

Tomasz Sajfański

NADZÓR NAD DZIAŁALNOŚCIĄ OPERACYJNĄ W RAMACH INTERPOLU – ASPEKTY PRAWNE I PRAKTYCZNE

Supervision on Interpol police operations – legal and practical aspects

Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnej (ang. International Criminal Police Organization, dalej Interpol) to najstarsza i największa organizacja współpracy policyjnej¹. Dzięki unikatowej strukturze organizacyjnej zasięg geograficzny działania Interpolu w 2017 r. obejmował obszar 192 państw członkowskich i terytoriów zależnych². W konsekwencji Interpol ma bezprecedensowe możliwości udzielania państwom członkowskim wsparcia w zwalczaniu zagrożeń transgranicznych.

Z taktyczno-kryminalistycznego punktu widzenia przez działalność operacyjną Interpolu należy rozumieć system uzgodnionych przez państwa członkowskie metod i form współpracy policyjnej realizowanych przez upoważnionych urzędników Sekretariatu Generalnego Interpolu oraz funkcjonariuszy właściwych krajowych służb policyjnych, które służą identyfikowaniu i lokalizowaniu zagrożeń transgranicznych.

Działania operacyjne podejmowane w ramach Interpolu są typowe dla wywiadu kryminalnego. Odnośnie do wywiadu kryminalnego można wyróżnić trzy zakresy działań Interpolu:

- 1) administrowanie bazami danych policyjnych (m.in.: skradzionych pojazdów, utraconych dzieł sztuki, osób podejrzanych);
- 2) wspomaganie wymiany informacji kryminalnych;
- 3) analizowanie informacji kryminalnych.

Działania operacyjne Interpolu wspomagają czynności policji krajowych ukierunkowane na identyfikowanie i lokalizowanie osób lub rzeczy, które to

¹ Utworzona w 1923 r. Ma na celu rozwijanie współpracy służb policji kryminalnej oraz wspieranie krajowych służb policyjnych w zwalczaniu przestępczości międzynarodowej.

² W 2017 r. do grona członków Interpolu przyjęto Palestynę.

czynności realizowane są w warstwie operacyjnej spraw o charakterze międzynarodowym (w tym dochodzeń).

Podjęcie działań operacyjnych w ramach Interpolu warunkowane jest zaistnieniem dwóch przesłanek. Po pierwsze, gdy mamy do czynienia z działaniem kryminalnym. Po drugie, gdy międzynarodowy charakter działania przestępczego wymaga nawiązania kontaktu z policją innego państwa.

Konkretne metody i instrumenty działań Interpolu są wynikiem wielu czynników, w tym politycznych (tzn. oczekiwań wobec Interpolu ze strony społeczności międzynarodowej oraz wpływu konkretnych państw członkowskich), posiadanego przez organizację potencjału (personel, środki finansowe, kompetencje) oraz dotychczasowego doświadczenia.

Interpol nie dysponuje żadnymi siłami wykonawczymi, co jest wynikiem braku uprawnień do wykonywania jakichkolwiek czynności procesowych.

Podstawowe formy działań operacyjnych Interpolu

W wymiarze taktyczno-kryminalistycznym jako podstawowe formy działań Interpolu należy wskazać gromadzenie i przetwarzanie informacji w bazach danych oraz poszukiwania osób (przestępców, zaginionych).

Informacje kryminalne gromadzone przez Interpol są pogrupowane w określone zbiory tematyczne, np. dane osobowe i pseudonimy osób podejrzanych o dokonanie przestępstw, poszukiwanych w celu aresztowania i ekstradycji, zaginionych, informacje o przestępstwach sklasyfikowanych według ich kategorii, miejsca i sposobu popełnienia, informacje o konfiskatach narkotyków, ujawnionych fałszywych banknotach i elektronicznych środkach płatniczych, broni i materiałach, karty daktyloskopijne, profile DNA, informacje o utraconych pojazdach mechanicznych, dziełach sztuki oraz sfalszowanych dokumentach tożsamości.

Zasoby obejmują kartoteki, bazy danych oraz rejestry, które tworzą tzw. System Informacji Kryminalnych Interpolu (ang. Interpol Criminal Information System – dalej jako ICIS)³.

Z operacyjnego punktu widzenia funkcją ICIS jest zapewnienie policjantom państw członkowskich dostępu do informacji pozwalających na identyfikację przestępców.

Interpol dąży do zapewnienia wszystkim państwom członkowskim natychmiastowego dostępu do informacji zgromadzonych w ICIS. Dostęp do nich

³ Dokument COM/FS/2007-09/GI-04 s. 1. W niektórych dokumentach Interpolu określany również jako Interpol Information System.

posiadają wszystkie krajowe biura Interpolu za pośrednictwem I-24/7⁴. Sprawdzenia w bazach danych Interpolu pozwalają na ustalenie relacji i powiązań obiektów (osób, rzeczy, miejsc) poddawanych zapytaniu.

Wśród instrumentów Interpolu wspomagających poszukiwania podejrzanych w celu zatrzymania i aresztowania wyróżnić można:

- notę czerwoną, tzw. międzynarodowy list gończy (*red notice*)⁵;
- nieformalne zawiadomienie o poszukiwaniach, tzw. dyfuzję (*diffusion*).

Nota czerwona to sposób przekazywania przez Sekretariat Generalny Interpolu informacji, że dana osoba poszukiwana jest przez wymiar sprawiedliwości jednego z państw członkowskich czy międzynarodowy sąd lub trybunał karny w celu aresztowania i ekstradycji. Wyróżnić można dwa typy not czerwonych:

- wydawane na podstawie decyzji krajowego organu wymiaru sprawiedliwości (prokurator/sąd);
- wydawane na podstawie decyzji międzynarodowego trybunału karego.

Nota czerwona oraz dyfuzja upoważniają funkcjonariuszy policji dowolnego kraju członkowskiego Interpolu do zatrzymania osoby wskazanej w zawiadomieniu, co na dalszym etapie postępowania może skutkować ekstradycją aresztowanego.

Interpol stworzył również specjalny mechanizm współpracy w zakresie poszukiwania zbiegów z zakładów izolacji społecznej (więzień, aresztów). W tym celu w Sekretariacie Generalnym Interpolu powołano specjalny wydział pod nazwą Fugitive Investigative Service. Do jego zadań należą m.in.: opracowywanie i publikowanie not poszukiwawczych, koordynacja poszukiwań, upowszechnianie najlepszych praktyk i wiedzy specjalistycznej z zakresu poszukiwań.

System nadzoru

Celem działań nadzorczych jest zapewnienie, aby czynności operacyjne w ramach Interpolu były prowadzone w sposób praworządny i skuteczny.

⁴ *Interpol Annual Report 2005*, Lyon 2006, s. 9, www.interpol.int/en/News-and-media/.../Annual-reports/2005/, dostęp 14.08.2014.

⁵ Określanie noty czerwonej jako międzynarodowego listu gończego jest błędne, gdyż zawiera ona nie nakaz, ale jedynie prośbę o aresztowanie i ekstradycję podejrzanego. Jednakże takie określenie występuje w literaturze przedmiotu oraz w niektórych dokumentach wewnętrznych Interpolu.

Omawiana problematyka jest zagadnieniem nadzwyczaj skomplikowanym z powodu specyfiki prowadzonych przez Interpol działań oraz umiejscowienia organizacji w systemie instytucjonalnym społeczności międzynarodowej.

Nadzór nad działalnością operacyjną Interpolu wykonywany jest na dwóch poziomach:

- ponadkrajowym,
- krajowym.

W aspekcie podmiotowym do instytucji posiadających kompetencje nadzorcze nad działalnością operacyjną Interpolu należą m.in.:

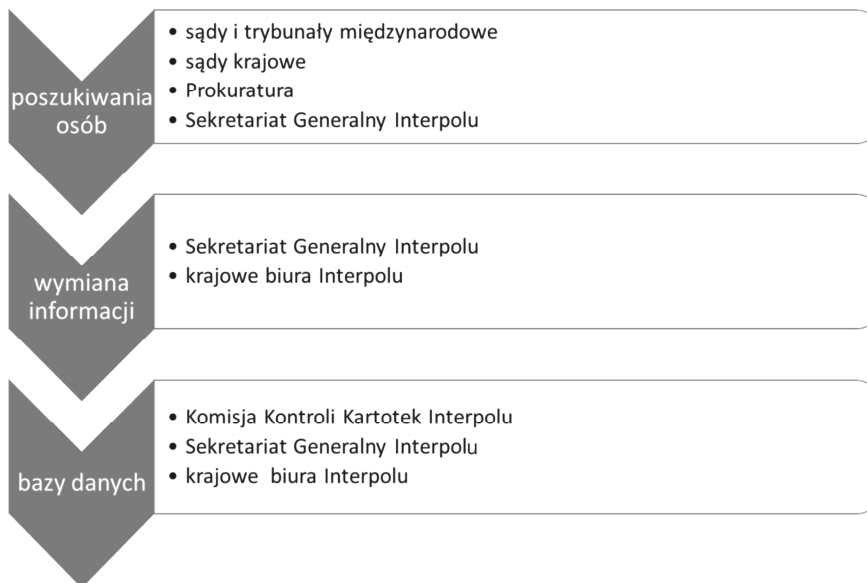
- sądy i trybunały międzynarodowe,
- sądy krajowe,
- krajowe organy prokuratorskie,
- Zgromadzenie Ogólne Interpolu,
- Komitet Wykonawczy Interpolu,
- Komisja Kontroli Kartotek Interpolu,
- krajowe biura Interpolu.

Poziom ponadkrajowy	Poziom krajowy
SĄDY I TRYBUNAŁY MIĘDZYNARODOWE	SĄDY PROKURATURA KRAJOWE BIURA INTERPOLU
ZDGROMADZENIE OGÓLNE INTERPOLU	
KOMITET WYKONAWCZY INTERPOLU	
SEKRETARIAT GENERALNY INTERPOLU	
KOMISJA KONTROLI KARTOTEK INTERPOLU	

Ryc. 1. Podział instytucji mających kompetencje nadzorcze według poziomu nadzoru

Źródło: opracowanie własne.

Decyzjami krajowych organów wymiaru sprawiedliwości, na podstawie których może być opublikowana nota czerwona, są list gończy lub nakaz doprowadzenia do zakładu karnego w celu odbycia wymierzonej kary.



Ryc. 2. Właściwość instytucji nadzorczych według formy działań operacyjnych Interpolu

Źródło: opracowanie własne.

Podstawą wydania noty czerwonej może być decyzja następujących trybunałów międzynarodowych:

- Międzynarodowego Trybunału Karnego (ICC)⁶;

⁶ Międzynarodowy Trybunał Karny (International Criminal Court – ICC) to niezależny międzynarodowy organ sądowy o charakterze stałym. Jurysdykcja ICC spełnia funkcję kompetentną w odniesieniu do jurysdykcji karnej państw. Siedziba ICC znajduje się w Hadze (Holandia). W skład Trybunału wchodzi 18 sędziów. Podstawą prawną działania jest Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie 17 lipca 1998 r. Stronami Statutu MTK są 123 państwa (nie są nimi m.in.: Stany Zjednoczone, Izrael, Rosja, Chiny). Trybunał jest instytucją stałą i jest władny wykonywać jurysdykcję wobec osób, które dopuściły się najpoważniejszych zbrodni wagi międzynarodowej. Przepęstwami objętymi jurysdykcją Trybunału są: zbrodnia ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości, zbrodnie wojenne, zbrodnia agresji. ICC może przekazać wnioski o aresztowanie i dostarczenie osoby jakiegokolwiek państwu, na którego terytorium ta osoba może się znajdować, i domagać się współpracy tego państwa w aresztowaniu i dostarczeniu takiej osoby. Państwa wykonują wnioski ICC o aresztowanie i dostarczenie osób na podstawie procedur przewidzianych w ich prawie krajowym. W celu zatrzymania i aresztowania osoby objętej wnioskiem ICC państwo w razie potrzeby może wykorzystywać instrumenty Interpolu wspomagające poszukiwania. W dniu 22 grudnia 2004 r. podpisano porozumienie o współpracy między Urzędem Prokuratora Międzynarodowego Trybunału Karnego a Międzynarodową Organizacją Policji Kryminalnej Interpol (ang. Cooperation Agreement between the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court and the International Criminal Police Organization). Porozumienie określa ramy współpracy obu instytucji na płaszczyznach zapobiegania przestępczości oraz wymiaru sprawiedliwości. Na mocy porozumienia Urząd Prokuratora ICC ma dostęp do systemu telekomunikacyjnego Interpolu I-24/7 oraz baz danych administrowanych przez SG Interpolu. Porozumienie umożliwia stronom wymianę informacji kryminalnych

- Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy⁷;
- Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii⁸;
- Sądu Specjalnego dla Sierra Leone⁹;
- Trybunału Specjalnego dla Libanu¹⁰.

Noty czerwone zawarte są w Bazie Danych Nominalnych Sekretariatu Generalnego i dostępne policjom krajowym za pośrednictwem systemu 1–24/7. Obowiązuje generalna zasada, że każde państwo członkowskie może zwrócić się do Sekretariatu Generalnego Interpolu z prośbą o opublikowanie noty czerwonej, która po weryfikacji zgodności ze Statutem Interpolu jest dystrybuowana do wszystkich krajów członkowskich. Ogłoszenie noty czerwonej stanowi wzmocnienie poszukiwań krajowych prowadzonych w celu zatrzymania i ekstradycji.

Zgromadzenie Ogólne Interpolu (ang. General Assembly, dalej: GA) jest organem plenarnym reprezentującym wszystkie państwa członkowskie. GA decyduje o najważniejszych kwestiach organizacji, w tym m.in.: polityce w stosunkach zewnętrznych, finansach, metodach pracy, kierunkach działań, ponadto przeprowadza wybory członków Komitetu Wykonawczego. W skład GA wchodzi delegaci wskazani przez każde z państw członkowskich¹¹. Zgodnie z art. 8 Statutu Interpolu główne funkcje Zgromadzenia Ogólnego obejmują:

- wykonywanie obowiązków określonych w statucie,
- określanie zasad oraz środków odpowiednich do osiągnięcia celów organizacji,

oraz kooperację w sprawach poszukiwania podejrzanych. W Polsce przepisy o współpracy z Międzynarodowym Trybunałem Karnym znajdują się w rozdziale 66a k.p.k.

⁷ Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy (International Criminal Tribunal for Rwanda) to międzynarodowy trybunał powołany pod auspicjami ONZ do zbadania i rozliczenia zbrodni popełnionych w Rwandzie podczas ludobójstwa w 1994 r.

⁸ Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) to międzynarodowy trybunał utworzony w 1993 r. na mocy rezolucji 827 Rady Bezpieczeństwa ONZ z dnia 25 maja 1993 r. Trybunał sędzi zbrodnie wojenne popełnione na terytorium byłej Jugosławii od dnia 1 stycznia 1991 r.

⁹ Sąd Specjalny dla Sierra Leone (Special Court for Sierra Leone) to trybunał karny utworzony na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ z 2000 r. oraz porozumienia między sekretarzem generalnym ONZ a rządem Sierra Leone z roku 2002. Zajmuje się sądzeniem najcięższych zbrodni popełnionych na terytorium tego państwa od roku 1996. Zasiadają w nim sędziowie mianowani zarówno przez rząd Sierra Leone, jak i przez sekretarza generalnego ONZ.

¹⁰ Trybunał Specjalny dla Libanu (Special Tribunal for Lebanon) to międzynarodowy trybunał karny, powołany na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1757 z dnia 30 maja 2007 r. do zbadania i osądzenia sprawy zabójstwa byłego libańskiego premiera Rafika Hariri, wraz z ponad 20 innymi osobami w zamachu bombowym w Bejrucie przeprowadzonym 14 lutego 2005 r.

¹¹ Art. 6 Statutu Interpolu.

- zatwierdzanie ogólnego programu działań na nadchodzący rok przygotowanego przez Sekretarza Generalnego,
- ustalanie niezbędnych unormowań prawnych,
- dokonywanie wyboru osób do pełnienia funkcji statutowych,
- podejmowanie rezolucji i wydawanie rekomendacji w stosunku do państw członkowskich w zakresie kompetencyjnym organizacji,
- określanie polityki finansowej organizacji,
- badanie oraz przyjmowanie porozumień o współpracy z innymi organizacjami.

GA spotyka się na posiedzeniach zwykłych lub nadzwyczajnych. Zwykłe posiedzenia GA organizowane są raz w roku w jednym z państw członkowskich w formie sesji plenarnej. Na wniosek Komitetu Wykonawczego lub większości członków może zostać zwołane nadzwyczajne posiedzenie GA¹². Organizacja sesji GA wymaga zawarcia porozumienia między Interpołem a państwem członkowskim, na którego terytorium planowane jest przedsięwzięcie. Wzór tego rodzaju porozumienia przyjęto w 1996 r. na sesji GA w Turynie¹³. Jednocześnie praktyczne wskazówki dotyczące technicznych kwestii organizacji sesji GA ujęto w akcie normatywnym o charakterze wewnętrznym, który specyfikuje obowiązki obu stron: państwa gospodarza oraz Interpolu¹⁴.

Zgodnie z art. 14 statutu Interpolu, GA podejmuje uchwały zwykłą większością głosów z wyjątkiem tych decyzji, dla których statut wymaga większości dwóch trzecich¹⁵ lub jednomyślności¹⁶. Uchwały GA przyjmują formę rezolucji lub zaleceń.

W posiedzeniach GA biorą udział przedstawiciele władz Interpolu, w tym Prezydent i Sekretarz Generalny. W trakcie sesji GA każde państwo członkowskie powinno być reprezentowane przez jednego lub kilku delegatów. Z przyczyn praktycznych w skład delegacji państw członkowskich powinni wchodzić wyżsi przedstawiciele służb policyjnych, reprezentanci krajowi zaangażowani we współpracę w ramach Interpolu oraz specjaliści z dziedzin dyskutowanych podczas danej sesji. Delegacja musi mieć przewodniczącego, którego wyznacza kompetentny organ rządowy danego państwa¹⁷. Tylko jeden członek delegacji państwa członkowskiego ma prawo głosowania podczas GA¹⁸.

¹² Art. 10 Statutu Interpolu.

¹³ Special agreement on the ICPO – Interpol’s privileges and immunities during Executive Committee meetings and General Assembly sessions, AGN/65/RAP. No 20, Appendix 2.

¹⁴ Ibidem, Appendix 1, Organization of Interpol General Assembly sessions: specification.

¹⁵ Na przykład większość kwalifikowana wymagana jest przy wyborze Prezydenta Interpolu.

¹⁶ GA zatwierdza jednomyślnie zawarcie umowy w sprawie siedziby Interpolu.

¹⁷ Art. 7 Statutu Interpolu.

¹⁸ Art. 13 Statutu Interpolu.

Obrady GA skupiają się na najważniejszych sprawach dla Interpolu, w tym strategii działań służących wzmocnieniu zdolności organizacji do wspomagania działań policyjnych prowadzonych na poziomie krajowym oraz zwiększeniu wykorzystania przez państwa członkowskie narzędzi oferowanych przez Interpol. GA legitymowane jest do wprowadzania zmian do Statutu Interpolu oraz przyjmowania regulaminu swojego działania. Pod koniec każdej sesji GA wskazuje miejsce organizacji posiedzenia w kolejnym roku. W przypadku wystosowania odpowiedniego zaproszenia przez państwo członkowskie GA może wyznaczyć także miejsce organizacji posiedzenia za dwa lata¹⁹.

W zakresie stosunków zewnętrznych GA podejmuje decyzje o przyjęciu w poczet członków Interpolu nowych państw oraz przyjmuje zasady regulujące stosunki organizacji z partnerami zewnętrznymi. Zawarcie przez Interpol porozumienia o współpracy wymaga wyrażenia przez GA zgody w odniesieniu do jego treści.

Organ ten określa politykę finansową oraz bierze udział w sporządzeniu budżetu organizacji. Przyjęcie planu finansowego wymaga jednomyślnej uchwały.

GA określa kierunki działania organizacji zgodnie z jej statutowymi celami, decyduje o utworzeniu baz danych i zainicjowaniu projektów operacyjnych, zatwierdza programy pracy na przyszły rok kalendarzowy, wydaje rekomendacje dla krajów członkowskich oraz przyjmuje ogólne sprawozdanie z działalności Interpolu w poprzednim roku.

Pełni także funkcje organu zwierzchniego nad Sekretarzem Generalnym i Komitetem Wykonawczym. Powołuje i odwołuje Sekretarza Generalnego i jego zastępców oraz nadzoruje prawidłowe wykonywanie przez nich obowiązków. W trakcie obrad GA przeprowadzane są wybory do Komitetu Wykonawczego Interpolu.

Organ ten może również tworzyć specjalne komitety *ad hoc* do realizacji szczególnych zadań, a także zwoływać konferencje regionalne między dwoma sesjami Zgromadzenia Ogólnego²⁰.

Sprawozdania oraz wszelkie inne pisma i dokumenty przedkładane GA sporządzane są we wszystkich językach urzędowych Interpolu.

Pomiędzy posiedzeniami GA odbywają się konferencje regionalne, a ich celem jest omówienie polityki oraz aspektów strategicznych działalności organizacji, istotnych dla funkcjonowania organów ścigania krajów członkowskich danego regionu. Obecnie są one organizowane regularnie na pięciu kontynentach: w Afryce, Azji, Europie, Ameryce Południowej oraz Ameryce Północnej.

¹⁹ Art. 12 Statutu Interpolu.

²⁰ Art. 6–14 Statutu Interpolu.

Początkowo spotkania odbywały się co dwa lata – obecnie odbywają się co rok. Europejski Wiceprezydent Interpolu pełni funkcje przewodniczącego Europejskiej Konferencji Regionalnej. Podczas Europejskiej Konferencji Regionalnej omawiana jest strategia wzmocnienia współpracy państw członkowskich Interpolu kontynentu europejskiego oraz aktualny stan przestępczości na podstawie raportów opracowywanych przez Europejski Komitet Interpolu, Poddyrektoriat ds. Europy Sekretariatu Generalnego Interpolu, właściwe grupy robocze oraz poszczególne delegacje.

Komitet Wykonawczy (ang. Executive Committee, dalej: EC) jest organem kolegialnym o charakterze kontrolno-wykonawczym. W jego skład wchodzi 13 członków, w tym Prezydent Interpolu, trzech wiceprezydentów oraz dziewięciu delegatów. Członkowie wybierani są przez Zgromadzenie Ogólne z uwzględnieniem klucza geograficznego – każdy musi pochodzić z innego państwa członkowskiego²¹. Wiceprezydenci i delegaci wybierani są na okres trzech lat. Obowiązuje zakaz kolejnej reelekcji na stanowisko wiceprezydenta lub delegata do EC²².

W trakcie wykonywania obowiązków wszyscy członkowie EC działają jako przedstawiciele Interpolu, a nie jako reprezentanci państwa członkowskiego²³.

Z formalnego punktu widzenia EC ma obowiązek obradować co najmniej raz w roku²⁴. Faktycznie posiedzenia EC odbywają się trzy razy w roku.

Do podstawowych funkcji Komitetu Wykonawczego należy:

- kontrola wykonywania decyzji podjętych przez Zgromadzenie Ogólne;
- przygotowanie porządku obrad na sesje GA;
- przedkładanie GA programu pracy oraz projektów, które EC uzna za funkcjonalne;
- kontrolowanie działalności Sekretarza Generalnego;
- wypełnianie pełnomocnictw udzielonych przez GA²⁵.

Członkowie EC piastują swoje funkcje do zakończenia sesji Zgromadzenia Ogólnego odbywającej się w roku upływu ich kadencji²⁶.

Pracami Komitetu Wykonawczego kieruje Prezydent (ang. President). Wybierany jest on przez GA większością dwóch trzecich głosów spośród delegatów zgłoszonych przez państwa członkowskie. W przypadku nieuzyskania kwalifikowanej większości głosów podczas dwóch głosowań wybór następuje

²¹ Art. 15 Statutu Interpolu.

²² Odpowiednio: art. 17 i art. 19 Statutu Interpolu.

²³ Art. 21 Statutu Interpolu.

²⁴ Art. 20 Statutu Interpolu.

²⁵ Art. 22 Statutu Interpolu.

²⁶ Art. 24 Statutu Interpolu.

zwykłą większością głosów²⁷. Zgodnie z art. 17 Statutu Interpolu, Prezydent wybierany jest na okres czterech lat.

Do zadań Prezydenta należy:

- przewodniczenie sesjom Zgromadzenia Ogólnego i Komitetu Wykonawczego oraz kierowanie obradami;
- czuwanie nad zgodnością działalności organizacji z decyzjami Zgromadzenia Ogólnego i Komitetu Wykonawczego;
- utrzymywanie stałego i bezpośredniego kontaktu z Sekretarzem Generalnym Interpolu²⁸.

Podkreślić należy, że Prezydent kieruje całą organizacją, z czym wiąże się przewodniczenie obradom Zgromadzenia Ogólnego i Komitetu Wykonawczego, nadzór nad działalnością Interpolu pod kątem zgodności z decyzjami Zgromadzenia Ogólnego i Komitetu Wykonawczego oraz utrzymywanie bezpośredniego kontaktu z Sekretarzem Generalnym Interpolu²⁹.

Komitet Wykonawczy może w kwestiach szczególnych (specjalistycznych) powoływać ekspertów, tzw. doradców. Ich rola ma wyłącznie charakter konsultacyjny. Z tego powodu doradcy nie uczestniczą w procesie podejmowania decyzji. Doradcy powoływani są na okres trzech lat, po uprzedniej informacji przedstawionej Zgromadzeniu Ogólnemu. W każdym czasie mogą oni zostać odwołani na podstawie decyzji Zgromadzenia Ogólnego³⁰. W praktyce doradcy opiniują materiały na posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego i Komitetu Wykonawczego w zakresie finansów Interpolu (budżetu, wydatków), kadr czy bezpieczeństwa (danych, obiektów).

Komisja Kontroli Kartotek (ang. The Commission for the Control of Interpol's Files, CCIF, dalej: KKK) jest organem niezależnym, który czuwa nad tym, aby przetwarzanie przez organizację informacji o charakterze osobowym było zgodne z ustanowionymi przez nią unormowaniami dotyczącymi tej materii. Celem działania KKK jest zapewnienie przestrzegania przez Interpol międzynarodowych standardów w ochronie danych. CCIF ma niezależny status oraz uprawnienia do podejmowania działań zaradczych. Zapewnia Interpolowi doradztwo w odniesieniu do każdego projektu, operacji, unormowań lub innych spraw związanych z przetwarzaniem danych osobowych, w szczególności rozpatruje wnioski dotyczące informacji zawartych w kartotekach organizacji.

Sekretariat Generalny w Lyonie (dalej SG) to centrala Interpolu, która realizuje zadania o charakterze operacyjnym, administracyjnym i technicznym.

²⁷ Art. 16 Statutu Interpolu.

²⁸ Art. 18 Statutu Interpolu.

²⁹ Art. 15–24 Statutu Interpolu.

³⁰ Art. 34–37 Statutu Interpolu.

Do głównych zadań SG należy przede wszystkim koordynacja działań krajowych biur Interpolu zlokalizowanych w strukturach poszczególnych policji lub w innych organach ścigania państw członkowskich oraz gromadzenie i udostępnianie danych kryminalnych. Sekretariat stanowi również punkt kontaktowy dla krajowych biur Interpolu, działających w poszczególnych państwach członkowskich. Koordynuje on działania Interpolu, a także zapewnia biurom krajowym pomoc oraz dopływ informacji w czynnościach o charakterze transgranicznym. Odpowiada też za bieżące funkcjonowanie Interpolu i pozostaje w gotowości 24 godziny na dobę. Jego pracownicy znają każdy z oficjalnych języków organizacji: arabski, angielski, francuski i hiszpański.

Podstawowe funkcje SG zostały określone w art. 26 statutu:

- wykonywanie decyzji Zgromadzenia Ogólnego oraz Komitetu Wykonawczego;
- pełnienie funkcji międzynarodowego centrum do walki z przestępczością pospolitą;
- pełnienie funkcji centrum technicznego i informacyjnego;
- zapewnienie efektywnego działania Interpolu;
- utrzymywanie kontaktów z władzami krajowymi i podmiotami międzynarodowymi w zakresie poszukiwania osób podejrzanych;
- przygotowywanie niezbędnych publikacji;
- zapewnianie zaplecza administracyjnego w trakcie posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego, Komitetu Wykonawczego czy innego organu Interpolu;
- przygotowywanie projektów rocznego programu pracy do zatwierdzenia przez Zgromadzenie Ogólne oraz Komitet Wykonawczy;
- utrzymywanie bezpośredniego i stałego kontaktu z Prezydentem organizacji.

Realizacja przedstawionych funkcji znajduje odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej centrali, którą tworzą stałe ogniwa Interpolu. W przyjętym modelu organizacyjnym SG działalność Interpolu realizowana jest przez departamenty wykonujące zadania koordynacyjne, obsługi prawnej, prezydialne, planistyczne, finansowo-administracyjne oraz wynikające z zarządzania zasobami informacyjnymi i wymianą informacji. Oczywiście struktura organizacyjna SG zmienia się wraz z rozwojem Interpolu oraz w związku z nowymi zagrożeniami kryminalnymi. W sposób naturalny zmianie ulegają liczba, nazwy i zakresy zadaniowe ogniw organizacyjnych. Niezależnie od tego w strukturze SG Interpolu zarysowały się trzy zasadnicze pionory: prezydialny, operacyjny oraz wspomagający.

W pionie prezydyjnym znajdują się gabinet szefa Interpolu, ogniwo prawne oraz doradca. Pion prezydyjny odpowiada za wspieranie Sekretarza Generalnego w sprawach organizacyjnych, w tym polityki kadrowej oraz koordynacji współpracy z partnerami zewnętrznymi (np. ONZ czy Europolem). Ponadto wspiera przygotowania posiedzeń Zgromadzenia Ogólnego oraz prace Komitetu Wykonawczego. W pionie operacyjnym znajdują się ogniwa odpowiedzialne za koordynację pracy regionalnych i krajowych biur Interpolu, zwalczanie przestępczości oraz wsparcie operacji policyjnych. Pion wspomagający obejmuje ogniwa finansowe, informatyczne, planistyczne oraz ochrony fizycznej. Ogniwo informatyczne odpowiada za zarządzanie zasobami informacyjnymi i realizuje zadania związane m.in. z: utrzymaniem ochrony przechowywanych danych i bezpieczeństwa komunikacyjnego, prowadzeniem szkoleń z zakresu technologii informatycznych oraz zarządzaniem wszystkimi bazami danych Interpolu. Główne funkcje ogniwa finansowego obejmują monitorowanie działalności i wydatków Interpolu oraz koordynację i wdrażanie strategii finansowej. Ogniwo planistyczne opracowuje propozycje strategicznych kierunków działalności Interpolu, w tym dotyczące rozwoju współpracy zewnętrznej.

W celu zapewnienia efektywnej współpracy Sekretariat Generalny Interpolu w Lyonie powiązany jest z krajowymi biurami Interpolu w państwach członkowskich (ang. National Central Bureaus). Powstanie globalnej sieci krajowych biur Interpolu stanowiło rozwinięcie organizacyjne krajowych punktów kontaktowych tworzonych już w latach 30. XX w.

Zgodnie z postanowieniami Statutu Interpolu państwa członkowskie ustanawiają lub wyznaczają w strukturach krajowych organów ścigania strukturę organizacyjną pośredniczącą w danym kraju pomiędzy wszystkimi organami ścigania tego kraju a SG Interpolu oraz krajowymi biurami Interpolu innych państw. Obowiązuje zasada, że każde państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczenia jednego biura krajowego. Przy czym krajowe biuro Interpolu jest wyłącznym ogniwem organizacyjnym pośredniczącym w kontaktach między SG i krajowymi biurami w innych państwach a właściwymi władzami krajowymi. W ten sposób SG Interpolu współpracuje tylko z jednym krajowym biurem z każdego państwa członkowskiego³¹.

Zadania krajowych biur Interpolu (dalej: KBI) z reguły realizują jednostki organizacyjne umiejscowione na szczeblu centralnym administracji państwo-

³¹ Art. 32 Statutu Interpolu: „W przypadku tych państw, dla których przepisy Artykułu 32 nie mają zastosowania lub nie pozwoliłyby na skuteczną, scentralizowaną współpracę, Sekretariat Generalny określi w porozumieniu z tymi państwami inne dogodne formy współpracy”.

wej, które mają potencjał operacyjny pozwalający odpowiedzieć na każdy wniosek SG Interpolu lub innego KBI oraz podjąć, w razie potrzeby, akcję policyjną na dużą skalę z udziałem innych krajowych instytucji porządku prawnego. Stanowią one punkt gromadzenia i przetwarzania informacji zapewniający szybki i bezpośredni kontakt z danym państwem. Krajowe biuro Interpolu odpowiada w szczególności za aktualność i bezpieczeństwo danych przekazywanych do SG Interpolu. Domniemywa się, że informacje otrzymane za pośrednictwem KBI zostały sprawdzone i skoordynowane w wymiarze krajowym. Krajowe biura powinny być czynne całą dobę i posiadać bezpośredni kontakt z innymi krajowymi organami ścigania.

W praktyce KBI są punktem wyjścia–wejścia zapytań dotyczących kwestii zwalczania przestępczości kryminalnej (np. identyfikacji osób podejrzanych). Za pośrednictwem KBI policje krajowe otrzymują informacje kryminalne z administrowanych przez SG baz danych oraz informacje przekazane przez policje innych państw za pośrednictwem właściwych KBI.

Biorąc powyższe pod uwagę KBI, współdziałają w trzech wymiarach:

- ze służbami ochrony prawa własnego państwa (wymiar rządowy),
- z komórkami organizacyjnymi w innych państwach, które pełnią funkcje KBI innych państw (wymiar międzyrządowy),
- z SG Interpolu (wymiar międzynarodowy).

W ten sposób KBI pełnią funkcję platform wymiany informacji kryminalnych łączących poziom rządowy z poziomem międzynarodowej współpracy policyjnej.

Do funkcji statutowych KBI należy:

- zapewnienie kontaktu z różnymi właściwymi organami państwa,
- utrzymywanie bezpośredniego kontaktu z KBI w innych państwach członkowskich,
- utrzymywanie stałej łączności z SG Interpolu³².

W odniesieniu do wskazanych funkcji statutowych podstawowe zadania KBI obejmują:

- 1) przekazywanie do SG Interpolu oraz innych krajowych biur odpowiedzi na ich wnioski o udzielenie informacji (ustalenia będące podstawą odpowiedzi dokonywane są przez właściwe krajowe organy ścigania),
- 2) przekazywanie z własnej inicjatywy do SG Interpolu oraz innych krajowych biur informacji kryminalnych,

³² Ibidem, art. 30–31.

- 3) przekazywanie do SG Interpolu wniosków o przeprowadzenie określonych działań będących następstwem zlecenia krajowego organu ścigania (np. opublikowanie noty poszukiwawczej),
- 4) dostarczanie informacji do baz danych Interpolu,
- 5) aktualizowanie informacji przekazanych przez państwo członkowskie do baz danych Interpolu,
- 6) przekazywanie właściwym władzom krajowym materiałów otrzymanych z krajowych biur Interpolu innych państw oraz SG Interpolu,
- 7) występowanie do SG Interpolu z wnioskami o doradztwo, informacje i analizy,
- 8) zapewnienie przestrzegania prawa przy wymianie informacji przez ocenę zgodności z ustawodawstwem krajowym wniosków przekazywanych w ramach współpracy na platformie Interpolu.

Należy zaznaczyć, że w wymianie informacji w ramach Interpolu oprócz KBI mogą uczestniczyć również ustanowione przez państwa członkowskie punkty kontaktowe (ang. Focal Points), w odniesieniu do których możliwa jest bezpośrednia wymiana informacji na linii Focal Point–Focal Point. Obecnie obligatoryjne pośrednictwo KBI w wymianie informacji wymagane jest tylko w odniesieniu do jednej kategorii spraw kryminalnych, mianowicie poszukiwania sprawców czynów zabronionych. Formalnym potwierdzeniem tego procesu jest obecna treść art. 26 (e) statutu wskazująca, że SG utrzymuje kontakty z właściwymi organami krajowymi i międzynarodowymi, niemniej kwestie związane z poszukiwaniem sprawców czynów zabronionych powinny być realizowane za pośrednictwem krajowych biur Interpolu.

Krajowe biura Interpolu są specyficznymi elementami jego struktury. Organizacja i wewnętrzne procedury działania KBI regulowane są przepisami prawa obowiązującego na terenie danego państwa³³. Koszty działania krajowych biur Interpolu (w tym koszty utrzymywania kontaktu KBI z SG Interpolu) ponoszą państwa członkowskie.

W KBI pełnią służbę wyłącznie funkcjonariusze krajowych organów ochrony porządku publicznego. Personel KBI nie podlega instrukcjom i poleceniom SG, obowiązują go wyłącznie instrukcje i polecenia kierownictwa poli-

³³ Praca KBI odbywa się jedynie na podstawie standardów zatwierdzanych przez Zgromadzenie Ogólne Interpolu. Na podstawie rezolucji AGN/63/RES/14 uchwalonej podczas 63. ZO Interpolu w 1994 r. KBI powinny przestrzegać osiemnastu podstawowych wymagań określających metody i zakres działania tego typu jednostek. Najistotniejsze spośród tych standardów to m.in. konieczność zapewnienia przez KBI 24-godzinnej służby dyżurnych przez cały rok, gwarantującej stałą łączność i swobodną wymianę informacji we wszystkich językach oficjalnych Interpolu, jak również zapewnienie udzielania odpowiedzi w określonych terminach.

cji krajowej. Umieszczenie KBI w ramach konkretnej struktury administracyjnej jest decyzją wewnętrzną każdego państwa. Stosunki między KBI a właściwymi władzami krajowymi reguluje prawo krajowe. Państwa członkowskie umożliwiają KBI wykonanie zadań statutowych, w szczególności zapewniają dostęp do odpowiednich krajowych baz danych.

Pomimo wskazanej specyfiki KBI tworzą zasadniczą strukturę operacyjną organizacji. To właśnie sieć KBI umożliwia służbom policyjnym zwiększenie geograficznego zasięgu działania, głównie dzięki zapewnieniu możliwości dokonywania ustaleń policyjnych w różnych lokalizacjach globu.

Ze względu na współistnienie różnych form międzynarodowej współpracy policyjnej państwa członkowskie często wyznaczają jedną strukturę organizacyjną, która jest właściwa dla wszystkich kontaktów międzynarodowych. W przypadku państw członkowskich UE przyjętym standardem jest unifikowanie w ramach jednej struktury organizacyjnej KBI krajowej jednostki Europolu oraz biura Sirene. W Polsce zadania KBI wykonuje właściwa w zakresie współpracy międzynarodowej jednostka organizacyjna Komendy Głównej Policji.

Podsumowanie

Zasadniczą słabością omawianego systemu jest wielość ośrodków nadzoru nad działalnością operacyjną Interpolu. Skuteczność nadzoru nad działalnością operacyjną Interpolu, który funkcjonuje w wymiarze ponadnarodowym, uzależniona jest również od posiadania odpowiedniego statusu prawnego. Interpol w opinii niektórych ekspertów w dziedzinie prawa międzynarodowego nie dysponuje optymalnymi rozwiązaniami prawnymi oraz odpowiednim przełożeniem na prawo narodowe poszczególnych państw członkowskich³⁴.

Należy zaznaczyć, że Statut Interpolu z 1956 r. nie podlegał procedurze podpisania przez państwa członkowskie oraz nie zawiera postanowień dotyczących konieczności jego ratyfikacji³⁵. Zgodnie z jego art. 45 państwa mogły złożyć za pośrednictwem właściwych organów rządowych w ciągu sześciu mie-

³⁴ Zob. Ch. Hoppe, *Międzynarodowa współpraca policyjna w Europie*, „Gazeta Policyjna” 2004, nr 14; J.D. Occhipinti, *The Politics of EU Police Cooperation. Toward a European FBI?*, Lynne Rienner Publishers, London 2003; J. Benyon, L. Turnbull, A. Willis, R. Woodward, A. Beck, *Police Co-operation in Europe: An Investigation*, University of Leicester, Leicester 1993; O. Garrison, *The Secret World of Interpol*, Ralston Pilot, Glasgow 1976; T. Meldal-Johnsen, V. Young, *The Interpol Connection: An Enquiry into the International Criminal Police Organisation*, Dial Press, New York 1979; M. Anderson, *Policing the World: Interpol and the Politics of International Police Co-operation*, Clarendon Press, Oxford 1989.

³⁵ Statut został podpisany przez przypadkowych delegatów policyjnych, nie będąc w żaden sposób zatwierdzony przez właściwe organy państw członkowskich.

sięcy od dnia jego wejścia w życie deklaracji, że nie mogą przyjąć tego aktu. Ustanowienia Statutu Interpolu nie poprzedziły jakiegokolwiek uzgodnienia dyplomatyczne³⁶. Biorąc powyższe pod uwagę, należy uznać, że przyjęcie fundamentalnego dla Interpolu aktu prawnego nastąpiło poza właściwymi procedurami zawierania umów międzynarodowych, zatem charakter prawny Statutu Interpolu, a tym samym jego moc wiążąca z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego, jest zagadnieniem dyskusyjnym.

Szukając odpowiedzi na pytanie o charakter prawny Statutu Interpolu, należy mieć przede wszystkim na uwadze, że w chwili obecnej na jego podstawie działa uznawana przez społeczność międzynarodową struktura organizacyjna będąca platformą współpracy państw w wymiarze globalnym. Powyższa konstatacja wynika z długoletniej praktyki działania Interpolu i jego państw członkowskich, które niezmiennie przedstawiają wolę w zakresie uznawania Statutu Interpolu za wiążący. Dotychczas żadne ze 190 współpracujących państw oficjalnie nie odmówiło mu mocy wiążącej. Uznawanie przez państwa Statutu Interpolu jako wiążącego instrumentu prawa międzynarodowego pośrednio wynika z procedury uzyskiwania członkostwa w organizacji. Przez złożenie wniosku o przyjęcie w poczet Interpolu oraz brak zgłoszenia sprzeciwu wobec związania się Statutem państwa wyrażały w praktyce na nie zgodę. W niektórych państwach rezolucja Zgromadzenia Ogólnego o przyjęciu państwa w poczet członków Interpolu podlega ratyfikacji zgodnie z wewnętrzną procedurą zatwierdzania umów międzynarodowych.

Kwestią zasadniczą dla Interpolu jest pełne usankcjonowanie Statutu przez społeczność międzynarodową. W tym celu Zgromadzenie Ogólne Interpolu w podczas sesji w Hanoi (31 października – 3 listopada 2011 r.) przyjęło rezolucję wzywającą do jednoznacznego uregulowania formalnoprawnej przynależności państw do Interpolu³⁷. Omawiana rezolucja dała impuls do rozpoczęcia procesu ratyfikacji Statutu w poszczególnych państwach członkowskich. Należy zakładać, że Statut nie będzie podlegał formalnym negocjacjom z uwagi na fakt, iż obowiązuje on od 1956 r. i jest powszechnie uznawany. Po ratyfikacji go przez wszystkie państwa nie będzie przeszkód do uznania tego dokumentu za wielostronną umowę międzynarodową. Generalnie dzięki formalnemu usankcjonowaniu Statut będzie wywierać skutek bezpośredni dla państw członkowskich i zyska pierwszeństwo przed prawem krajowym. Przed wszystkim ułatwi to państwom członkowskim wypełnianie ich zobowiązań wobec Interpolu. Ponadto związanie państw członkowskich Statutem umożliwi uznanie

³⁶ M. Fooner, *Interpol: Issues In World Crime and International Criminal Justice*, Plenum Press, New York 1989, s. 45.

³⁷ Rezolucja ZO nr AG-2011-RES-15.

całego dorobku prawnego Interpolu za prawnie wiążący, a tym samym pozwoli na uporządkowanie ram organizacyjnych transgranicznej wymiany informacji kryminalnych i poszukiwań międzynarodowych³⁸.

Streszczenie

Niniejsze opracowanie jest próbą usystematyzowania problematyki nadzoru nad działalnością operacyjną Interpolu. Nie ulega wątpliwości, że skuteczność nadzoru uzależniona jest od posiadania odpowiedniego statusu prawnego. W rzeczywistości podstawa prawna działania Interpolu z punktu widzenia prawa międzynarodowego publicznego nie może być uznana za optymalną. Ponadto prawo wtórne Interpolu nie ma bezpośredniego przełożenia na prawo narodowe poszczególnych państw członkowskich. Ze względu na obszerność problematyki w artykule pominięto wzajemne interakcje poszczególnych form działań operacyjnych w zakresie organizacji wymiany informacji kryminalnych i dostępu do baz danych.

Słowa kluczowe: organizacja międzynarodowa, Interpol, poszukiwania międzynarodowe, wywiad kryminalny, przestępczość transgraniczna

Summary

The article is an attempt to systematize the problem of supervision on police operations undertaken within Interpol. There is no doubt that the effectiveness of the supervision is strictly related to its legal status in the framework of international public law. Interpol, in the opinion of some experts in the field of international law, does not have the optimal legal solutions and the appropriate ratio for the national law of the Member States. The weakest point of Interpol is outdated and ineffective legal basis for action. In the article interactions of individual forms of operational activities in the course of the exchange of criminal information and access to databases have been omitted due to the extent of the issues.

Keywords: international organisation, Interpol, police searching, criminal intelligence, transborder crime

³⁸ W Polsce ustawa z dnia 5 grudnia 2014 r. o ratyfikacji Statutu Międzynarodowej Organizacji Policji Kryminalnej – Interpol, przyjętego w Wiedniu dnia 13 czerwca 1956 r., weszła w życie 22 stycznia 2015 r. (DzU 2015, poz. 17). Statut Interpolu został ogłoszony w polskim dzienniku promulgacyjnym w dniu 2 listopada 2015 r. (DzU 2015, poz. 1758).