

Uniwersytet Warszawski  
Wydział Prawa i Administracji  
Zakład Międzynarodowego Prawa Publicznego

Paweł Karol Hoc

**Kompetencje Interpolu w zakresie  
zwalczania terroryzmu międzynarodowego**

Autoreferat rozprawy doktorskiej

Promotor: prof. UW dr hab. Karol Karski  
Recenzenci: ks. prof. KUL dr hab. Krzysztof Orzeszyna  
prof. INP PAN dr hab. Przemysław Saganek

Warszawa 2022

## **Przedmiot rozprawy i cele badawcze**

Interpol jest organizacją, która doczekała się stosunkowo niewielkiej liczby pogłębionych opracowań prawniczych, traktujących o sposobie jej funkcjonowania, wykonywania przypisanych zadań oraz wykorzystywania narzędzi, w jakie została wyposażona. Wynika to m. in. z powszechnego niezrozumienia statusu tej Organizacji, co dotyczy zarówno szeroko rozumianej opinii publicznej i dyskursu nienaukowego, jak i ekspertów, w tym prawników, łącznie z prawnikami zajmującymi się prawem międzynarodowym. W celu dopełnienia obrazu niezrozumienia i pewnego rodzaju tajemniczości towarzyszącej działalności Interpolu wskazać należy także powszechne w kulturze masowej przedstawianie Interpolu jako swoistych ogólnoświatowych służb specjalnych, operujących w różnych częściach świata i dokonujących spektakularnych akcji, których zwieńczeniem jest często zatrzymanie przestępców przez agentów Interpolu. Wiele zagadnień związanych z Interpolem, w szczególności w odniesieniu do prawnych aspektów funkcjonowania Organizacji, stanowi obszar w dużej mierze wciąż nieodkryty i nieopisany. Wymienione spostrzeżenia potwierdzają rzeczywiste cechy i uwarunkowania prawne Interpolu. Jednym z elementów, tłumaczących wspomniany odbiór Interpolu, jest jego hermetyczność jako cecha organizacyjna, która szczególnie w początkowych okresach funkcjonowania przekładać się miała na znaczne sukcesy Organizacji. Interpol ma po dziś dzień *stricte* fachowy charakter. Punktem początkowym takiego ukształtowania Organizacji było już samo powołanie do życia, które dokonane zostało przez funkcjonariuszy służb policyjnych z różnych państw. W związku z wymienionymi nietypowymi czynnikami tematem Interpolu zajmują się dziś głównie policjanci, których zainteresowania w naturalny sposób abstrahują od rozważań prawnych, w tym prawnomiędzynarodowych.

U podstaw prezentowanej rozprawy leży także chęć przeanalizowania praktycznego wymiaru wpływu prawa międzynarodowego na zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Przeprowadzenie analizy stanowiącej trzon rozprawy ma tym samym dać odpowiedź na pytanie o możliwości tkwiące we współpracy międzynarodowej prowadzonej w oparciu o organizacje międzynarodowe. Z kolei wybór terroryzmu w ujęciu międzynarodowym jako zawężenia przedmiotu badań jest m. in. następstwem spektakularnej fali terroryzmu, jaka przeszła przez zachodnią Europę w ostatnich latach. Ponadto, ogólna waga zagrożenia terrorystycznego we współczesnym świecie oraz szczególne trudności towarzyszące walce z międzynarodowym terroryzmem stanowiły kolejne argumenty za wyborem tematu rozprawy. W tym kontekście za

godną uwagi uznać należało przede wszystkim kwestię zachowania podstawowych współczesnych standardów prawnych w odniesieniu do praw jednostki oraz zespołu wypracowanych przez prawo międzynarodowe instytucji prawnych. W odniesieniu do praw człowieka interesujące okazało się przeanalizowanie, na ile nałożony pierwotnie na państwa obowiązek zagwarantowania określonych praw oraz zapewnienia granic podstawowych wolności jest wypełniany przez konkretną organizację międzynarodową. Prowadzenie badań w tak nakreślonym zakresie musi jednak poprzedzać analiza zmierzająca do stwierdzenia, czy działania dokonywane w ramach Interpolu dotyczą w swojej istocie praw i wolności jednostek. Przy pozytywnej odpowiedzi nasuwa się pytanie, czy państwa członkowskie nie chowają się za tzw. zasłoną organizacji (*organisational veil*) w celu przerzucenia na organizację międzynarodową poszczególnych kompetencji bez zagwarantowania przestrzegania rudymenarnych standardów prawnych. Aby móc w sposób wyczerpujący odpowiedzieć na przedstawione pytania oraz przeprowadzić stosowne wywody prawne niezbędne okazało się opisanie w rozprawie określonych rodzajów i aspektów terroryzmu, rozwoju prawa międzynarodowego w odniesieniu do niektórych kwestii dotyczących współpracy międzynarodowej w zakresie prewencji antyterrorystycznej oraz analiza podstaw prawnych funkcjonowania Interpolu.

Konsekwencją przedstawionych motywacji było sformułowanie następującej hipotezy:

*Współpraca międzynarodowa w ramach Interpolu, w szczególności w zakresie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, opiera się na spełniającym prawne standardy, zwłaszcza z zakresu praw człowieka, i efektywnym systemie norm prawnomiędzynarodowych.*

Proces badawczy pracy wyznaczały z kolei próby weryfikacji następujących tez:

- Istnieją konkretne przeszkody natury prawnej, które utrudniają współpracę międzynarodową w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu.
- Ze względu na uwarunkowania prawne różne rodzaje terroryzmu implikują odmienne kompetencje oraz odmienne podejście Interpolu do możliwości podjęcia współpracy międzynarodowej.
- Interpol jest międzynarodową organizacją międzyrządową.
- Ze względu na swoją strukturę prawną Interpol posiada charakter nietypowej organizacji międzynarodowej.
- Interpol posiada szereg narzędzi mogących stanowić skuteczny element w zakresie zwalczania międzynarodowego terroryzmu.

- Interpol jest skuteczną organizacją międzynarodową, posiadającą znaczące kompetencje w zakresie walki z międzynarodowym terroryzmem.
- Narzędzia Interpolu, w szczególności w zakresie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, spełniają współczesne standardy prawne, w tym dotyczące praw człowieka.
- Z prawnego punktu widzenia publikacja czerwonych not Interpolu jest decyzją o charakterze władczym (administracyjnym).
- System wewnętrznej i zewnętrznej weryfikowalności oraz odpowiedzialności Interpolu wykazuje braki, które powinny być usuwane przy pomocy instrumentów prawa międzynarodowego.

## **Metodologia**

Prowadzenie badań, których efektem jest niniejsza rozprawa, zostało oparte na metodzie dogmatyczno-prawnej, historycznej, historyczno-prawnej, teoretyczno-prawnej, analizie danych zastanych oraz metodzie analitycznej.

Zastosowanie metody dogmatyczno-prawnej umożliwiło przeanalizowanie istniejących norm prawa międzynarodowego w zakresie będącym przedmiotem rozprawy. W ten sposób dokonano analizy poszczególnych instrumentów prawnych, jakimi dysponuje społeczność międzynarodowa, oraz zestawienia z wartościami, kryjącymi się za poszczególnymi fundamentalnymi zasadami prawa. W rezultacie opisane i ocenione zostały mechanizmy prawne pod względem funkcji, jakie przyświecają lub przyświecać powinny określonym mechanizmom, ujętym w przepisach prawa międzynarodowego. Przeprowadzona analiza dogmatyczno-prawna dotyczyła konkretnych norm prawnych wraz z ich interpretacjami, prezentowanymi w piśmiennictwie oraz judykaturze. Dzięki zastosowaniu metody dogmatyczno-prawnej praca zawiera ocenę niektórych rozwiązań występujących w badanym zespole regulacji.

Metoda historyczna oraz historyczno-prawna posłużyły przedstawieniu znaczenia określonych zagadnień oraz instytucji prawnych z punktu widzenia konkretnych historycznych uwarunkowań. Metody te pozwoliły także uwypuklić zachodzące na przestrzeni lat zmiany w omawianym zakresie. Rozwój i przekształcenia wybranych kwestii prawa międzynarodowego zestawione zostały z funkcjonowaniem Interpolu oraz współpracy międzynarodowej w danych okresach historycznych. Przywołane metody ukazały również dostępny wypracowany przez

dziesięciolecia zestaw interpretacji i podejść do takich zagadnień jak chociażby kwestia polityczności czynu, która stanowi od wieków bardzo istotny element zarówno w zakresie praktycznego stosowania prawa ekstradycyjnego, jak i wytyczenia granic prowadzenia międzynarodowej współpracy policyjnej i antyterrorystycznej.

Przy zastosowaniu metody teoretyczno-prawnej możliwe było z kolei osadzenie zagadnień międzynarodowej współpracy policyjnej w teoretycznych ramach prawa międzynarodowego. Zarówno ogólnie rozumiane ramy współpracy międzynarodowej, jak i konkretne wymiary tej współpracy, opisane zostały przy użyciu tej metody. Szczególnie pomocny charakter metody teoretyczno-prawnej został ujawniony w ramach opisu zagadnienia ewentualnej podmiotowości prawnomiędzynarodowej Interpolu oraz kwestii związanych ze stosowaniem i dopuszczaniem do użycia instytucji czerwonych not Interpolu. Praca zawiera także opartą na przedmiotowej metodzie analizę zagadnień związanych z prawnomiędzynarodowym podejściem do terroryzmu wraz z wynikającymi z niej wnioskami dla Interpolu.

Analizą danych zastanych objęte zostały poszczególne publikacje, artykuły i innego rodzaju dostępne wypowiedzi fachowców w zakresie zagadnień dotyczących badań stanowiących przedmiot rozprawy. Szczególnie istotny walor dla analizy takich zagadnień jak wpływ czerwonych not Interpolu, czy też rola współpracy policyjnej okazały się mieć również wypowiedzi praktyków. Przykładem mogą być byli członkowie personelu Interpolu. Analiza ta przyczyniła się do stworzenia wielowymiarowego opisu narzędzi prawnych Interpolu, co umożliwiło wyprowadzenie wniosków o charakterze prawnym oraz ocenę szczegółowych aspektów działalności Interpolu.

Metoda analityczna zastosowana została przede wszystkim do analizy przepisów prawa międzynarodowego, w tym z zakresu reżimu prawnego Interpolu. Zabiegi te, w połączeniu z analizą opinii ekspertów w dziedzinie prawa międzynarodowego, przyczyniły się do skonstruowania wniosków co do zagadnień stanowiących trzon tematyczny niniejszej dysertacji, w tym w odniesieniu do takich kwestii jak charakter współpracy w ramach Interpolu oraz oceny standardów prawnych istniejących w ramach Organizacji.

## **Struktura rozprawy**

Rozprawa składa się ze wstępu, czterech rozdziałów zwieńczonych krótkimi podsumowaniami oraz zakończenia, zawierającego ustosunkowanie się do tez postawionych na początku pracy.

W pierwszym rozdziale zawarty został opis podstawowych odmian i cech terroryzmu wraz ze skrótowym przedstawieniem historii zjawiska. Zaprezentowane zostało także stanowisko odnośnie do rozróżnienia kwestii terroryzmu i terroru, przy czym jako główny element rozróżniający pomiędzy pojęciami wskazany został namacalny cel polityczny, stanowiący immanentną cechę każdej odmiany terroryzmu w ścisłym rozumieniu tego pojęcia. Ze względu na potrzebę zestawienia poszczególnych przejawów terroryzmu (również w postaci przypominającej zjawisko terroru) z możliwościami prowadzenia skutecznej współpracy międzynarodowej w zgodzie z wypracowanymi normami prawnomiędzynarodowymi, opis form terroryzmu zawiera uwypuklenie motywacji kryjących się za różnymi rodzajami terroryzmu. Podkreślone zostały także pewne osobliwości każdej z głównych odmian terroryzmu. W tej części pracy zamieszczona została również krótka historia współpracy międzynarodowej oraz samego Interpolu z punktu widzenia zagadnienia zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Opisywana część pracy ukazuje związki pomiędzy międzynarodowym terroryzmem oraz przestępczością zorganizowaną również w jej ujęciu międzynarodowym. Wraz z przedmiotowym opisem unaocznione zostały nieodzowność współpracy międzypaństwowej wymierzonej w terrorystów oraz potencjał Interpolu w kwestiach antyterrorystycznych, wynikający z samego faktu przenikania się przestępczości zorganizowanej z siatkami terrorystów. Nakreślone w tej części pracy pojęcia oraz konstatacje dotyczące chociażby rozróżnienia terroryzmu ściśle „politycznego” oraz terroryzmu odwołującego się do nad wyraz abstrakcyjnie formułowanych „wartości najwyższych” (*supreme values terrorism*), czy też przywołane już wskazanie odmienności pomiędzy pojęciami terroru i terroryzmu okazały się pomocne dla konstrukcji wniosków w zakresie ukształtowania prawnych ram międzynarodowej współpracy policyjnej. Implikowały również dalszy tok badań, w tym postulat odnoszący się do odmiennego podejścia normatywnego w ramach Interpolu w zależności od specyfiki danego aktu terrorystycznego.

Drugi rozdział rozprawy poświęcony został prawnym aspektom powołania Interpolu do życia oraz funkcjonowania na arenie międzynarodowej. Omówione zostały podstawy prawne Organizacji oraz obecny kształt jej organów. Zaprezentowane zostały opinie na temat statutu Organizacji (zwanego także Konstytucją Interpolu) oraz posiadania przez nią podmiotowości prawnomiędzynarodowej. Rozważania wokół wspomnianych kwestii pozwoliły nie tylko na opowiedzenie się po danej stronie sporu prawnego dotyczącego specyfiki prawnej Interpolu, lecz również zdeterminowały analizy prowadzone w dalszych częściach rozprawy. Należy też nadmienić, że analiza przeprowadzona w rozdziale czwartym stanowi także potwierdzenie tez

zawartych w tej części rozprawy. Duże znaczenie należy w tym aspekcie przypisać praktyce, która w prawie międzynarodowym odgrywa szczególną rolę, także w zakresie określania podmiotowości prawnomiędzynarodowej oraz zakresu tej podmiotowości.

W celu nakreślenia relewantnych aspektów z punktu widzenia rozważań związanych z podmiotowością międzynarodową w rozdziale drugim zaprezentowane zostały m. in. opinie na temat statutu Organizacji. Przeanalizowane zostały nietypowe cechy Interpolu, które sprawiają trudności w jednoznacznym zakwalifikowaniu Organizacji do grona organizacji międzyrządowych albo pozarządowych. Rozważania te były niezbędne z uwagi na fakt, iż Interpol na pierwszy rzut oka nie spełnia dwóch z podstawowych wymienianych w literaturze przesłanek wymaganych do zakwalifikowania danego podmiotu do grona organizacji posiadających podmiotowość prawa międzynarodowego. Wspomniane przesłanki to powołanie na podstawie umowy międzynarodowej oraz fakt utworzenia organizacji na gruncie prawa międzynarodowego przez państwa (lub w której członkami są państwa). Zaprezentowany został także pogląd o posiadaniu przez Interpol charakteru „transzrządowego” czy też „międzyresortowego”. Rozdział drugi zawiera również zobrazowanie ogólnej charakterystyki kompetencji Interpolu w zakresie zwalczania przestępczości. Dzięki wywodowi zawartemu w tym rozdziale łatwiejsza staje się odpowiedź na pytanie, czy terroryzm międzynarodowy może być skutecznie zwalczany przy pomocy prawnej formuły współpracy, jaką oferuje Interpol. Analiza podstaw prawnych dostarcza zaś argumentów do zajęcia stanowiska, czy Interpol ma mandat do dokonywania istotnych z prawnego punktu widzenia czynności związanych ze współpracą policyjną. Zaliczenie Interpolu do grona organizacji międzyrządowych pociąga za sobą potrzebę przeanalizowania, czy wykonywanie powierzonych przez państwa funkcji odbywa się w zgodzie ze standardami prawnymi, jakich należy oczekiwać od międzypaństwowej współpracy policyjnej.

W trzecim rozdziale ukazane zostały konkretne kompetencje i narzędzia Interpolu – ze szczególnym uwzględnieniem możliwości zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Osobny podrozdział dotyczy podnoszonej w literaturze kwestii nadużywania czerwonych not Interpolu wraz ze szczegółowym przedstawieniem zarzutów stawianych pod adresem Organizacji w tym zakresie. Czerwone noty są międzynarodowymi wnioskami o współpracę, których adresatami są wszystkie państwa członkowskie Interpolu z uwagi na fakt ich publikowania, po dokonaniu analizy wniosku przez Sekretariat Generalny, w bazie danych Interpolu. Celem takiego wniosku danego państwa członkowskiego jest znalezienie miejsca pobytu osoby poszukiwanej oraz prośba o dokonanie jej zatrzymania, aresztowania lub ograniczenia jej przemieszczania się

w celu ekstradycji, wydania lub podjęcia podobnych zgodnych z prawem działań. Ta część pracy zawiera także przemyślenia nakierowane na potencjalne rozwiązanie problemu bezprawnego wykorzystywania czerwonych not z perspektywy ukształtowania zakresu członków Organizacji. Pogłębione omówienie obejmuje problem politycznego wymiaru spraw przekazywanych do współpracy w ramach Interpolu. W tym celu przybliżona została historia interpretacji art. 3 Konstytucji Interpolu, który przewiduje zakaz podejmowania przez Organizację współpracy w przypadku spraw o charakterze politycznym. Zagadnienie polityczności zestawione zostało z rozwojem prawa międzynarodowego, wpływającym na odczytywanie i interpretację przedmiotowej normy, oraz z instytucją prawa azylu i kwestią ruchów narodowowyzwoleńczych. Osobny podrozdział poświęcony został skuteczności narzędzi Interpolu w walce z międzynarodowym terroryzmem.

Rozdział czwarty porusza tematykę prawnej analizy działań podejmowanych przez Interpol. W nawiązaniu do koncepcji międzynarodowego prawa administracyjnego przedstawiony został wewnętrzny reżim prawny Interpolu. W szczególności sposób uwzględniony został zakres działań, jakie podejmuje Sekretariat Generalny Interpolu. Z uwagi na fakt, iż Interpol autoryzuje wniosek danego państwa członkowskiego o publikację noty w systemie Interpolu, pogłębionej analizie poddane zostało formalnoprawne ukształtowanie procesu podejmowania odnośnej decyzji. Za punkt wyjścia posłużyło pytanie, czy wystawienie noty wiąże się z wydaniem międzynarodowego aktu administracyjnego. Kolejna analizowana kwestia to pytanie, czy Organizacja wpływa na prawa jednostek oraz w jaki sposób praktyczne implikacje wystawienia za kimś noty Interpolu decydują o charakterze prawnym samej noty, jak również procesu prowadzącego do wydania decyzji w tym względzie. Aby odpowiedzieć na przedstawione pytania, należało przeanalizować m. in. wewnętrzne przepisy Interpolu, które formułują procedurę w odniesieniu do analizy wniosków państw członkowskich. Badania nad ukształtowaniem systemu odwoławczego od decyzji Sekretariatu Generalnego ułatwiły natomiast odniesienie się do kwestii zachowania przez Interpol odpowiednich gwarancji dla poszanowania praw i wolności jednostek. Istotne znaczenie w tym wymiarze miała analiza statusu członków Komisji Kontroli Kartotek Interpolu, w tym w zakresie ich niezależności oraz wymogów formalnych determinujących możliwość objęcia funkcji członka Komisji. Osobnym wątkiem analiz zawartych w rozdziale czwartym jest odniesienie działalności i ram prawnych Interpolu do koncepcji weryfikowalności (czy też rozliczalności lub odpowiedzialności), zarówno w ujęciu wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Przeprowadzana analiza, z



uwzględnieniem aktów prawnych Interpolu, wraz z odwołaniami do poglądów doktryny dały ogólny obraz standardów prawnych, jakie są wypełniane w ramach Interpolu.

### **Podsumowanie i wnioski**

Współpraca międzynarodowa ułatwia wykonywanie szeregu różnych zadań z wielu obszarów działalności publicznej. W dobie procesów globalizacji słusznie wskazuje się na współpracę międzynarodową jako skuteczne narzędzie służące intensyfikacji procesów związanych z ogólnie pojętym zwalczaniem przestępczości. W odniesieniu do zwalczania międzynarodowego terroryzmu istnieją jednak konkretne przeszkody natury prawnomiędzynarodowej, które utrudniają współpracę. Przykładem może być podobieństwo pomiędzy wieloma cechami niektórych rodzajów terroryzmu a walką narodowyzwoleńczą. Należy też mieć na uwadze, iż w toku historycznego rozwoju prawo wytworzyło szereg instytucji, które stanowią punkt wyjścia dla zakazu współpracy na płaszczyźnie międzynarodowej. Jako przykład posłużyć może kategoria tzw. *pure political offences*. Wskazany przykład nakierunkowuje na szczególną rolę przemian i ostatecznego ukształtowania się szeregu instytucji w obrębie prawa ekstradycyjnego. Dość powiedzieć, że tzw. *Belgian clause* czy też fundamentalna zasada *non-refoulement* wywodzą się właśnie z tego prawnego ograniczenia. Analiza podejścia Interpolu do terroryzmu, sprowadzająca się w dużej mierze do odczytywania art. 3 Konstytucji Interpolu, pokazuje, że Interpol podąża w omawianym zakresie za generalnymi trendami prawnymi.

W systemie prawnym Interpolu brakuje próby skategoryzowania różnych odmian terroryzmu i zróżnicowania podejścia Organizacji do danej sprawy w zależności od tego, z którym przejawem terroryzmu wiąże się ewentualne podjęcie działań. Podejście Organizacji do elementu polityczności, a więc głównego czynnika hamującego współpracę, abstrahuje od faktu nierównomiernego nasycenia politycznością odmiennych rodzajów terroryzmu. W postulowanym w pracy rozróżnieniu spraw przekazywanych do współpracy przez państwa członkowskie kluczowe znaczenie ma odmienne ujęcie polityczności w typowych przejawach terroryzmu oraz działaniach przypominających raczej „terror”. Innym analogicznym rozróżnieniem będzie opozycja pomiędzy terroryzmem o ściśle określonych i konkretnych celach politycznych oraz tzw. *high values terrorism*. W wymiarze prawnym terroryzm drugiej z przytoczonych kategorii nie wywołuje problemów związanych chociażby z kwalifikowaniem działań jako właściwych ruchom narodowyzwoleńczym. W wymiarze praktycznym z kolei

dużo łatwiej jest o konsensus wielu państw co do działania w odniesieniu do czynów nieprzejawiających *stricte* politycznych motywów.

Należy zatem postulować *de lege ferenda* przyjęcie przepisów prawnych w ramach reżimu prawnego Interpolu, które oddzielią wskazane odmienne ze względu na swoją naturę zjawiska terroryzmu. Prawnym narzędziem regulującym przedmiotowe kwestie może być uchwała Zgromadzenia Ogólnego Interpolu (*decisional resolution*), zawierająca wiążące dla personelu dyrektywy interpretacyjne w odniesieniu do art. 3 Konstytucji Interpolu. W efekcie nowe przepisy miałyby wpływ na dokonywane przez Sekretariat Generalny analizy wniosków o wystawienie czerwonej noty Interpolu w konkretnej sprawie. W przypadku kategorii czynów kwalifikowanych jako terroryzm wolny od konkretnego celu politycznego personel Interpolu nie powinien dokonywać bardzo szczegółowej i pogłębionej analizy wniosków. W odniesieniu zaś do kategorii „typowego” terroryzmu naznaczonego wyraźnym celem politycznym Sekretariat Generalny powinien zostać zobligowany do precyzyjnej analizy w oparciu o wszystkie wypracowane dotychczas metody interpretacji.

W dyskusji na temat charakteru prawnego Interpolu należy podkreślić, że rację mają autorzy opowiadający się za posiadaniem przez Interpol statusu organizacji międzyrządowej. Przejawianie przez Interpol znacznej odmienności w porównaniu do wielu innych międzynarodowych organizacji międzyrządowych nie jest argumentem przesądzającym o zanegowaniu przypisywania Interpolowi statusu *IGO* (*intergovernmental organisation*). Należy podkreślić, że Interpol posiada niekwestionowane na arenie międzynarodowej *ius tractatum*. Kolejnym ważnym atrybutem w omawianym zakresie będzie zdolność ponoszenia odpowiedzialności o charakterze deliktowym (*delictual capacity*) na poziomie prawa międzynarodowego. Interpol został ponadto uznany za organizację międzyrządową przez ONZ oraz inne organizacje międzyrządowe. Spełnia także wymóg posiadania przynajmniej jednego organu, działającego w oderwaniu od państw członkowskich, w którym zasiadają przedstawiciele co najmniej dwóch państw.

Istotną kwestią, odróżniającą Interpol od standardowych organizacji międzyrządowych, wydaje się być struktura członkostwa. O ile w przypadku tych drugich nie ulega wątpliwości, że poszczególne państwa składają się na podmiotowy element organizacji, o tyle analiza tego elementu w odniesieniu do Interpolu, w tym analiza brzmienia Konstytucji Interpolu, budzi poważne wątpliwości co do faktycznego składu Organizacji. Jednak analiza funkcji Interpolu oraz wykonywanych przez Organizację zadań pozwala na stwierdzenie, iż współpraca w ramach Interpolu odbywa się w rzeczywistości pomiędzy państwami. Prosty potwierdzeniem

powyższej opinii jest wskazanie, iż zadania z zakresu właściwości władzy publicznej wykonują organizacje międzyrządowe.

Należy także stwierdzić, że szereg rozważań prawnych zawartych w rozprawie stanowi kolejny argument za uznaniem Interpolu za organizację o charakterze rządowym. Bardzo ważnym elementem jest w omawianym temacie praktyka państw i innych podmiotów prawa międzynarodowego. W odniesieniu do Interpolu przejawia się ona w dopuszczeniu Organizacji do wykonywania bardzo istotnych zadań, bliskich zadaniom administracji publicznej poszczególnych państw. Tym samym należy zastosować rozumowanie właściwe m. in. Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości, zgodnie z którym wyposażenie organizacji międzynarodowej w osobowość prawną może być zamierzone („*intended*”) *implicite*. Sposobem badania takiej woli państw będzie zatem obserwowanie praktyki. Innym wyznacznikiem osobowości prawnej na gruncie prawa międzynarodowego jest element konieczności, jaka musi zaistnieć w celu wykonywania przez organizację powierzonej jej funkcji. Tymczasem wykonywanie przez Interpol nad wyraz istotnej roli decydowania o możliwości wpływania, nawet jeśli w sposób pośredni, na prawa jednostek świadczy o wysokim stopniu zaufania, jakim państwa członkowskie obdarzyły organy Organizacji. Tym samym za słuszne należy uznać domniemanie istnienia zgodnej woli państw co do wyposażenia Organizacji w pewien zakres podmiotowości prawnomiędzynarodowej.

Odnosnie do instrumentarium Interpolu służącemu zwalczaniu terroryzmu należy stwierdzić, że Organizacja dysponuje w istocie szerokim wachlarzem narzędzi w tym względzie. Umożliwiają one państwom członkowskim skuteczną walkę z międzynarodowym terroryzmem. Interpol wykształcił rozbudowane systemy baz danych, w których gromadzone są informacje dotyczące przestępców i czynów zabronionych z całego świata. Do najważniejszych środków stosowanych w ramach Interpolu należą noty Interpolu (stanowiące publikowane w bazach danych Interpolu wnioski danego państwa członkowskiego o współpracę lub ostrzeżenie) oraz dyfuzje (stanowiące analogiczne wnioski, które wysyłane są przez dane państwo członkowskie bezpośrednio do innego państwa członkowskiego lub grupy państw członkowskich). Wiodącą rolę przypisać należy czerwonym notom Interpolu. Ze względu na swoje praktyczne i poręczne narzędzia prawne Interpol posiada cechę skutecznej organizacji międzynarodowej, wyposażonej w znaczące kompetencje w zakresie walki z międzynarodowym terroryzmem.

Wnioskiem o dużym znaczeniu prawnym jest konstatacja, iż Interpol jest organizacją, w ramach której stworzono system międzynarodowego prawa administracyjnego. Celem norm prawnych

tego systemu jest zapewnienie przejrzystych mechanizmów dotyczących najistotniejszych elementów składających się na współpracę w ramach Interpolu. Nie wszystkie mechanizmy wewnątrz Interpolu spełniają standardy znane krajowym systemom prawnym. Do wad systemu prawnego Interpolu należy brak możliwości odwołania się do niezależnego sądu, co ma duże znaczenie w szczególności w zakresie decyzji dotyczących publikacji czerwonych not Interpolu. Analiza zagadnienia prowadzi jednak do wniosku, iż stworzenie systemu odwołującego się do decyzji sądu oznaczałoby realną przeszkodę dla sprawnego funkcjonowania instrumentarium Interpolu. Istotnym wnioskiem płynącym z analizy dotychczasowych zmian dokonujących się w ramach Interpolu będzie także przywołanie i docenienie wysiłków, jakie zostały włożone w udoskonalenie procedur wewnątrz Organizacji. Dotyczy to w szczególności ochrony szeroko rozumianych praw człowieka. Powyższe odnosi się również do systemu odwoławczego w ramach Interpolu. Ukształtowanie i reformowanie Komisji Kontroli Kartotek jest jednym z tych elementów, które należy ocenić w sposób zdecydowanie pozytywny, przede wszystkim w zakresie kierunku dokonywanych zmian. Należy stwierdzić, że status osób wchodzących w skład Komisji Kontroli Kartotek Interpolu daje solidne gwarancje niezależności i bezstronności. Pozytywnie należy się również odnieść do formalnoprawnego statusu decyzji tego organu, które są wiążące w stosunku do pozostałych organów Organizacji.

Spośród niedociągnięć prawnych w obrębie przepisów Interpolu wskazać należy m. in. umieszczenie przepisów dotyczących wydawania not Interpolu, wraz ze szczegółowym opisem wymagań stawianych wnioskowi składanym w celu opublikowania noty, w Przepisach Interpolu w zakresie przetwarzania danych. Zarówno nazwa tych przepisów, jak i ich charakter, nie wskazują, jak ważnych merytorycznie aspektów dotyczą zamieszczone w tym akcie normy. Szczegółowe przepisy dotyczące procesu przeprowadzania analizy wniosku o współpracę przez personel Interpolu powinny zostać objęte osobnym aktem o bardziej ogólnym charakterze, którego nazwa w jednoznaczny sposób wskazywałaby na doniosłość znajdujących się w nim norm. Jeden z rozdziałów takiego aktu prawnego powinien w szczególowy sposób opisywać możliwości odwoławcze od decyzji Sekretariatu Generalnego.

Przeprowadzona w pracy analiza czerwonych not Interpolu pozwala na stwierdzenie, że siła oddziaływania tego instrumentu tkwi przede wszystkim w jego praktycznej doniosłości. Całościowa analiza zagadnienia nakazuje zaprzeczyć tezie, iż z prawnego punktu widzenia publikacja czerwonych not Interpolu jest decyzją o charakterze władczym (administracyjnym). Uświadomienie sobie dużego realnego znaczenia czerwonych not nie powinno powodować

zmiany dotychczasowego poglądu na prawny charakter tego instrumentu, ale praktyczny wymiar musi pociągać za sobą obowiązek zapewnienia wysokich standardów prawnych nie tylko w zakresie weryfikowalności procesu decyzyjnego związanego z dopuszczeniem wniosku o wydanie noty, lecz także odpowiedniego ukształtowania systemu weryfikowalności, rozliczalności i odpowiedzialności całego Interpolu.

Należy mieć również na uwadze, że w procesie dopuszczania do publikacji czerwonych not analizowana jest zgodność ewentualnej publikacji noty z wymogami prawnymi, a więc dokonywana jest merytoryczna analiza każdego wniosku. Zaprzeczenie tezie o *stricte* władczym charakterze decyzji o dopuszczeniu do publikacji czerwonej noty nie oznacza, iż właściwy jest pogląd, jakoby proces wydawania noty był jedynie techniczną kopią decyzji danego państwa członkowskiego, której rezultatem jest jurysdykcyjna multiplikacja woli danego państwa co do ścigania domniemanego sprawcy. Przeczy temu chociażby wydzźwięk art. 77 ust. 2 pkt b oraz c Przepisów Interpolu w zakresie przetwarzania danych, zgodnie z którymi do uznania Sekretariatu Generalnego pozostawiono określenie, czy publikacja noty nie byłaby sprzeczna z interesem międzynarodowej współpracy policyjnej lub nie naruszałaby interesów Organizacji, przy czym w przypadku stwierdzenia wystąpienia wskazanych bardzo nieostrych w swym charakterze przesłanek organ ten ma prawo odmówić publikacji noty.

Przywołane kompetencje personelu Interpolu – pomimo zaprzeczenia ich władczego charakteru – stanowią kolejny argument przemawiający za potrzebą stosowania wysokich standardów związanych ze „zdawaniem relacji” (*account-ability*), szeroko pojętej możliwości kontroli oraz weryfikacji decyzji. W rzeczywistości, opisane powyżej duże znaczenie Interpolu, olbrzymia praktyczna doniosłość stosowanych w jego ramach narzędzi, skuteczność i duży potencjał w zakresie prewencji antyterrorystycznej to elementy, które potęgują roszczenia dotyczące stworzenia jak najwyższych standardów prawnych. W aspekcie wewnętrznym Interpol wykazuje niedociągnięcia w zakresie „zdawania relacji”, dzięki której możliwe byłoby rzeczowe przeanalizowanie decyzji podejmowanych przez personel. Przepisy wytworzone wewnątrz Organizacji milczą na temat sporządzania raportów z procesu weryfikacji wniosków o współpracę. Tymczasem większa przejrzystość w stosunku do państw członkowskich nadałaby inny wymiar zagadnieniu rozliczalności Interpolu. Z kolei, sam opis – w ramach tych przepisów – toku administracyjnoprawnego w obrębie Interpolu wydaje się być zbyt ubogi. Do tego należy dodać brak przejrzystego opisu przysługujących jednostkom praw (odwoławczych) oraz braki w zakresie instancyjnego systemu odwoławczego. Powyższe wnioski nabierają jeszcze większego znaczenia, jeśli weźmie się pod uwagę wskazany wcześniej charakter

niektórych decyzji podejmowanych przez personel Interpolu – a więc w istocie charakter miękkich decyzji administracyjnych.

Analiza stosunku Interpolu do państw członkowskich pozwala potwierdzić, że Interpol działa jako organizacja o dużym stopniu samodzielności, która w znacznym wymiarze „oderwała” się od rządów narodowych i państw członkowskich, jako takich. Służy temu posiadanie statusu *IGO* (patrząc zaś z odwrotnej perspektywy – fakt ten jest elementem uzasadniającym posiadanie przez Organizację statusu podmiotu prawa międzynarodowego) oraz pielęgnowany od początków istnienia Organizacji charakter fachowej współpracy pomiędzy profesjonalistami z dziedziny zadań policyjnych. Na przestrzeni dziesięcioleci Organizacja uzyskała duży zakres samodzielności. Jak zostało wskazane wcześniej, remedium na brak formalnej odpowiedzialności zewnętrznej nie powinno być w szczególności stworzenie możliwości odwoławczych do sądu międzynarodowego z uwagi na nieprzystawanie takiej koncepcji do wymiaru prawnego i praktycznego działań Interpolu. Krokiem naprzód w zakresie przejrzystości oraz umożliwienia kontroli przez państwa członkowskie decyzji podejmowanych przez Sekretariat Generalny, szczególnie w zakresie przyjmowania wniosków dotyczących podjęcia współpracy, byłoby zobligowanie do przedstawiania Zgromadzeniu Ogólnemu szczegółowych, choć zanonimizowanych, informacji na temat wniosków oddalonych wraz z przedstawieniem odpowiednich statystyk w omawianym zakresie.

Interpol jest organizacją, w obrębie której wytworzono system prawa administracyjnego, którego celem jest w dużej mierze wypełnianie standardów prawnych dotyczących praw człowieka, a tym samym prowadzenie współpracy międzynarodowej w zgodzie z normami wskazanymi w Konstytucji Organizacji. Normy te zawierają opisy, kiedy możliwa jest współpraca (publikacja not Interpolu) oraz kształtują prawne możliwości związane z usuwaniem not z systemu Interpolu. System ten ewoluuje i zawiera obecnie wiele elementów nawiązujących do standardów prawnych znanych prawom krajowym. Nie można jednak uznać, że jest to system w pełni uformowany i w pełni przejrzysty. Powyższy wniosek należy także odnieść do zwalczania terroryzmu międzynarodowego przy pomocy narzędzi Interpolu.

Współczesne globalne wyzwania stojące przed społecznością międzynarodową to m. in. zagadnienie przeciwstawiania się terroryzmowi międzynarodowemu, który może – a nawet powinien – być zwalczany przy zastosowaniu możliwości oferowanych dzięki międzyrządowej współpracy międzynarodowej. Aby jednak narzędzia oferowane w takim wymiarze nie funkcjonowały bez skutecznej weryfikacji i nie stanowiły broni przeciw osobom walczącym o słuszne sprawy, muszą istnieć precyzyjne mechanizmy prawne, stojące na straży konkretnych

możliwych do naruszenia praw lub wolności. Przykład Interpolu pokazuje, że prawo międzynarodowe może być obszarem tworzenia takich mechanizmów, a sam Interpol w realnym wymiarze korzysta z instrumentarium prawnomiędzynarodowego w celu konsekwentnego doskonalenia przepisów stanowiących podstawę dla skutecznej współpracy państw członkowskich.