, Lithuania, Poland.