

Adrian Szumski

Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej na obszarach dawnych konfliktów etnicznych na przykładzie misji EULEX Kosowo

Zakończenie działań zbrojnych jest zwykle jedynie wstępem do normalizacji życia na obszarach objętych wcześniej działaniami wojennymi. Kraj po zakończonym konflikcie musi bowiem zmagać się z szeregiem problemów wynikających ze zniszczeń oraz słabości odradzających się struktur władzy państwowej. Taki okres przejściowy sprawia, że znacznie utrudnione jest zwalczanie różnego rodzaju patologii społecznych, do których zalicza się również przestępczość zorganizowana. Zobrazowaniem takiego stanu może być przykład Kosowa po zakończeniu konfliktu zbrojnego z lat 1998–1999. Konflikt ten, należący po II wojnie światowej do najpoważniejszych w Europie, zakończony został podpisanym w czerwcu 1999 r. porozumieniem pokojowym, co zapoczątkowało stopniowy proces stabilizacji tego regionu. W tym celu, na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244 z 10 VI 1999 r., utworzona została Misja Tymczasowej Administracji Narodów Zjednoczonych w Kosowie (UNMIK), której rolą miało być zapewnienie pokoju i bezpieczeństwa na tym obszarze. Z kolei 17 II 2008 r. Kosowo ogłosiło deklarację niepodległości, stając się podmiotem formalnie niezależnym.

Należy wyraźnie podkreślić, że żadne z powyższych wydarzeń nie spowodowało diametralnej poprawy sytuacji Kosowa. Wśród głównych problemów, z jakimi boryka się to państwo, należy wymienić niestabilność polityczną oraz brak (choćby w podstawowym zakresie) niezależności gospodarczej. Funkcjonowanie tego podmiotu uzależnione jest w dalszym ciągu od zagranicznej pomocy finansowej, głównie Unii Europejskiej. W latach 1999–2007 Kosowo otrzymało bowiem od darczyńców pomoc w wysokości 3,5 mld euro, z czego 2/3 pochodziło od Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE¹. Z kolei w latach 2007–2012,

¹ *Dokument roboczy w sprawie sprawozdania specjalnego nr 18/2012 (absolutorium za rok 2012) pt. „Pomoc Unii Europejskiej dla Kosowa w zakresie praworządności”, Komisja Kontroli Budżetowej UE, s. 2.*

w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej, UE przeznaczyła dla tego kraju 565 mln euro; Kosowo korzysta ponadto z innych źródeł zagranicznej pomocy finansowej².

W dalszym ciągu problemem są także napięcia o charakterze etnicznym pomiędzy ludnością albańską i serbską zamieszkującą Kosowo. Sprawia to, że co jakiś czas pojawiają się różnego rodzaju sytuacje „zapalne”, których powodem może być w zasadzie każde zdarzenie.

Wreszcie, istotnym zagrożeniem jest przestępczość zorganizowana, mająca zróżnicowany charakter. Wśród najważniejszych procederów, którymi trudnią się zorganizowane grupy przestępcze na tym obszarze, jest przestępczość narkotykowa. Kosowo jest przede wszystkim ważnym punktem na trasie przemytu heroiny do Europy Zachodniej, a do głównych szlaków tranzytu tego narkotyku przez Kosowo należą³:

1. Afganistan – Iran – Turcja – Bułgaria – Macedonia (lub Serbia) – Kosowo – państwa UE;
2. Afganistan – Iran – Turcja – Grecja – Albania – Kosowo – Czarnogóra – państwa UE.

Kosowo jest również producentem narkotyków, przy czym dominuje tutaj marihuana, wytwarzana głównie na rynek wewnętrzny⁴.

Ważnym obszarem działalności zorganizowanych grup przestępczych w Kosowie jest handel ludźmi i organami ludzkimi. Dotyczy to przede wszystkim przemytu kobiet, zmuszanych następnie do prostytucji (Kosowo jest tutaj nie tylko okręgiem docelowym i tranzytowym, ale też miejscem międzynarodowego handlu kobietami, odbywającego się niestety często przy biernej postawie miejscowej administracji⁵), jak również przemytu organów ludzkich w celach transplantacji oraz dokonywania nielegalnych przeszczepów⁶.

Wreszcie poważnym problemem są związki z organizacjami terrorystycznymi. Warto tutaj zaznaczyć, że jedna z czołowych sił dążących do niepodległości Kosowa, czyli Armia Wyzwolenia Kosowa, do 1998 r. uznawana była przez Departament Stanu USA za organizację terrorystyczną. Problem terroryzmu istnieje nadal, przykładowo w 2014 r. w Kosowie aresztowanych zostało 60 osób, którym zarzucono utrzymywanie kontaktów z Państwem Islamskim i werbowanie bojowników dla tej organizacji. Sprawa została uznana za tak bardzo poważną, że parlament Kosowa przyjął nową ustawę, zabraniającą jego obywatelom (pod

² M. Terlikowski, T. Żornaczuk, *Sytuacja wewnętrzna w Kosowie – implikacje międzynarodowe*, „Biuletyn PISM” 2009, nr 75 (607).

³ <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/xk> (11 II 2016).

⁴ *Ibidem*.

⁵ B. Hołyst, *Wiktymologia*, Warszawa 2006, s. 905.

⁶ M. Ickiewicz-Sawicka, *International Terrorism and Organized Crime in Balkans – an Attempt to Diagnose the Phenomenon*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2011, z. 10, s. 123.

groźbą kary 15 lat pozbawienia wolności) brania udziału w wojnach i powstaniach toczących się za granicą⁷.

Dodatkowym problemem jest fakt, że przestępczość zorganizowana w Kosowie charakteryzuje się powiązaniem z kosowskimi politykami oraz przedstawicielami władz państwowych. Oskarżenia tego typu wysuwane są np. wobec byłego premiera Kosowa, H. Thaçiego i dotyczą m.in. finansowania Armii Wyzwolenia Kosowa z dochodów pochodzących z przemytu narkotyków do Europy Zachodniej, nielegalnych działań Korpusu Ochrony Kosowa oraz zastraszania przeciwników politycznych Demokratycznej Ligi Kosowa. Wskazywano również na jego powiązania z mafią w Czechach i Albanii oraz podejrzenia o zlecenie zabójstw⁸.

Zwalczaniem przestępczości zorganizowanej w Kosowie zajmuje się aktualnie szereg organizacji i innych podmiotów, zarówno rządowych, jak i pozarządowych. Jedną z kluczowych inicjatyw w tym zakresie jest Misja Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie (EULEX Kosowo), będąca przedmiotem niniejszego opracowania. Zasadniczą podstawą prawną funkcjonowania omawianej misji jest dokument Rady Unii Europejskiej „Wspólne Działanie Rady 2008/124/WPZiB z 4 II 2008 r. w sprawie misji Unii Europejskiej w zakresie praworządności w Kosowie, EULEX Kosowo”. Zadania w tym zakresie UE przejęła od misji UNMIK, na której wcześniej spoczywała odpowiedzialność za utrzymanie porządku i bezpieczeństwa w Kosowie. W odróżnieniu od UNMIK, rolę misji EULEX jest jednak nie tyle zarządzanie terytorium objętym jej mandatem, co udzielanie pomocy w zaprowadzaniu „rządów prawa” oraz nadzorowanie rozwoju sytuacji politycznej i gospodarczej⁹. Jest to misja przede wszystkim o charakterze technicznym, z ograniczonym mandatem wykonawczym. W szczególności, jej zadaniem jest wspieranie i umacnianie władz i administracji Kosowa, rozwój niezależnego i wieloetnicznego systemu sądowego, policji i służb celnych, wolnych od nacisków politycznych i działających zgodnie z międzynarodowymi standardami.

W skład misji wchodzi zarówno funkcjonariusze policji, jak też sędziowie, prokuratorzy i urzędnicy celni z różnych krajów biorących w niej udział, w tym również z Polski. Służą oni pomocą i doradztwem kosowskiemu sądownictwu, prokuraturze, policji oraz innym służbom odpowiedzialnym za przestrzeganie prawa.

Ważnym wsparciem misji EULEX jest Specjalny Zadaniowy Zespół Śledczy UE (EU Special Investigative Task Force – SITF). Został on utworzony we wrześniu 2011 r. i ma na celu prowadzenie uczciwych i niezależnych śledztw

⁷ <http://www.rp.pl/artukul/1183776-Kosowo-wylegarnia-terroryzmu.html> (17 II 2016).

⁸ P. Pacuła, *Kosowo: problemy teraźniejszości, wyzwania przyszłości*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2012, nr 22, s. 114-115.

⁹ M. Izydorczyk, K. Oblińska, *Misja EULEX Kosowo*, „Środkowoeuropejskie Studia Polityczne” 2010, nr 2, s. 9.

w sprawach zbrodni wojennych oraz aktów zaliczanych do przestępczości zorganizowanej, o których wspominał raport senatora Dicka Marty'ego dla Rady Europy¹⁰. Ponadto SITF bada przypadki niezgodnego z prawem przetrzymywania, deportacji, niehumanitarnych czynów, tortur i zabójstw oraz innych przestępstw, wymienionych we wspomnianym raporcie. W wyniku prowadzonego śledztwa, SITF zdołał zgromadzić dowody pozwalające na sformułowanie aktów oskarżenia przeciwko byłym, wysoko postawionym członkom Armii Wyzwolenia Kosowa. Warto dodać, że na podstawie ustawy przyjętej przez parlament albański, zespół ten może również prowadzić własne, autonomiczne śledztwa na terytorium Albanii. SITF osiągnął też porozumienia o współpracy z innymi państwami i organizacjami, których pomoc może być istotna podczas prowadzonych śledztw¹¹.

Misja EULEX jest powszechnie uważana za jeden z najważniejszych praktycznych przejawów realizacji Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE i, pomimo pewnej krytyki (o której będzie jeszcze mowa poniżej), przyniosła ona pewne korzyści. Niewątpliwą zasługą misji jest zakwestionowanie istniejącej wcześniej swego rodzaju kultury bezkarności, co samo w sobie jest już dużym osiągnięciem, biorąc pod uwagę warunki, w jakich ona działa. Spośród wymiernych efektów należy wymienić przede wszystkim wykrycie dzięki wysiłkom misji kilku prób przemytu na większą skalę, kilkukrotne opanowanie zamieszek oraz prowadzenie licznych dochodzeń¹². Ważnym wydarzeniem pod tym względem był np. proces karny dotyczący kliniki Medicus w Prisztinie, gdzie dokonywano nielegalnych przeszczepów nerek (przymusowymi dawcami byli obywatele Mołdawii, Kazachstanu, Rosji i Turcji, których złą sytuację materialną wykorzystywały w ten sposób osoby zajmujące się tym procederem). Sąd w Prisztinie (w mieszanym składzie: 2 sędziów z ramienia EULEX oraz 1 sędzia kosowski) skazał w tej sprawie 5 osób za udział w zorganizowanej grupie przestępczej, za przestępstwa poważnego uszkodzenia ciała oraz przemyt ludzi¹³.

Z kolei 17 II 2015 r. rozpoczął się proces 5 osób, którym w wyniku śledztwa prowadzonego przez EULEX zarzucono popełnienie licznych przestępstw, w tym przygotowywanie na terenie Kosowa aktów o charakterze terrorystycznym, udział w grupach terrorystycznych oraz nielegalny zakup i posiadanie broni. Zarzuty dotyczą ponadto aktywności terrorystycznej prowadzonej w Syrii, w szeregach ISIS¹⁴.

¹⁰ Raport ten (przyjęty w styczniu 2011 r. przez Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy) zarzucał albańskim partyzantom z Kosowa, że w latach 1999–2000, zajmowali się handlem organami pobieranymi od zamordowanych Serbów.

¹¹ http://sitf.eu/images/fact_sheets/sitf_factsheet_en.pdf (19 II 2016).

¹² T. Brańka, *EULEX – największa misja cywilna*, [w:] *Misje cywilne Unii Europejskiej*, B. Przybylska-Maszner (red.), Poznań 2010, s. 80.

¹³ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0436.php> (18 II 2016).

¹⁴ <http://www.eulex-kosovo.eu/index.php?page=2,11,78&sqsr=investigation> (22 II 2016).

Należy również podkreślić, że aktywność misji EULEX spowodowała zwiększenie skuteczności policji kosowskiej, pomimo niekorzystnych okoliczności na szczeblu lokalnym (przede wszystkim w postaci nacisków politycznych). W szczególności, postęp pod tym względem odnotowano w dziedzinie wykonywania takich zadań jak ochrona porządku publicznego, zdolność do zabezpieczania przebiegu wyborów czy też zapewnienie bezpieczeństwa bardzo ważnych osób. Kosowska policja bierze przy tym udział w operacjach przeciwko zorganizowanej przestępczości, prowadzonych wspólnie z EULEX. Przykładem może być tutaj przeprowadzona na ogólnoeuropejską skalę operacja przeciwko międzynarodowej grupie przemytników ludzi z Syrii, Libii i Turcji do Europy Zachodniej, która miała miejsce 29 I 2013 r., jednocześnie w 10 państwach europejskich. W jej ramach na terenie Kosowa siły EULEX oraz policji kosowskiej zatrzymały 3 osoby (co łącznie z 12 osobami zatrzymanymi wcześniej dało liczbę 15 osób ujętych w tej sprawie). Warto dodać, że prawdopodobnie niektórzy spośród głównych liderów całej grupy działali właśnie z Kosowa, gdyż kraj ten jest punktem tranzytowym na szlaku przemytu osób z Libii, Syrii i Turcji do państw zachodnioeuropejskich¹⁵.

Wreszcie, ważnym osiągnięciem misji EULEX jest doprowadzenie do zwiększenia poziomu zaufania do kosowskiej policji ze strony społeczeństwa. Według przeprowadzonego w 2014 r. sondażu, policja kosowska cieszyła się zaufaniem 60,9% badanych, wyższym od zaufania do jakiegokolwiek innej instytucji publicznej w Kosowie; jednocześnie był to najlepszy wynik wśród służb policyjnych w całym regionie¹⁶.

Podsumowując, należy stwierdzić, że obecność międzynarodowa jest w dalszym ciągu niezbędnym czynnikiem stabilizacji Kosowa, w tym również w kontekście walki z przestępczością zorganizowaną. Wskazana powyżej słabość struktur państwowych, spowodowana m.in. napięciami etnicznymi i powiązaniem wysoko postawionych polityków ze światem przestępczym, w połączeniu z brakiem samodzielności gospodarczej sprawia, że Kosowo nie będzie w najbliższej przyszłości zdolne indywidualnie sprostać omawianemu wyzwaniu.

Działania podejmowane w ramach współpracy międzynarodowej obejmują dwa główne obszary: pierwszy stanowią operacje wymierzone bezpośrednio w sprawców czynów przestępnych, drugi zaś – szkolenie kosowskich organów i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Należy podkreślić, że obydwa te obszary są równie ważne, przy czym wydaje się, że szczególny nacisk powinien być położony na działalność szkoleniową, gdyż istnieją pod tym względem nadal pewne problemy, o czym świadczą zapisy zawarte w dokumentach UE. Przykładowo, w dokumencie roboczym „Pomoc Unii Europejskiej

¹⁵ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0400.php> (22 II 2016).

¹⁶ <http://www.eulex-kosovo.eu/index.php?page=2,11,81&sq=investigation> (22 II 2016).

dla Kosowa w zakresie praworządności” podkreśla się, że wprawdzie działalność misji EULEX pomogła zwiększyć skuteczność władz Kosowa (w szczególności gdy chodzi o funkcjonowanie służby celnej), to jednak pomoc policji przyniosła jedynie skromne efekty, a w sądownictwie w dalszym ciągu występują naciski polityczne, niewydolność oraz brak przejrzystości i egzekwowania prawa oraz trudności w kwestii wykonywania wyroków sądowych¹⁷. Z kolei w dokumencie strategicznym w sprawie rozszerzenia stwierdzono, że Kosowo jest na „wczesnym etapie przygotowań w walce przeciwko przestępczości zorganizowanej”. Poczyniono bowiem wprawdzie pewne postępy w zakresie współpracy międzyinstytucjonalnej oraz wymiany informacji dotyczących śledztw pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i porządek publiczny, jednak liczba zakończonych postępowań pozostaje niewielka¹⁸. Niezbędne jest zatem dalsze doskonalenie pracy kosowskiego wymiaru sprawiedliwości oraz służb bezpieczeństwa.

Zwalczanie przestępczości zorganizowanej wymaga także współdziałania z innymi podmiotami, w których kompetencjach leży walka z przestępczością. W tym kontekście pozytywnie należy ocenić współdziałanie misji EULEX z Interpolem i Europol, dysponujących dużymi możliwościami, przede wszystkim w zakresie gromadzenia danych oraz wymiany informacji o przestępczości, w tym również zorganizowanej. Dodatkowym argumentem przemawiającym za koniecznością ścisłej współpracy z tymi organizacjami jest fakt, że przestępczość zorganizowana w Kosowie ma niejednokrotnie charakter transgraniczny, stwarzając zagrożenie również dla państw członkowskich Interpolu i Europolu oraz ich społeczeństw.

Należy ponadto podkreślić, że oprócz udzielania pomocy władzom Kosowa, istotną rolę powinno odgrywać również współdziałanie z samym społeczeństwem w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej, gdzie ważne są przede wszystkim działania zapobiegawcze oraz aktywność zmierzająca do pewnych zmian w mentalności mieszkańców Kosowa. Funkcjonująca wciąż mentalność klanowa, stawianie norm obowiązujących w danej grupie ponad prawo stanowione przez władze, jak również powszechny w społeczeństwie kosowskim klientelizm, w poważny sposób utrudniają bowiem budowanie tzw. państwa prawa. Ponadto konieczna jest zmiana podejścia ludności do problematyki bezpieczeństwa, polegającego dotychczas na istnieniu przekonania, że przestępczość zorganizowana dotyczy wyłącznie wąskiej grupy osób zaangażowanych w ten proceder bądź też osób z tzw. marginesu społecznego. Ważna rola przypada tutaj kampaniom społecznym uświadamiającym zagrożenie ze strony przestępczości zorganizowanej oraz wskazującym, jak należy postępować, aby nie stać się

¹⁷ Dokument roboczy..., s. 4.

¹⁸ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions. EU Enlargement Strategy, Brussels [10 XI] 2015, s. 27.*

jej ofiarą. Niezbędne jest uświadomienie społeczeństwu, że ofiarą tego rodzaju przestępczości może stać się każdy i dlatego utrwalenie poglądu, że przestępczość zorganizowana nie jest czymś abstrakcyjnym i odległym, jest tak istotna. Pozytywnym przejawem aktywności EULEX w tym kierunku były warsztaty dotyczące ochrony przed podrobionymi produktami, zorganizowane 25 XI 2015 r. w ramach wsparcia Służby Celnej Kosowa¹⁹.

Oceniając co do zasady pozytywnie misję EULEX, nie można tracić z pola widzenia pewnych jej mankamentów. Wydaje się, że czynnikiem, który wpływa na ograniczenie skuteczności tej misji jest w pewnym sensie sama jej istota, gdyż (jak już wcześniej wspomniano) ma ona przede wszystkim charakter doradczy, mentorski i monitorujący, natomiast ograniczony jest jej mandat wykonawczy. Co prawda umożliwia on unijnemu komponentowi policyjnemu użycie tzw. władzy poprawczej (*corrective powers*), jednak uprawnienie to może być wykorzystywane jedynie w szczególnych sytuacjach, np. gdy siły kosowskie nie będą w stanie zapobiec przemocy wobec mniejszości czy też w przypadku nacisków politycznych, które mogłyby podważyć zasadę praworządności²⁰.

Problemy istnieją też gdy chodzi o poparcie dla misji ze strony miejscowej ludności. Misja EULEX swego czasu była krytykowana przez albańskich mieszkańców Kosowa za to, że siły międzynarodowe opóźniają oddanie im całkowitej kontroli nad krajem, a same działania EULEX są raczej nakierowane na „stabilność jako postęp”, a nie na „stały postęp”. Krytykowano również rzekomo nadmierne uprawnienia przyznane misji, które (zdaniem krytykujących) czynią ją raczej „zarządcami prawa”, a nie instytucją nadzorującą praworządność²¹. Swoje zastrzeżenia wyrażała również ludność serbska, uważająca z kolei EULEX za misję wspierającą umacnianie instytucji państwowych nieuznawanego przez Serbów Kosowa²². Pomimo że z tak daleko posuniętą krytyką trudno się zgodzić, to wydaje się jednak, że istotnym obszarem aktywności misji powinny być również działania edukacyjne, uświadamiające znaczenie obecności misji i promujące jej pozytywny wizerunek. Przychylny stosunek i pomoc miejscowej ludności jest bowiem jednym z kluczowych elementów, bez którego trudno wyobrazić sobie walkę z przestępczością zorganizowaną.

Wreszcie, pewnym cieniem na misji EULEX kładą się również oskarżenia o korupcję, wysunięte kilka lat temu wobec pracowników misji. Maria Bamieh, brytyjska prokurator EULEX-u, zarzuciła bowiem trzem innym członkom nielegalne pobieranie korzyści finansowych w zamian za umarzanie lub blokowanie śledztw związanych ze zorganizowaną przestępczością, co miało miejsce w latach

¹⁹ <http://www.eulex-kosovo.eu/?page=2,10,356> (21 II 2016).

²⁰ T. Brańka, *op.cit.*, s. 73.

²¹ Zob. A. Kurti, *Causing damage in Kosovo*, <https://euobserver.com/opinion/28602>, [cyt. za:] T. Brańka, *op.cit.*, s. 79.

²² M. Terlikowski, T. Żornaczuk, *op.cit.*

2012–2013 oraz przeszkadzanie w ujawnianiu informacji o tym procederze²³. Tego typu incydenty nie powinny mieć miejsca, nie tylko dlatego, że negatywnie wpływają na wizerunek misji i obniżają jej autorytet, ale przede wszystkim ze względu na to, iż utrudniają wykonywanie jednego z jej podstawowych celów, którym jest przywrócenie porządku prawnego, m.in. poprzez prowadzenie śledztw wymierzonych w przestępczość zorganizowaną.

Wszystkie te mankamenty nie zmieniają jednak faktu, że misja EULEX odgrywa pozytywną rolę w walce ze zorganizowaną przestępczością na obszarze Kosowa. Wprawdzie obecny mandat misji wygasa 14 VI 2018 r., to wydaje się, że taka czy inna forma obecności międzynarodowej wspomagającej walkę z przestępczością zorganizowaną będzie jeszcze przez dłuższy czas niezbędną, biorąc pod uwagę słabość administracji i służb Kosowa.

Summary

Adrian Szumski

International cooperation in combating the organized crime in the area of former ethnic conflicts – an example of EULEX Kosovo mission

The subject of the article is an analysis of the EULEX Kosovo mission's role, as an example of international cooperation in combating the organized crime in the area of former ethnic conflict. The above mentioned mission is considered as one of the most important acts of realization of the EU Common Foreign and Security Policy, and it has been playing both important and positive role in term of combating organized crime, which belongs to the crucial problems hindering the normalization of situation in Kosovo. The analysis being carried out shows that the presence of international entities in this country is still required for minimizing the threat from the organized crime.

Adrian Szumski – dr prawa, adiunkt w Zakładzie Polityki Zagranicznej RP w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego

²³ http://wyborcza.pl/1,91446,16892998,Kosowo_Szef_EULEX__sledztwo_ws__korupcji_w_misji_będzie.html (20 II 2016).