

## Modele systemów policyjnych oraz zmiany w organizacji policji w wybranych państwach

Grudzień 2000

Izabela Budzyńska

**Raport**

**Nr 185**

Niniejsze opracowanie zostało przygotowane w związku z zainteresowaniem posłów sprawami organizacji policji w innych państwach. Poszukiwaliśmy odpowiedzi na dwa z postawionych pytań: Czy organizacje policyjne mają w większości charakter scentralizowany, zdecentralizowany czy też mieszany? Jakie obszary zadań policyjnych w modelu mieszanym realizowane są w strukturach scentralizowanych, a jakie w strukturach zdecentralizowanych?

W rozpatrywanym piśmiennictwie specjalistycznym nie znaleźliśmy odpowiedzi na pytanie, w jakiej mierze istniejące w różnych państwach organizacje policyjne odpowiadają wymienionym w pytaniach modelom organizacji systemów policyjnych. Poszczególne modele tych organizacji nie były precyzyjnie definiowane. Jeśli przyjąć, że cechą, która pozwala odróżnić jeden model od drugiego jest stopień centralizacji (decentralizacji) decyzji kierowniczych, to sporządzenie wyczerpującej klasyfikacji lub typologii organizacji policyjnych występujących w różnych państwach wymagałoby ustalenia, stopnia centralizacji / decentralizacji decyzji kierowniczych w badanych strukturach. Dopiero udzielenie odpowiedzi na to pytanie odniesione do wszystkich badanych, realnie istniejących struktur, pozwoliłoby określić miejsce każdej z nich w *continuum* stanów centralizacji / decentralizacji oraz przyporządkować te struktury do ogólnych modeli lub typów organizacji policyjnych. Wydaje się zresztą, że duże zróżnicowanie struktur administracji państwowej oraz organizacyjnych policji w ogóle nie pozwala wykonać tak sformułowanego zadania.

## **Modele systemów policyjnych a centralizacja i decentralizacja struktur kierowania policją w wybranych tekstach polskich analityków**

W pracy *Organizacja i funkcjonowanie policji w państwach kapitalistycznych w systemie obrony kraju, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, (Akademia Spraw Wewnętrznych, 1989), W. Bednarek wyróżnił trzy systemy kierowania policją: scentralizowany, zdecentralizowany i częściowo scentralizowany, przy czym podstawowe różnice między nimi dotyczą: podziału kompetencji między organami władzy policyjnej różnych szczebli, ze szczególnym uwzględnieniem uprawnień kierowniczych.

Ze względu na to, że właśnie w tej pracy stosunkowo dużo miejsca poświęcono ogólnym modelom policji, przytaczamy fragmenty pracy W. Bednarka dotyczące centralnych organów kierowania policją:

„Centralne organy kierowania policją, znajdujące się pod bezpośrednią kontrolą rządów, określają ogólną strategię działalności policji, formy i metody tej działalności, regulują stosunki wzajemne pomiędzy policją a innymi organami państwa, przede wszystkim wojskiem, organami administracji państwowej, prokuraturą, sadownictwem, urzędami śledczymi (w tych krajach, w których są one wyodrębnione ze struktury policyjnej).

Ważną funkcją centralnych organów policyjnych jest określenie strategii i zasad taktyki działań terenowych jednostek policyjnych. ...”

„Centralny aparat kierowniczy policji stanowi część składową centralnych organów i instytucji państwowych. W większości krajów kapitalistycznych kierowanie policją w skali całego kraju koncentruje się w specjalnym organie, którego kierownik jest przeważnie jednym z najbardziej wpływowych członków rządu. Na przykład we Francji i Włoszech policją kierują Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w Stanach Zjednoczonych - Departament Sprawiedliwości.

Funkcje i uprawnienia ministerstwa, któremu podlega policja, zależą od obowiązujących w danym kraju form rządzenia i ustroju państwowego, stopnia centralizacji i decentralizacji władzy, liczby organów wypełniających funkcje policyjne itp.

Największy wpływ na sterowanie policją ma obowiązujący w danym kraju stopień centralizacji i decentralizacji organów zarządzania...”<sup>1</sup>

W rozdziale II cytowanej pracy znajdujemy informacje o kryteriach wyróżniających poszczególne systemy i na podstawie ich opisu sporządziliśmy tabelę 1:

Jako przykład scentralizowanego modelu kierownictwa policji Bednarek podaje Francję, częściowo scentralizowanego - Wielką Brytanię, oraz zdecentralizowanego - USA. Akcentuje on cechy organizacji systemów kierowania policją jako cechy „modelowe”:

---

<sup>1</sup> W. Bednarek, *Organizacja i funkcjonowanie policji w państwach kapitalistycznych w systemie obrony kraju, ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego*, Akademia Spraw Wewnętrznych, 1989, s. 37-39.

**Tabela 1. Systemy kierowania policją: scentralizowany, częściowo scentralizowany, zdecentralizowany**

Systemy kierowania policją	Kryteria wyróżniające system
Scentralizowany	Szef resortu, któremu podlega policja posiada rozległe uprawnienia kierownicze (nakazowe) wobec policji. Uprawnienia szefa policji są delegowane pracownikom zgodnie z hierarchią służbową. Uprawnienia podwładnych są pochodną uprawnień zwierzchniego organu kierującego policją.
Częściowo scentralizowany	Do kompetencji centralnych, ogólnopaństwowych organów zarządzających policją zwykle należy mianowanie osób na kierownicze stanowiska, określanie systemów informacji i łączności, zasad ogólnych pełnienia służby itp. Natomiast nie należą do kompetencji tych organów sprawy terenowych jednostek policyjnych. Terenowe jednostki policyjne są podporządkowane lokalnym władzom administracyjnym, przy czym zakres porządkowania jest różny w różnych krajach. Uprawnienia tych organów obejmują m.in.: sprawy kadrowe szeregowych policjantów, wynagrodzenia, szkolenia podstawowe w toku pracy itp. Model ten występuje zarówno w państwach unitarnych, jak i w państwach o strukturze federalnej. Federacyjny ustrój państwa przeciwdziała silnemu scentralizowaniu funkcji kierowniczych policji na szczeblu naczelnych organów państwa, natomiast w różnych państwach unitarnych funkcje te nie są jednakowo silnie scentralizowane.
Zdecentralizowany	Kierowniczy organ resortowy nie ma kompetencji nakazowych wobec policji, jednostki policji są względem siebie niezależne.

### Francja

- Podporządkowanie policji ministrowi spraw wewnętrznych, który kieruje aparatem wykonawczym posiadającym ściśle hierarchiczną strukturę,
- Kierowanie wszystkimi siłami policji przez jedną z Dyrekcji Generalnych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych,
- Dyrektor generalny stojący na czele policji jest bliskim pomocnikiem i doradcą ministra spraw wewnętrznych.
- Minister spraw wewnętrznych i generalny dyrektor policji w istocie są przełożonymi każdego francuskiego policjanta.

### Wielka Brytania

- Terenowe jednostki policji w Anglii i Walii formalnie podlegają komitetom (*police authorities* - I.B.), w których skład wchodzi członkowie lokalnych organów przedstawicielskich i sędziowie pokoju.
- Minister spraw wewnętrznych nie ma kompetencji nakazowych wobec policji, lecz posiada delegację ustawową do określenia ogólnej liczby sił policyjnych oraz odpowiedniego ich rozmieszczenia w terenie; zatwierdza uchwały lokalnych organów

władzy w sprawach łączenia terenowych jednostek policyjnych; akceptuje bądź odrzuca nominacje kierowników jednostek policyjnych (głównych konstabli).

– Decyzje ministra nie muszą mieć formy rozporządzenia, w kontaktach z policją stosuje on także inne prawnie dopuszczalne formy, np. porady, konsultacje.

– Departament policji jest jednym z największych jednostek organizacyjnych ministerstwa. Inspektorat sprawuje kontrolę działalności jednostek policyjnych w terenie. Jeżeli minister uzna działalność policji za nieefektywną, pozbawia ją dotacji rządowych.

## USA

Policyjne siły amerykańskie zorganizowane są zgodnie z systemem organów władzy państwowej usytuowanych na szczeblu federalnym, stanowym i lokalnym. Formy organizacji policyjnych w USA obejmują: jednostki rządu federalnego, policyjne organizacje stanowe, policyjne jednostki miejskie oraz inne formacje terenowe, w tym formacje kierowane przez szeryfów, a także policje prywatne. Policyjne organizacje poszczególnych stanów (w rozumieniu tradycyjnej autonomii lokalnych organów władzy) są autonomiczne względem siebie oraz w stosunku do policyjnych organów federalnych.

Autonomiczne jednostki policyjne lokalnych organów administracji stanowią podstawę systemu policyjnego w USA. W związku z tym policja ma charakter w znacznym stopniu zdecentralizowany.

Mimo, że Departament Sprawiedliwości nie posiada formalnych uprawnień nakazowych wobec policji, uprawnienia w zakresie kierowania policją koncentrują się na szczeblu federalnym. Minister kierujący resortem jest głównym doradcą prawnym rządu Stanów Zjednoczonych oraz jego reprezentantem w Sądzie Najwyższym. Departament wywiera duży wpływ na działalność wszystkich organów i jednostek policyjnych za pośrednictwem Federalnego Biura Śledczego.

## Inne kryteria modeli organizacji policyjnych

A. Misiuk, w artykule pt. *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, ("Przegląd Policyjny", 1996 vol. VI, nr 2, s. 8-19)<sup>2</sup> wyróżnił dwie zasadnicze kategorie modeli systemów ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego. Nie podając ścisłych kryteriów wyróżniających każdy z modeli, wskazał kierunek ewolucji poszczególnych systemów policyjnych ku różnym intuicyjnie określonym modelom.<sup>3</sup>

Zgodnie z klasyfikacją podmiotową wyróżnił następujące systemy:

1) państwowy, (w zależności od specyfiki danego kraju - zdecentralizowany lub scentralizowany),

2) samorządowy (forma historyczna)

3) państwowy z ograniczonym współudziałem władz lokalnych oraz czynnika społecznego;

Natomiast zgodnie z klasyfikacją przedmiotową wyróżnił:

1) system oparty na jednolitej służbie policyjnej,

<sup>2</sup> Misiuk A., *Systemy policyjne na świecie. Dotychczasowe doświadczenia oraz kierunki rozwoju*, "Przegląd Policyjny", 1996 vol. VI, nr 2, s. 9.

<sup>3</sup> Podobne podejście znajdujemy także w gruntownej pracy autorów francuskich: Gleizal J.-J., J. Gatti-Domenach, C. Journès, *La police. Le cas des démocraties occidentales*, Presses universitaires de France, 1993, s. 390.

2) system pluralistyczny (zakłada istnienie wielu rodzajów służb policyjnych różniących się pod względem pochodzenia, podległości, zakresu terytorialnego działania, kompetencji oraz funkcjonalności.

Aby zilustrować trudności jakie następuje analiza modeli organizacji (systemów) policyjnych zidentyfikowanych w państwach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej przytaczamy określenia stosowane dla oznaczenia modeli organizacji policyjnych w dwóch wyżej wymienionych tekstach, a także w dwóch innych opracowaniach zajmujących się tą problematyką:

– J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999, s. 390.

– A. Koweszko (tłumaczenie), *Organizacja i zasady funkcjonowania policji*, Wydział Badań, Analiz i Ocen Biura Prezydyjnego KGP. Opracowano na podstawie dokumentów dostarczonych przez Europejski Komitet Techniczny INTERPOL-u, Warszawa, maj 1991 (maszynopis powielany). (Podinspektor A. Koweszko jest również autorem przytoczonych niżej adnotacji).

### **Wielka Brytania**

- Typowy przykład modelu pośredniego, s. 25, (J. Czapska, J. Wójcikiewicz)
- Zdecentralizowany model organizacji policji, s.14, (A. Misiuk)
- W znacznym stopniu scentralizowany system kierowania policją, s. 39; (W. Bednarek)

### **Francja**

- „Tradycyjnie centralistyczna Francja” s. 22; Rozluźnienie centralistycznego gorsetu - przyczyną spadku efektywności policji; departamentalizacja policji, s. 22-23, (J. Czapska, J. Wójcikiewicz)
- Autor nie mówi o centralizacji. Model nazywa „Wielopodmiotowym modelem ochrony porządku wewnętrznego, s. 15, (A. Misiuk)
- Całkowicie scentralizowany system kierowania policją, s. 39; (W. Bednarek)

### **Niemcy**

- Urzeczywistnienie monopolu państwa w sposób zdecentralizowany, s. 11, (A. Misiuk)
- W znacznym stopniu scentralizowany system kierowania policją, s. 39; Częściowo scentralizowany system kierowania policją - s. 45-46; (W. Bednarek)

### **Włochy**

- Wielopodmiotowy model ochrony porządku wewnętrznego, s.15-16, (A. Koweszko)
- Całkowicie scentralizowany system kierowania policją, s. 39; (W. Bednarek)

### **Holandia**

- Pewna autonomia korpusów, proces centralizacji, spodziewany wzrost centralizacji na szczeblu prowincji, s. 28, (J. Czapska, J. Wójcikiewicz)
- Po reformie 1994 r. „w jednolitej formacji policyjnej zachowano wiele cech charakterystycznych dla systemów zdecentralizowanych”, s.16-17; (A. Misiuk)

**Belgia**

- Wielopodmiotowy model ochrony porządku wewnętrznego. (A. Misiuk)  
(stan przed reformą 1998 r.), s. 15;

**Portugalia**

- Wielopodmiotowy model ochrony porządku wewnętrznego, (A. Misiuk)  
s.16 ;

**Szwecja**

- Jednolite, scentralizowane służby porządkowe, s. 12, (A. Misiuk)
- System zdecentralizowany administracyjnie, (A. Koweszko)
- Scentralizowany organizacyjny system kierowania organami (W. Bednarek)  
policyjnymi;

**Stany Zjednoczone**

- Klasyczny model zdecentralizowany, pogłębiony przez federalny ustrój państwa, (J. Czapska,  
J. Wójcikiewicz)
- System jest w dużym stopniu zdecentralizowany. Stany Zjednoczone nie mają narodowych sił policyjnych. Istnieje wielowarstwowa sieć instytucji policyjnych. Coraz większy udział służb federalnych w zwalczaniu przestępczości, która była dotychczas domena instytucji stanowych, s. 17 - 18, (A. Misiuk)
- W znacznym stopniu scentralizowany system kierowania policją z pewnymi zastrzeżeniami, s. 39, (A. Koweszko)
- Kierowanie policją może być, na pierwszy rzut oka, uznane za zdecentralizowane, s. 51; (W. Bednarek)

**Kanada**

- Policja zdecentralizowana, „rozcłonkowana”, aczkolwiek nie tak dalece, jak amerykańska. Częściowo wynika to z federalistycznego charakteru państwa; procesy centralizacji, s. 32. (J. Czapska,  
J. Wójcikiewicz)

Z analizy wymienionych tekstów wynika, że system policyjny jakiegoś kraju może być określony w różny sposób. Przyczyną różnic w tym zakresie może być niejednolita ocena tego samego materiału empirycznego, poleganie na nieco innym (zmienionym) materiale empirycznym, a także jako wynik innego sposobu definiowania modelu lub typu systemu policyjnego.

Wspomniane teksty nie pozwalają ściśle ustalić, jakie cechy musi posiadać system policyjny by, odpowiadał modelowi scentralizowanemu, zdecentralizowanemu albo modelowi mieszanemu. Z tekstów tych nie wynika również, czym model pośredni różni się od modelu mieszanego.

Gdy w systemie policyjnym cecha centralizacji albo decentralizacji nie jest wyraźnie zaznaczona, brak ścisłych kryteriów uniemożliwia przyporządkowanie konkretnych systemów policyjnych do jednego z dwóch modeli „teoretycznych”: scentralizowanego albo zdecentralizowanego. Uniemożliwia również konsekwentną klasyfikację wszystkich systemów.

W tej sytuacji specjaliści przyjmują pewne, mniej lub bardziej intuicyjne założenia, starając się uchwycić najbardziej charakterystyczne rysy istniejących systemów policyjnych. Tworzą w ten sposób „studia wybranych przypadków”, *case studies*, będące mniej lub bardziej uproszczonymi i zwięzłymi opisami systemów empirycznych, swoistymi „modelami” tych systemów. Opisy te mają niekiedy dużą wartość poznawczą,

jednak nie są one dobrym punktem wyjścia do porównań międzynarodowych, szczególnie - jeśli materiał zawarty w opisach został wybrany w oparciu o różne, często nie wyspecyfikowane kryteria.

Badania porównawcze nad organizacjami policyjnymi są szczególnie trudne ze względu na specyfikę struktur organizacyjnych policji w poszczególnych krajach oraz ze względu na zróżnicowanie warunków realizacji reform policji. Termin „centralizacja” odnoszony jest w niektórych analizach tylko do roli organów nadrzędnych, takich jak niemiecki *Bundeskriminalamt*, w innych zaś również do struktur koordynujących, np. 26 formacja policyjna w Holandii, posiadająca kompetencje ogólnokrajowe. Trudności w badaniach porównawczych podkreśla m.in. raport końcowy poświęcony ocenie zmian organizacyjnych w strukturach zajmujących się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej w państwach Unii Europejskiej.<sup>4</sup>

Na podstawie lektury opisów przypadków empirycznych można sformułować tezę - choć bez poparcia jej ścisłymi danymi ilościowymi, że systemy policyjne występujące w państwach Europy i Ameryki Północnej mają w większości charakter mieszany z przewagą elementów centralizacji.

### **Pozostałe modele uwzględniające cechę centralizacji systemów policyjnych**

W uzupełnieniu rozważań nad modelami organizacji policyjnych przedstawiamy wybrane informacje o modelach systemów policyjnych pochodzące z artykułów opublikowanych w ciągu ostatnich kilku lat:

D.H. Bayley dokonał klasyfikacji systemów policyjnych z uwzględnieniem cechy centralizacji organizacyjnej, wyróżniając 4 modele organizacji policyjnych:

- model jednej scentralizowanej siły policyjnej,
- model wielu sił scentralizowanych,
- model wielu sił zdecentralizowanych,
- model wielu sił, w skład których wchodzi zarówno siły scentralizowane, jak i zdecentralizowane.<sup>5</sup>

Jean-Claude Monet, relacjonując przebieg sympozjum poświęconego porównaniu systemów policyjnych, zakwestionował sens modelu jednolitej siły policyjnej, gdyż w praktyce nie ma przypadku, by jednej organizacji publicznej powierzone zostały wszystkie zadania policyjne: ochrona porządku prawnego, ochrona osób i mienia, ściganie przestępców i przekazywanie ich wymiarowi sprawiedliwości, ochrona dygnitarzy, ochrona gmachów publicznych, przeciwdziałanie działalności wywrotowej, ujawnianie obcych agentur itd.<sup>6</sup>

R. Reiner analizował centralizację organizacji policyjnych jako jeden z elementów pozwalających określić miejsce policji na skali, której ekstremami są: model policji

<sup>4</sup> *Controlling Organised Crime: Organisational Changes in the Law Enforcement and Prosecution Services of the EU Member States*, Final Report on the Research Project 98/FAL/145 funded by the EU „Falcone” Programme and the Dutch Ministry of Justice (WODC), © 2000 European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands, s. 7.

<sup>5</sup> Bayley D. H., (1985), *Patterns of Policing: a Comparative Analysis*, New Brunswick: Rutgers University Press. Informacja o pracy Bayleya pochodzi z artykułu Alana Wrighta pt. *Slippery slopes? The paramilitary imperative in European policing*, opublikowanego w 1998 r. przez Komitet Helsiński na Węgrzech (materiał na CD.-Romie). Analiza Bayleya mogłaby wnieść nowe elementy do niniejszego opracowania, jednak książka jest w kraju niedostępna.

<sup>6</sup> Jean-Claude Monet, *The need for police adaptability in western democracies*, Interpol, "International Criminal Police Review", September-October 1993, s. 11.

jako administracji cywilnej oraz model policji jako państwa policyjnego.<sup>7</sup> Pozostałymi elementami, które uwzględnił w swojej analizie są: środki zapewniające odpowiedzialność policji, istnienie policyjnej struktury o charakterze wojskowym oraz występowanie tendencji do dominowania nad innymi organizacjami. Troszcząc się nie tylko o precyzję stosowanej w przekładach terminologii, lecz o meritum sprawy określonej angielskim terminem *accountability of the police*, warto dodać, że tłumaczymy go jako „odpowiedzialność policji” lub „odpowiadanie przez policję” rozumianą jako odpowiedzialność przede wszystkim wobec prawa, gdyż uwydatnia on obowiązek „rozliczania się” przez policję z nałożonych zadań, obowiązek „zdawania sprawy”, nie zaś łatwość z jaką policja może być poddawana kontroli, co sugeruje termin „kontrolowalność” spotykany w polskim piśmiennictwie jako przekład wymienionego wyżej terminu.

Sądzymy, że w kontekście podjętych zagadnień związanych z centralizacją struktur warto zacytować jeszcze inną analizę modelową, w której analiza tych struktur pojawia się w kontekście szerszej, uporządkowanej refleksji nad podziałem kompetencji pomiędzy zaangażowanymi podmiotami oraz nad odpowiedzialnością policji.<sup>8</sup> Zjawiska obserwowane w tym zakresie w Europie po drugiej wojnie światowej doprowadziły do sformułowania następujących czterech modeli:

#### 1. Model policji cywilnej

W tym modelu wszystkie uprawnienia oraz zadania policji są klarownie oddzielone od zadań wojska. Cywilne formacje policyjne odpowiadają za prowadzenie dochodzeń kryminalnych oraz za prewencję kryminalną, a także za utrzymanie spokoju wśród ludności cywilnej, w społeczeństwie, którego cechą charakterystyczną jest znaczna liczba organizacji nie-państwowych. Rola wojskowych ogranicza się do obrony przed napaścią zewnętrzną oraz do międzynarodowych działań pokojowych. W tym modelu policja nie spełnia funkcji „na szczeblu państwa”. Posiada ona znaczną swobodę działania na szczeblu najniższym. Sytuacja policji różni się zasadniczo od sytuacji wojskowych otrzymujących rozkazy oraz związanych ścisłymi regułami postępowania. Wydaje się, że policja w Anglii i w Walii, a także policja holenderska funkcjonują według tego modelu. Policję łączą z rządem oraz z władzami lokalnymi trójstronne więzi. Istotą tych więzi jest odpowiedzialność policji, jej obowiązek „zdawania sprawy”, „rozliczania się” z działalności (*accountability*), w ramach ściśle określonych kompetencji. W niektórych systemach, np. w Niemczech, linia podziału kompetencji między szczeblem władzy ogólnokrajowej a władzy lokalnej przebiega między federacją a krajami związkowymi. Policja w modelu 1 może posiadać pewne cechy wojska czy formacji paramilitarnej w zakresie używania broni, dystynkcji typu wojskowego i umundurowania. Wówczas, gdy cechy tego rodzaju są szczególnie wyraziste, zwłaszcza w sytuacji, gdy głównym zadaniem policji jest ochrona państwa, model ten zaczyna przekształcać się w model 2.

#### 2. Model policji państwowej

W tym modelu tylko niektóre kompetencje i zadania policji nie należą również do kompetencji i zadań wojska. Choć w modelu tym, w pełni respektującym prawo - różne aspekty pracy policji są przeważnie domeną państwa, nie są zaś wyłączone z jego kompetencji - jak ma to miejsce w modelu 1. Właśnie ta cecha, której przejawem

<sup>7</sup> R. Reiner, (1984), *Is Britain turning into a Police State*, in "New Society", 2, August 1984. s. 51-56. Cyt. za: A. Wright - patrz: przypis 4.

<sup>8</sup> Alan Wright, *Slippery slopes?...op. cit.*



jest istnienie skoszarowanych formacji policyjnych, regulaminów służby policyjnej o charakterze wojskowym, wojskowych strategii dyslokacji oddziałów policyjnych, sprawia, że zadania realizowane przez policję danego kraju nie pozwalają jej zakwalifikować do modelu ściśle cywilnego. Np. we Francji, chociaż *Police Nationale* odpowiada przed Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i podlega rządowi, czyli władzy cywilnej, to zarówno policja, jak i *Žandarmeria* stanowią domenę państwa francuskiego. Podobnie jak armia, formacje te mają obowiązek obrony państwa. W tym modelu charakter paramilitarny policji jest zaznaczony szczególnie dobitnie poprzez rolę *Žandarmerii* oraz niektórych jednostek *Police Nationale* służących ochronie porządku publicznego. W Niemczech, chociaż policja nosi obecnie charakter cywilny, *Bundesgrenschutz* (BGS) jest bliższa modelowi policji państwowej, niż modelowi policji krajów związkowych, których funkcje są typowo cywilne.

### 3. Quasi-militarny model policji

W trzecim modelu, większość uprawnień i zadań policji dotyczy również wojska. Jakkolwiek policja odpowiada za prowadzenie śledztw kryminalnych oraz prewencję kryminalną, odpowiada ona również bezpośrednio za bezpieczeństwo państwa i walkę z jego wrogami. Nie czyni się nic albo prawie nic, by wyraźnie rozgraniczyć kompetencje obu formacji. W skrajnych przypadkach działania tych formacji oraz dotyczące ich strategie nie potrzebują legitymizacji. Jest to tzw. model uniwersalno-żołnierski. Podstawowym kryterium jest efektywne osiągnięcie celów politycznych. Ten quasi-militarny model był, jak się wydaje, szeroko stosowany w państwach Europy Środkowej i Wschodniej do czasu przemian ustrojowych. W skrajnych przypadkach, rola policji działającej w warunkach tego modelu zaczyna zbliżać się do modelu 4. Gdy natomiast działania policji młodych państwach demokratycznych zatracają swe cechy militarne, organizacja policyjna niejako przesuwa się od modelu 3 do modelu 1 albo 2.

### 4. Model stanu wyjątkowego

W czwartym modelu nie występuje żaden rozdział pomiędzy kompetencjami i zadaniami policji i wojska. W modelu tym wszystkie funkcje policyjne znajdują się pod dowództwem i kontrolą wojskową, i całkowicie podlegają prawu wojskowemu. Istnieje pełna zamiennność jednostek wojska i policji. W Europie po II wojnie światowej stan wyjątkowy w jego skrajnej formie wprowadzano niewiele razy. Nawet w ZSRR był stosowany rzadko. Został wprowadzony za czasów brytyjskiego panowania kolonialnego na Malajach po roku 1948 oraz w konflikcie w Kenii w latach pięćdziesiątych. Niedawne interwencje policji serbskiej w Kosowie mogą być interpretowane jako przypadek odpowiadający modelowi stanu wyjątkowego, choć można wątpić, czy formalne-prawne wprowadzenie stanu wyjątkowego stanowiło jego legitymizację.

Innym ujęciem modelowym, uwzględniającym m.in. czynnik centralizacji kierowania siłami policyjnymi, jest model akcentujący różnice między państwami anglosaskimi, kontynentalnymi państwami Europy Zachodniej, oraz państwami komunistycznymi.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Na podst.: Louise Shelley, *The Sources of Soviet Policing*, "Police Studies", Vol. XVII, nr 2, 1994, s. 50.

**Tabela 2. Anglosaski, kontynentalny i komunistyczny model policji**

	Model anglosaski	Model kontynentalny	Model komunistyczny
Czynnik legitymizujący policję	Samorząd lokalny; rządy prawa.	Rząd centralny (do wieku XX – panujący władca).	Partia komunistyczna
Organizacja sił policyjnych	Zdecentralizowana, w USA – policja ma broń, w Anglii – jest nieuzbrojona.	Scentralizowana, policjanci uzbrojeni, siły policji - zmilitaryzowane.	Scentralizowana, policjanci uzbrojeni, siły policyjne - zmilitaryzowane.
Funkcje sił policyjnych:	Walka z przestępczością, ochrona porządku publicznego, niektóre zadania opiekuńcze państwa <sup>a</sup> oraz pewne zadania administracyjne.	Zwalczanie przestępczości stanowiło tylko jedną z funkcji policji. Jej rola systemowa miała charakter polityczny i administracyjny, była związana z funkcjonowaniem organów władzy wykonawczej;	Zwalczanie przestępczości stanowiło tylko jedną z funkcji policji. Jej rola systemowa miała charakter polityczny i administracyjny; występowało podporządkowanie dominującej w państwie ideologii.

<sup>a</sup> W Stanach Zjednoczonych trwa spór o to, czy policja powinna być obciążona niektórymi zadaniami państwa opiekuńczego.

Po 1945 r. organizacje typu policyjnego w republikach dawnego Związku Radzieckiego oraz dawnych państwach Układu Warszawskiego stanowiły instrument państwa wykorzystywany bezpośrednio w jego interesie. Czuwały one nad porządkiem publicznym, ale zwalczały również wewnętrznych wrogów państwa. Włączenie obrony państwa do zadań paramilitarnych formacji policyjnych oraz stosowanie przez policję strategii i taktyki o charakterze zbliżonym do wojskowego sprawiają, że policje działające w tamtych warunkach ustrojowych zaliczane są przez analityków systemów policyjnych do modelu nazwanego „modelem rzymskim w formie skrajnej”.

### Centralizacja i decentralizacja systemów policyjnych

Analiza dostępnych w kraju czasopism zagranicznych z ostatnich lat pozwala stwierdzić, że tematykę „modelową” oraz statyczną analizę porównawczą istniejących struktur policyjnych różnych krajów podejmowano znacznie rzadziej niż analizę czynników centralizacji lub decentralizacji struktur policyjnych, o czym pisano szczególnie w związku z procesami reformowania policji.<sup>10</sup>

Zmiany w stopniu centralizacji struktur organizacyjnych są wypadkową działania różnych grup czynników: gry interesów politycznych związanych ze sprawowaniem szeroko rozumianej kontroli nad policją, nacisku kładzionego w polityce policyjnej na

<sup>10</sup> Por.: Keith Bryett, *The policing dynamic*, "Policing. An International Journal of Police Strategies & Management", Vol. 22, No 1, 1999, s. 30-44.

realizację różnych wartości i oczekiwań społeczeństwa demokratycznego,<sup>11</sup> konieczności racjonalizacji ekonomicznej działań policji.

Zmiany w systemach policyjnych państw Europy Zachodniej i w Ameryki Północnej następują pod wpływem wysokiej dynamiki i różnicowania się zjawisk przestępczych, a także rosnącego wpływu obywateli na zaspokojenie potrzeby bezpieczeństwa publicznego w skali lokalnej. Wpływ ten przybiera różne formy: udziału społecznościach lokalnych w ochronie własnego bezpieczeństwa (*community policing*), artykułowania potrzeb prowadzących do przyjęcia przez policję nowych zadań, nie mieszczących się dotychczas w bezpośrednim zakresie jej działania - policja zostaje włączona w rozwiązywanie problemów rodzinnych, środowiskowych (*problem-solving* - określenia gdzie, i w jakiej formie powinny być świadczone usługi policyjne, a także określenia instytucjonalnych warunków współpracy społeczeństwa z policją).

#### Racjonalizacja ekonomiczna

Dla warunków działania policji w demokratycznych państwach podstawowe znaczenie ma fakt wycofywania się państwa z finansowania różnego rodzaju świadczeń i usług publicznych. Równocześnie wyborcy wywierają presję na polityków sprawujących władzę, by środki publiczne pochodzące z podatków, były racjonalnie wydatkowane. Ograniczenia w tym zakresie zmusiły organizacje policyjne do oszczędności lub poszukiwania nowych źródeł finansowania. Mimo że policje nie są organizacjami działającymi dla zysku, zostały zmuszone do, prowadzenia swoistego rachunku ekonomicznego i stosowania menedżerskich zasad zarządzania. Jak wiadomo, zwiększanie do pewnego momentu skali działalności pozwala organizacjom gospodarczym obniżać koszty stałe, szczególnie administracyjne. Ta prawidłowość ekonomiczna stała się czynnikiem warunkującym działalność policji wielu krajów. Wpłynęła ona na nie tylko na koncentrację sił policyjnych, ale i uprawnień ich organów kierowniczych. Wyrazem tych procesów stało się łączenie formacji policyjnych, tworzenie w nowo wytyczonych większych regionach dużych formacji policyjnych, tworzenie dużych służb specjalistycznych, zamiast małych i rozczłonkowanych.

#### Proces łączenia formacji policyjnych

Proces łączenia formacji policyjnych trwa od wielu lat w Wielkiej Brytanii. Efektem gruntownej reformy policji przeprowadzonej w latach dziewięćdziesiątych w Holandii oraz reformy realizowanej obecnie w Belgii jest utworzenia dużych formacji policyjnych na bazie regionalnej.<sup>12</sup> Również uprawnienia decyzyjne związane z kierowaniem „rozcłonkowaną” policją kanadyjską, zróżnicowaną pod względem kompetencji i zasięgu działania, organizacji naboru i szkolenia kadry oraz umundurowania, podlegają procesom koncentracji, których wyrazem jest spadek liczby formacji policyjnych.<sup>13</sup> Podkreślany jest wzrost i tak już wysokich kosztów funkcjonowania policji kanadyjskiej oraz ograniczenie środków na finansowanie jej zadań. W strukturze wy-

<sup>11</sup> Analizę brytyjskiej polityki policyjnej z punktu widzenia realizacji różnych wartości demokratycznych zawiera artykuł: T. Jones i T.N. Newburn, *Police authorities and the democratic process*, "Policing", (1995), nr 1, s. 46-55. Autorzy analizują wartości cenne dla społeczeństwa demokratycznego: przestrzeganie zasad sprawiedliwości, sprawne zaspakajanie potrzeb obywateli, gotowość do przyjmowania i udzielania informacji, reagowanie na sygnały ciał wybranych w demokratycznych wyborach, przestrzeganie podziału kompetencji, wynagradzanie krzywd, partycypacja w procesie decyzyjnym. Patrz: s. 52.

<sup>12</sup> Patrz w sprawie reformy policji w Holandii: J. Czapska, J. Wójcikiewicz, *Policja w społeczeństwie obywatelskim*, Zakamycze 1999, s. 27-28.

<sup>13</sup> J. Czapska, J. Wójcikiewicz, op.cit., s. 32-33.

datków budżetowych policji 80% wydatków przypada na uposażenia oraz inne wydatki o charakterze socjalnym. Równocześnie politycy, dopingowani przez swoich wyborców (płatników podatków), domagają się kontroli racjonalnego wykorzystania przez policję posiadanych środków. Organy kierowania siłami policyjnymi stają przed koniecznością liczenia kosztów oraz jak najbardziej efektywnego gospodarowania ograniczonymi środkami. Łączenie kilku służb w jedną pozwala ograniczyć wydatki płacowe związane z uposażeniami wyższego kierownictwa, a także należycie planować i zarządzać policją w skali regionu. Pozwala wreszcie realizować przez policję przedsięwzięć wspólnie z organizacjami zabezpieczenia społecznego lub ochrony zdrowia.<sup>14</sup> W Stanach Zjednoczonych proces regionalizacji sił policyjnych wiąże się z wchłanianiem małych sił policyjnych przez większe, grupowaniem mniejszych jednostek policyjnych, a także z podpisywaniem umów z władzami lokalnymi o świadczeniu na terenie danego hrabstwa usług policyjnych przez siły stanowe na warunkach określonych w umowie (*contracting out for police services*). Regionalizacja będąca wynikiem tych procesów zyskała miano „regionalizacji przez zaniechanie” (*regionalisation by default*).<sup>15</sup> Warto dodać, że ostatni z wymienionych wyżej mechanizmów regionalizacji działa od dawna w Kanadzie, przy czym formacją przejmującą obowiązki policji prowincjonalnej jest Królewska Policja Konna.<sup>16</sup>

Dodajmy jednak, że tworzenie coraz większych formacji (łączenie jednostek policyjnych) i/lub zwiększanie obszarów (regionów) policyjnych, które prowadzi do koncentracji uprawnień w zakresie kierowania policją na wyższym szczeblu kierowania, nie musi zawsze prowadzić do tworzenia jeszcze bardziej scentralizowanych struktur kierowania policją na szczeblu naczelnich organów państwa, czyli do takiej centralizacji, jaką opisuje model W. Bednarka. O tym, że centralizacja nie musi być procesem totalnym, że nie wszędzie prowadzi prostą drogą do stworzenia jednej narodowej siły policyjnej, świadczą rozwiązania, w których ze względów politycznych naczelne organy państwa nie uzyskują pełni uprawnień kierowniczych wobec policji - niektóre ważne uprawnienia zarezerwowane są dla niższych szczebli kierowania policją. Można tu przytoczyć tu przykład Wielkiej Brytanii, gdzie - jak wynika z niektórych analiz - reforma policji, która wprawdzie wzmocniła wpływ Home Office na poprzednio wysoce niezależne terenowe organy władzy policyjnej (*police authorities*), zwiększyła w pewnym zakresie uprawnienia zarówno tych organów, jak i głównych konstabli.<sup>17</sup>

W systemie zdecentralizowanym możliwa jest również sytuacja, w której uprawnienia kierownicze odnoszące się jedynie do wybranych odcinków działalności policyjnej zostają skoncentrowane na wyższych szczeblach kierowania np. federalnym lub stanowym. Przykładowo takiej wybiórczej, odcinkowej centralizacji (*fragmented centralisation*) dostarczają rozwiązania w Stanach Zjednoczonych.<sup>18</sup>

Dążenie do decentralizacji przejawia się głównie w formie decentralizacji świadczenia usług policyjnych, nie zaś głównych struktur organizacyjnych policji. Jednak w

<sup>14</sup> Marcel-Eugène Lebeuf, Denis Szabo, *Centralisation et décentralisation de la gestion des services de police* *Eléments de compréhension, l'expérience canadienne*, "Revue internationale de criminologie et de police technique", 4/1994, s. 481-483.

<sup>15</sup> Keith Bryett, *The policing dynamic*, op. cit. s.34.

<sup>16</sup> Patrz w tej sprawie: *Solicitor General Canada. Partners in Policing*, The Royal Canadian Mounted Police. Contract Policing Program, <http://www.sgc.gc.ca/epub/pol/e1999690/e199690.htm>.

<sup>17</sup> *Policing. The Home Office and Police: Part 4: The concern for central power and minimisation of local influence*, s. 3; <http://www.leeds.ac.uk/law/teaching/law6cw/police/pol-ho4.htm>.

<sup>18</sup> John Crank and Robert Langworthy, *Fragmented Centralization and the Organization of the Police*, "Policing and Society", 1996, Vol. 6, s. 213-229.

odniesieniu do decentralizacji sił policyjnych niższego szczebla (*a secondary level of policing*) cytowane są dwa charakterystyczne przykłady: wprowadzono tzw. niższego szczebla policyjnego w Holandii oraz przywrócenie funkcji konstabla parafii (cywilnej) w jednej z części Anglii.<sup>19</sup>

W Hiszpanii jedną ze zmian wprowadzonych po śmierci generała Franco w 1975 r. celem demokratyzacji i decentralizacji państwa było odejście od wysoce scentralizowanego i represyjnego modelu policji. Szczególnie wyrazistym przykładem decentralizacji stało się powołanie autonomicznej policji Kraju Basków - *Ertizaintza*, w nawiązaniu do wielowiekowej tradycji częściowej autonomii tego regionu w zakresie funkcji policyjnych.<sup>20</sup>

Wydaje się, że społeczeństwa obywatelskie optujące za szeroką partycypacją i decentralizacją władzy, jest jednak gotowe akceptować ograniczenia w zakresie decentralizacji struktur policyjnych, jeśli tego wymaga zapewnienie policji warunków skutecznego działania.<sup>21</sup>

Na zakończenie ogólnych uwag o wyborze modeli organizacji policyjnych oraz o czynnikach centralizacji i decentralizacji struktur policyjnych przytoczymy przykłady ocen rozwiązań scentralizowanych i zdecentralizowanych, które były formułowane w państwach o różnych doświadczeniach ustrojowych: w Stanach Zjednoczonych i na Węgrzech.

W specjalistycznym piśmie amerykańskim z końca lat osiemdziesiątych znaleźliśmy zwięźle wyrażoną ocenę celowości stosowania struktur scentralizowanych i zdecentralizowanych:

Skuteczne zwalczanie przestępczości, zgodnie z koncepcją „strategicznego działania policji” (*strategic policing*) wymaga:

- (1) centralizacji (dla zapewnienia ścisłej kontroli administracyjnej nad wrażliwymi funkcjami wywiadowczymi i śledczymi);
- (2) powołania wyspecjalizowanych jednostek funkcjonalnych (dla podnoszenia i utrzymania wysokiego poziomu fachowości w kluczowych obszarach działania);
- (3) niezależności od lokalnych społeczności (dla zapewnienia siłom policyjnym dogodnej pozycji w przypadku konieczności konfrontacji z potężnym środowiskiem interesów lokalnych uwikłanych w działania przestępcze).

Z drugiej strony, zdolność policji do rozwiązywania problemów społeczności lokalnych (*„problem-solving”*) oraz do współdziałania z tą społecznością w ramach strategii tzw. *community policing*, wymaga:

- (1) decentralizacji (dla wyzwolenia inicjatywy policjantów oraz ze względu na efektywność wykorzystania lokalnego potencjału fachowego);
- (2) określania podległych jednostek na podstawie kryteriów geograficznych, nie zaś funkcjonalnych,
- (3) ścisłego współdziałania policji ze społecznością lokalną, kształtowania w niej postawy gotowości do dzielenia się zadaniami oraz współpracy w ich wykonywaniu.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Zmiany w Holandii: patrz: Hofstra B., And Shapland J., (1997), *Who is in control?*, "Policing and Society", Vol. 6, No.4, s. 265-282; zmiany w W. Brytanii: patrz: Hirst P. (1994), *Rebirth of the parish constable*, "Policing", Vol.10, No. 3, s. 196-204; cyt za: Keith Bryett, *The policing dynamic*, op. cit. s. 30.

<sup>20</sup> *De-Centralized Policing in Spain: The Case of the Autonomous Basque Police*, "Policing and Society" Vol. 5, No. 1 (1995): 15-36, (omówienie książki) cyt. za: <http://www.vera.org/wholebiblio.htm>.

<sup>21</sup> W tej sprawie, w kontekście dyskusji o uwarunkowaniu polityki policyjnej przez wartości, patrz. T. Jones, T. Newburn, *Police authorities...*, op. cit. s. 52.

<sup>22</sup> Mark H. Moore, Robert C. Trojanowicz, *Corporate Strategies for Policing*, w: *Perspectives on Poli-*

Węgry są krajem, którego doświadczenia są charakterystyczne dla okresu transformacji ustrojowej. Oceny rozwiązań scentralizowanych i zdecentralizowanych w policji pochodzą z odpowiedzi na ankietę opracowaną przez Komitet Helsiński na Węgrzech.<sup>23</sup> Ze względu na podobieństwo doświadczeń historycznych oraz zbieżność wielu problemów występujących w Polsce i na Węgrzech przytaczamy obszernie fragmenty odpowiedzi na ankietę:

„Znaczną decentralizację administracji ogólnej funkcjonującej w dawnym ustroju osiągnięto na Węgrzech poprzez stworzenie mocnego samorządu terytorialnego, który zastąpił rady funkcjonujące do 1990 roku. Natomiast w policji postępowały procesy centralizacji. Poprzednio dolne ogniwa sił policyjnych posiadały własną osobowość prawną oraz zdolność do zawierania umów. Ustawa o policji z 1994 r. odebrała względną samodzielność siłom policyjnym dolnego szczebla i pozostawiła osobowość prawną tylko komendom wojewódzkim oraz Komendzie Głównej.

Pomimo utraty przez lokalne ogniwa policji instytucjonalnych gwarancji względnej autonomii, kierownictwo policji oficjalnie zapewnia, że chce zachować równowagę w podziale praw i obowiązków między szczeblami: problemy o znaczeniu ogólnokrajowym winny być rozwiązywane przez jednostki centralne, natomiast sprawy o znaczeniu lokalnym powinny należeć do zadań szczebla lokalnego. Przedstawiciel Komendy Głównej wskazał trzy wewnętrzne mechanizmy chroniące względną niezależność niższych ogniw sił policyjnych.

Po pierwsze, ograniczono zakres uprawnień wyższych organów i zwierzchników do wydawania instrukcji ogniwom niższych szczebli. Interwencje takie są w zasadzie dopuszczalne w przypadku naruszenia prawa lub regulaminów wewnętrznych albo w przypadku groźby takiego naruszenia. Instrukcje mogą być wydawane, gdy wymaga tego prowadzenie działań operacyjnych w skali ogólnokrajowej lub regionalnej.

Po drugie, sam fakt pełnienia służby na stanowisku usytuowanym na wyższym szczeblu hierarchii policyjnej nie wystarcza, by funkcjonariusze wydawali polecenia niższemu szczeblom. Istnieje szczegółowo określony system podziału uprawnień kierowniczych pomiędzy funkcjonariuszami piastującymi stanowiska w siłach policyjnych szczebla centralnego oraz w siłach regionalnych.

Po trzecie, komendant szczebla lokalnego ma prawo zwrócić się do Komendanta Głównego, gdy jest przekonany, że jego kompetencje zostały naruszone przez organy lub funkcjonariuszy zajmujących stanowiska na wyższych szczeblach hierarchii służbowej.

Stwierdzono, że jedynie kilka funkcji operacyjnych wymaga wykonywania na szczeblu centralnym. Jedną z nich jest zwalczanie przestępczości międzynarodowej, przestępczości zorganizowanej oraz przestępczości gospodarczej. Inną tego rodzaju funkcją jest zarządzanie finansowe i logistyczne, których centralizację uzasadniają względy ekonomiczne. Jednakże, w ramach przyjętego podejścia, również w tej dziedzinie konieczny jest pewien stopień niezależności lokalnej, choćby dlatego, że daje on policji możliwość korzystania z zewnętrznych form wsparcia.

Wystarczy jednak rozkaz Komendanta Głównego, by zniweczyć wyniki działań podejmowanych we wspomnianym wyżej kierunku.

---

cing. A publication of the National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, and the Program in Criminal Justice Policy and Management, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, <http://www.communitypolicing.org/planning/hayward/policing.htm>, s. 13.

<sup>23</sup> *Police In Transition*, A survey organised by the Hungarian Helsinki Committee, Sponsored by The Ford Foundation and the Constitutional and Legal Policy Institute (COLPI), Budapest 1997-1998. Materiał na CD..

Jeden z komendantów wojewódzkich stwierdził, że nie ma sprzeczności pomiędzy centralizacją a decentralizacją. Jego zadaniem obydwie rozwiązania mają charakter taktyczny i służą osiągnięciu jednego strategicznego celu. Ogólna tendencja, jego zdaniem, jest następująca: „szczeble organizacyjne, obowiązki, zakres władzy i odpowiedzialności wskazują na ewolucję od centralizacji ku decentralizacji, i możemy stwierdzić, że jest to kierunek nowoczesny i słuszny.”

Problemu oczywiście nie stanowi fakt, że ustawodawca optował za rozwiązaniem scentralizowanym, lecz to, że uchwalenia ustawy o policji nie poprzedzono żadną poważną analizą skutków wyboru tej opcji. Poziom prowadzonych na ten temat dyskusji charakteryzują argumenty, które ministerstwo spraw wewnętrznych traktowało jako najmocniejsze. Stwierdzono mianowicie, że powierzchnia kraju (ok. 93 tys. km kw.) oraz liczba mieszkańców (10,5 mln) nie uzasadniają wyboru systemu zdecentralizowanego. Jednak twierdzenie to nie wydaje się słuszne, jeśli zważymy, że znacznie mniejsze kraje, w których struktura organów policyjnych jest zdecentralizowana mają wysoki poziom bezpieczeństwa publicznego (Szwajcaria, Lichtenstein).

Są też oczywiście argumenty przemawiające za centralizacją. Generalnie centralizacja niewątpliwie zwiększa swobodę wyboru lokalizacji i ułatwia przenoszenie siedzib organów i funkcjonariuszy stosownie do potrzeb podyktowanych zmianami warunków zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Jednak słaby rozwój infrastruktury oraz inne czynniki zmniejszające efektywność dowodzenia centralnego sprawiają, że w wielu przypadkach kierownictwo policji nie osiąga potencjalnych korzyści z centralizacji. Przytoczono przykład dotyczący przenoszenia rezerwowej jednostki policji z Miskolca do Budapesztu. Największym problemem było zapewnienie mieszkań oraz zatrudnienia współmałżonkom przenoszonych funkcjonariuszy. Trudności, jakie scentralizowane kierownictwo musiało pokonać, były nie mniejsze, niż te, przed którymi stanęłoby kierownictwo zdecentralizowanych sił policyjnych.

Korzyścią, jaką daje system scentralizowany jest łatwiejsza eliminacja dublowania się czynności oraz problemów występujących w związku z podziałem uprawnień i obowiązków. Okazuje się jednak, że ustawowe kompetencje służb bezpieczeństwa narodowego i ochrony granic w pewnych zakresach pokrywają się, np. w odniesieniu do zadań wywiadu. Rozwiązania te uchwalono w takim właśnie niedoskonałym kształcie pod wpływem nacisku sprzecznych interesów zainteresowanych struktur organizacyjnych. Podkopuje to niewątpliwie możliwość skutecznego działania policji, mimo, że formalnie jest ona jednolita i wewnętrznie zintegrowana.”

### **Tendencje centralizacyjne i tendencje do decentralizacji struktur policyjnych powołanych do walki z przestępczością zorganizowaną w państwach Unii Europejskiej**

Cytowany raport<sup>24</sup> dotyczący struktur policyjnych powołanych w państwach Unii Europejskiej do zwalczania przestępczości zorganizowanej zajmuje się m.in. czynnikami wpływającymi na organizację struktur policyjnych zajmujących się tym problemem. Jakkolwiek w żadnym państwie Unii Europejskiej nie powstał główny organ skupiający wszystkie funkcje koordynacyjne w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, wiele państw posiada centralne organy koordynacyjne na szczeblu

<sup>24</sup> Patrz odnośnik 4. Raport ten jest szczególnie wartościowym źródłem wiedzy o procesach centralizacji w organizacjach policyjnych 15 krajów Unii Europejskiej, należy jednak pamiętać, że raport dotyczy jedynie wybranych, choć niezmiernie istotnych, segmentów systemów policyjnych poszczególnych krajów.

służb policyjnych i prokuratorskich. Kilka z nich powołano w ostatnich latach ze względu na konieczność skuteczniejszego zwalczania przestępczością zorganizowaną lub szczególnie niebezpieczną.

Do struktur posiadających kompetencje centralne w państwach Unii Europejskiej należą: narodowe oddziały do walki z przestępczością wyposażone w kompetencje operacyjne na szczeblu ogólnokrajowym; krajowe ośrodki wywiadu kryminalnego wyposażone w kompetencje do zbierania danych w skali ogólnokrajowej, ich koordynacji, analizy i wykorzystania; krajowe organy prokuratury wyposażone w kompetencje wyłącznie w zakresie nadzorowania i koordynacji postępowań śledczych w sprawach groźnej i/lub międzynarodowej przestępczości zorganizowanej; krajowe platformy pozyskiwania, gromadzenia i przechowywania informacji, takich jak dane o podejrzanych transakcjach finansowych.

#### Tendencje centralizacyjne<sup>25</sup>

Słabość struktur powołanych do walki z przestępczością zorganizowaną często wychodziła na jaw w momentach kryzysowych. W związku z tym Unia Europejska zaczęła sygnalizować niektórym państwom członkowskim potrzebę przeprowadzenia zmian w organizacji i procedurach stosowanych w organach wymiaru sprawiedliwości. Jakkolwiek bezpośredni skutek tych poczynań był niewielki, szereg państw podjęło reformy wzorując się na rozwiązaniach innych państw członkowskich. Np. Duńska organizacja *National Efterforskningsstottecenter* (NEC) czerpała wzory z Krajowa Służby Wywiadu Kryminalnego - *National Criminal Intelligence Service* (NCIS), zaś austriackie Federalne Biuro Kryminalno-Śledcze ma za wzór niemiecki *Bundeskriminalamt*. Cytowany wcześniej raport<sup>26</sup> wykazał, dominację tendencji centralizacyjnych, którym towarzyszy zjawisko specjalizacji.

Komentując tendencję do centralizacji należy stwierdzić, że zapanowanie nad przestępczością zorganizowaną wymaga posiadania wyspecjalizowanej kadry, specjalistycznej techniki śledczej oraz zachowania złożonych wymogów proceduralnych związanych z uzyskaniem odpowiednich pełnomocnictw, zaś powyższe warunki nie zawsze mogą być spełnione na szczeblu lokalnym lub regionalnym. Ponadto koordynacja działań w skali międzynarodowej często wymaga włączenia w proces decyzyjny naczelnych organów władzy. Ponadto pojawia się konieczność skoordynowanej reakcji międzynarodowej oraz współpracy, która często prowadzi do powstawania organów centralnych. Liczne państwa członkowskie, a wśród nich nawet takie, które nie mają scentralizowanego systemu policyjnego, już powołały, bądź planują powołanie organów ochrony porządku prawnego ds. koordynacji postępowań śledczych. Do państw tych należą: Austria, Belgia, Dania, Francja, Irlandia i W. Brytania. Zmianom tym towarzyszy niekiedy centralizacja przetwarzania danych wywiadu kryminalnego, czego dowodem jest powstawanie centralnych baz danych obsługujących potrzeby analizy kryminalnej i wymiany danych, np. w Danii, Finlandii, Grecji, Holandii, Szwecji oraz Wielkiej Brytanii.

W zakresie służb prokuratorskich spośród państw członkowskich UE Belgia, Finlandia, Francja i Holandia również przeprowadziły reformy wzmacniające koordynację na szczeblu centralnym.

<sup>25</sup> Patrz: Dr Monica den Boer, Patrick Doelle, *Controlling organised crime in the EU Member States: Towards a convergence between National Criminal Justice Systems?*, "Eipascope", European Institute of Public Administration, No. 2000/3, s. 36-39.

<sup>26</sup> Patrz: przypis 4.



We wszystkich krajowych organizacjach policyjnych państw członkowskich UE istnieje scentralizowana kontrola działań policji służących zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, z uwzględnieniem postępowań śledczych, wymiany informacji oraz stosowania środków przymusu.

#### Decentralizacja (regionalizacja)

Nieliczne fakty świadczą o zmianach w kierunku decentralizacji lub regionalizacji. Jednostki do walki z przestępczością zorganizowaną powstały na szczeblu międzyregionalnym w Wielkiej Brytanii i Holandii, jednostki międzyregionalne do walki z oszustwami oraz międzyregionalne i międzynarodowe centra łącznikowe powołano w Holandii.<sup>27</sup> Inne przykłady regionalizacji dotyczyły Grecji i Danii.

W kilku przypadkach trudno było jednoznacznie ocenić skutki regionalizacji. Wzmocnienie struktur regionalnych i jednostek regionalnych nie zawsze pociągało za sobą osłabienie pozycji szczebla centralnego; w niektórych przypadkach regionalizacja miała raczej skutek odwrotny.<sup>28</sup>

Dostępne dane empiryczne świadczą o tym, że wielu reformom o charakterze decentralizacyjnym („*top-down*” reforms) towarzyszył pewien faktyczny (choć nie konieczny wyrażony formalnie) wzrost centralizmu w funkcjonowaniu struktur organizacyjnych (*bottom-up movements*), wynikający ze skrajnie pesymistycznych ocen zagrożenia przestępczością zorganizowaną.<sup>29</sup>

W latach dziewięćdziesiątych wyraźnie zaznaczyła się tendencja do większej specjalizacji. W wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej stanęła na porządku dziennym sprawa powołania na szczeblu krajowym wyspecjalizowanych organów policyjnych ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej lub szczególnie groźnej. Wyrazistą ilustracją tej tendencji jest powołanie krajowych, niekiedy wielodyscyplinarnych, służb ds. walki z przestępczością gospodarczą i finansową współdziałających z OLAF - *the European Anti-fraud Office* (dawniej UCLAF) organem Komisji Europejskiej ds. walki z fałszerstwami.

<sup>27</sup> *Controlling Organised Crime*, ...op. cit., s. 42.

<sup>28</sup> W wyniku reformy administracyjnej przeprowadzonej w Finlandii 1996 r. zmniejszono liczbę okręgów policyjnych, dzięki czemu wzmocniła się ich obsada kadrowa i stan wyposażenia, nastąpiło ich dostosowanie do potrzeb postępowania śledczego w sprawach o bardziej złożonym charakterze. W Szwecji powołano w 1995 r. centralną Narodową Służbę Wywiadu Kryminalnego, natomiast ostatnio utworzono Regionalne Jednostki Wywiadu Kryminalnego. Jak wynika z cytowanego raportu, motywem powołania tych jednostek było zapewnienie regionalnego wsparcia dla służby krajowej, nie zaś zamiar gromadzenia danych w formie zdecentralizowanej. W podobny sposób sytuacja wygląda w Austrii, gdzie planowano powołanie biur Kryminalno-Śledczych na szczeblu federacji oraz biur regionalnych w poszczególnych landach. We Włoszech, gdzie większość reform centralizacyjnych została dokonana w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych, reorganizacja regionalnych oddziałów policji kryminalnej ma również raczej charakter zmian centralizacyjnych.

<sup>29</sup> U źródeł reformy we Włoszech leżała przede wszystkim konieczność walki z Mafią, zaś decentralizujący wpływ Unii Europejskiej ograniczył się do utworzenia Krajowej Jednostki EUROPOLU oraz biura SIRENE, co doprowadziło do standaryzacji przetwarzanych danych. W Grecji niektóre reformy wiązały się z oceną skali nielegalnej imigracji, jako zjawiska zagrażającego bezpieczeństwu narodowemu, zaś inne posunięcia były, przynajmniej w pewnym stopniu, inspirowane przez Unię Europejską. W Belgii u źródeł reform leżała krytyka policji, której nieskuteczność była wynikiem rozczłonkowania jej struktur i złej koordynacji, co szczególnie jaskrawo wykazała „afery Dutroux”. Głównym bezpośrednim motywem reformy policji holenderskiej była krytyczna ocena holenderskiego systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych wyrażona przez Parlamentarną Komisję Śledczą oraz krytyczny raport Krajowego Sądu Audytorów o funkcjonowaniu krajowej służby kryminalno-śledczej. Reformy sił policyjnych zaproponowane w Irlandii Północnej miały wyraźny związek z zaostrzeniem się sytuacji politycznej w tej części Wielkiej Brytanii.

## Wnioski

Wzrost przestępczości, różnicowanie się jej charakteru, pojawianie się nowych, skomplikowanych i groźnych zjawisk przestępczych pociąga za sobą konieczność coraz większej koncentracji sił i środków, coraz dalej posuniętej specjalizacji. Ponieważ przestępczość coraz częściej przybiera skalę ponadlokalną, międzynarodową i transgraniczną, zacieśnia się współpraca sił policyjnych różnych krajów, powstają wielonarodowe struktury policyjne. W Unii Europejskiej oraz w jej państwach członkowskich działania podejmowane w walce z przestępczością zorganizowaną są szczególnie intensywne. W większość przypadków prowadzą one do większej centralizacji w systemach organizacyjnych policji. (Przegląd zmian organizacyjnych w załączniku).

Również większość formacji policyjnych, których głównym zadaniem jest ochrona i utrzymanie porządku publicznego podlega procesom centralizacji, jednak zmiany zachodzące w różnych krajach nie są jednolite pod względem zakresu i tempa. Można powiedzieć, że nieefektywność pewnych rozwiązań stosowanych w modelach tradycyjnie zdecentralizowanych zrodziła potrzebę korekt prowadzących do większej centralizacji. Natomiast sztywność struktur policyjnych - tam gdzie były one silnie scentralizowane, rodzi potrzebę decentralizacji kierowania policją. Podobne tendencje pojawiają się w tych krajach, gdzie wpływ społeczeństw na organizacje policyjne został uznany za niedostateczny w świetle ideałów i potrzeb społeczeństwa obywatelskiego, a także tam, gdzie społeczeństwo oczekuje by, policja sprawnie reagowała na nowe potrzeby lokalne oraz współdziałała ze społecznościami lokalnymi w zakresie ochrony i utrzymania porządku publicznego.

Obie wyżej wymienione „piony” działania policji nie są rozłączne - efektywność zwalczania przestępstw i zapewnienia porządku publicznego wymaga zapewnienia warunków pozwalających na ich efektywną współpracę, z uwzględnieniem jakości technicznej sprzętu oraz kwalifikacji policjantów, a także specyfiki struktur organizacyjnych obu kategorii służb.

W zakresie międzynarodowej współpracy policyjnej trudno przecenić zalety scentralizowanej koordynacji służb policyjnych w poszczególnych krajach, osiągnięcie ich wzajemnej „przystawalności”, ujednoczenia standardów policyjnych, a także zapewnienia możliwości skutecznej komunikacji (powszechna znajomość języków obcych).

## Załączniki

Zmiany w kierunku centralizacji decentralizacji w systemach policyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem struktur powołanych do walki z przestępczością zorganizowaną

**Tabela A. Zmiany centralizacyjne (w nawiasach daty powołania poszczególnych służb)**

<b>Austria</b>	<input type="checkbox"/> Funkcje koordynacyjne na szczeblu centralnym sprawują: – Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Dyrektoriat Generalny Bezpieczeństwa Publicznego, Wydział II/8 (1995 r.), – Ministerstwo Finansów, Wydział III/8 (1995 r.), – Federalne Biuro Kryminalno-Śledcze (planowane) .
<b>Belgia</b>	<input type="checkbox"/> Trzy różne siły policyjne zostaną scalone w jedną (od 2001 r.). <input type="checkbox"/> Funkcje koordynacyjne na szczeblu centralnym sprawują: – Rada Prokuratora Generalnego; krajowi sędziowie pokoju (1997 r.), – Federalne Biuro Prokuratora Publicznego (planowane), – Generalna Służba Wsparcia Policji (1994 r.).
<b>Dania</b>	<input type="checkbox"/> Zarządzanie centralnym systemem informacyjnym: Biuro Krajowego Komisarza, placówka powołana jako załączek Krajowej Służby Wywiadu Kryminalnego (NEC - 1998 r.).
<b>Finlandia</b>	<input type="checkbox"/> Koordynacja na szczeblu centralnym: Urząd Prokuratora Generalnego (1997 r.), <input type="checkbox"/> Centralne zarządzanie informacją: krajowa baza danych wywiadowczych w Krajowym Biurze Śledczym (NBI - 1998 r.) .
<b>Francja</b>	<input type="checkbox"/> Koordynacja na szczeblu centralnym: – Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralne Biuro ds. Zwalczenia Przestępczości Zorganizowanej (1995 r.), – Jednostka Koordynująca Postępowania Śledcze przeciw Mafii (UCRAM - 1993 r.), <input type="checkbox"/> Koordynacja centralna i scentralizowana informacja: – Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralne Biuro ds. Zwalczenia Przestępczości Zorganizowanej (1995 r.), – Sekcja ds. Śledczych oraz Przestępczości Zorganizowanej (SCICO - 1995 r.) .
<b>Niemcy</b>	:-
<b>Grecja</b>	<input type="checkbox"/> Centralna koordynacja działań: Centralna Jednostka ds. Zwalczenia Przestępczości Narkotykowej (SODN - 1997 r.) <input type="checkbox"/> Centralne zarządzanie informacją: Narodowe Archiwum Kryminologiczne (planowane).
<b>Irlandia</b>	<input type="checkbox"/> Koordynacja centralna: – <i>Garda Siochana</i> , Krajowe Biuro Kryminalno-Śledcze - <i>National Bureau of Criminal Investigation</i> , (lata dziewięćdziesiąte), – <i>Garda Siochana</i> , Krajowa Jednostka ds. Narkotyków - <i>National Drugs Unit</i> , (lata dziewięćdziesiąte).
<b>Włochy</b>	<input type="checkbox"/> Koordynacja centralna: – Generalna rada ds. Walki z Przestępczością Zorganizowaną (1991 r.), – Krajowy Dyrektoriat ds. Walki z mafią (DNA - 1991 r.) , <input type="checkbox"/> Centralne siły operacyjne: – Dyrektoriat ds. Śledztw Antymafijnych (DIA - 1991 r.), – służby centralne Policji Krajowej (SCI), Karabinierzy (ROS) oraz Straż - Celna i Finansowa (SCICO - 1991 r.).
<b>Luksemburg</b>	Połączenie dwóch sił policyjnych w jedną (2000 r.).

<b>Holandia</b>	<input type="checkbox"/> Koordynacja centralna: – Rada Prokuratora Generalnego oraz Krajowe Biuro Prokuratora Generalnego (1999 r.). – Krajowa Agencja Policyjna (KLPD) (1993 r.), <input type="checkbox"/> centralizacja informacji oraz uprawnień operacyjnych: DCRI oraz Krajowe siły do walki z przestępczością (LRT) zostały połączone w Wydział Kryminalno-Śledczy (2000 r.).
<b>Portugalia</b>	-
<b>Hiszpania</b>	-
<b>Szwecja</b>	<input type="checkbox"/> Centralizacja informacji: Krajowa Służba Kryminalno-Wywiadowcza (KUT - 1995 r.).
<b>Wielka Brytania</b>	<input type="checkbox"/> Koordynacja centralna oraz centralne zarządzanie informacją: Krajowa Służba Wywiadu Kryminalnego - <i>National Criminal Intelligence Service</i> (NCIS - 1992 r.), <input type="checkbox"/> centralne uprawnienia operacyjne: formacja do walki z przestępczością - <i>National Crime Squad</i> (NCS - 1998 r.).

Źródło: *Controlling Organised Crime: Organisational Changes in the Law Enforcement and Prosecution Services of the EU Member States*, Final Report on the Research Project 98/FAL/145 funded by the EU „Falcone” Programme and the Dutch Ministry of Justice (WODC), © 2000 European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands, tab 7, s. 37.

**Tabela B. Regionalizacja struktur organizacyjnych**

<b>Austria</b>	Regionalne Biura ds. Kryminalno-Śledczych w każdym z Landów (planowane).
<b>Belgia</b>	-
<b>Dania</b>	– 5 Regionalnych Centrów Śledczych Policji ds. Specjalnych (1993 r.), – 7 Regionalnych Służb Wywiadu Kryminalnego (planowane).
<b>Finlandia</b>	Zmniejszenie liczby okręgów policyjnych, które zapewniło większą koncentrację środków.
<b>Francja</b>	-
<b>Niemcy</b>	-
<b>Grecja</b>	– W każdym z regionalnych oddziałów policji ds. analizy przestępczości zorganizowanej zlokalizowano tzw. komórki policyjne, – Regionalne grupy straży granicznej ds. narkotyków (planowane).
<b>Irlandia</b>	-
<b>Włochy</b>	Międzyprowincjonalne służby Policji Krajowej (SCI), Karabinierów (ROS) oraz Sekcji ds. Śledczych oraz Przestępczości Zorganizowanej (SCICO).
<b>Luksemburg</b>	-
<b>Holandia</b>	– 7 Oddziałów Głównych (międzyregionalnych oddziałów do walki z przestępczością), – Jednostki terenowe ds. zwalczania przestępczości zorganizowanej zlokalizowane w większości regionalnych sił policyjnych.
<b>Portugalia</b>	-
<b>Hiszpania</b>	-
<b>Szwecja</b>	Regionalne Jednostki Kryminalno-Śledcze (1995 r.).
<b>W. Brytania</b>	-

Źródło: *Controlling Organised Crime: Organisational Changes in the Law Enforcement and Prosecution Services of the EU Member States*, Final Report on the Research Project 98/FAL/145 funded by the EU „Falcone” Programme and the Dutch Ministry of Justice (WODC), © 2000 European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands, tab. 8, s. 39.