

Zdzisław Galicki

Międzynarodowa przestępczość zorganizowana – prawnomiędzynarodowe instrumenty zwalczania i zapobiegania

1. Pojęcie i rozwój zjawiska

Przestępczość zorganizowana, początkowo stanowiąca wewnętrzny problem wielu krajów, z biegiem czasu staje się w coraz większym stopniu ciemną stroną globalizacji, sięgając przez kontynenty i wykorzystując otwarte granice pomiędzy państwami oraz rozwijające się technologie. Z astronomicznymi zyskami, osiąganymi z ciągle rozszerzającego się wachlarza różnorodnych działań, międzynarodowa przestępczość zorganizowana wydaje się niemożliwa do skutecznego zwalczania w ramach istniejących tradycyjnych instrumentów prawnomiędzynarodowych¹.

Wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzające w kierunku stworzenia i rozwinięcia międzynarodowych instrumentów prawnych w obszarze zwalczania i zapobiegania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, wynikają z niemal powszechnego uznania, że problem ten staje się coraz ważniejszym zagadnieniem dla całokształtu bezpieczeństwa międzynarodowego. Ponadto nowe formy międzynarodowego współdziałania między zorganizowanymi grupami przestępczymi rozwinęły się szczególnie w końcowych dekadach XX w., wymuszając konieczność odpowiedniej reakcji ze strony społeczności międzynarodowej.

Globalizacja systemów ekonomicznych oraz rozwój technologiczny w zakresie transportu i łączności stworzyły nie tylko olbrzymie szanse dla ogólnoświatowego rozwoju ekonomicznego i wzajemnego komunikowania się, ale, niestety, przyczyniły się także do stworzenia nowych sprzyjających okoliczności do rozwoju międzynarodowej przestępczości zorganizowanej².

Otwierające się coraz bardziej granice oraz zaawansowane technologie, które napędzają międzynarodowy handel oraz globalną wymianę osób, dóbr i usług, doprowadziły do dramatycznego wzrostu i rozprzestrzenienia się licznych grup przestępczych prowadzących swą działalność nie tylko w poszczególnych państwach, ale także w ramach regionów geopolitycznych i całych kontynentów. Te międzynarodowe syndykaty przestępcze zbudowały wielkie globalne imperia, które osiągały coraz większe zyski przez szeroki wachlarz stosowanych bezprawnych i zastraszających działań.

Organizacje kryminalne rozrastały się za sprawą przemytu broni, nielegalnego handlu bronią i narkotykami, nadużyć finansowych na globalną skalę oraz prania wielkich sum pieniędzy. Rozwijając działalność korupcyjną, organizacje te angażowały się również w handel ludźmi, szczególnie kobietami i dziećmi, w ekonomiczne niewolnictwo i prostytucję oraz w przemysł migrantów.

¹ Na prawnomiędzynarodowe aspekty zwalczania przestępczości zorganizowanej autor niniejszego opracowania zwrócił uwagę już w 1992 r. w artykule o tymże tytule, zamieszczonym w: Z. Galicki, *Kryminologiczne i prawne aspekty przestępczości zorganizowanej. Studia i materiały*, W. Marek, W. Pływaczewski (red.), Szczytno 1992.

² Zob. szerzej: T. Obokata, *Transnational Organised Crime in International Law*, Oxford 2014.

Chyba najbardziej skondensowanego podsumowania rozwoju fenomenu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej dokonał Pino Arlacchi, były dyrektor wykonawczy Biura ONZ ds. Kontroli Narkotyków i Zapobiegania Przystępczości (Office for drug Control and Crime Prevention – ODCCP), oraz zastępca Sekretarza Generalnego ONZ, który stwierdził w wywiadzie udzielonym w lutym 2015 r., że:

Szczyt rozwoju potęgi międzynarodowej przestępczości zorganizowanej przypadł na lata osiemdziesiąte XX wieku. W Ameryce Łacińskiej, w Europie i w Azji powstanie nielegalnych rynków zbiegło się ze wzrostem potężnych hierarchicznych struktur przestępczych, współzawodniczących z państwami w zakresie dominacji terytorialnej, władzy nad ludnością oraz władzy politycznej i finansowej. Było to nowe zagrożenie, nie uznawane jeszcze za takie przez większość ludności i przez społeczność międzynarodową aż do przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych³.

Uznając, że międzynarodowa przestępczość zorganizowana rozwinęła się zbyt szeroko, aby mogły jej sprostać pojedyncze rządy, państwa były zmuszone połączyć siły w celu stworzenia silnego instrumentu prawnego, opartego na współpracy międzynarodowej, który byłby w stanie zapewnić odpowiednim krajowym organom i instytucjom właściwą siłę i uprawnienia w przeciwdziałaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Tego typu dążenia przejawiały się w społeczności międzynarodowej już od kilkudziesięciu lat, chociaż zakres podmiotowy i przedmiotowy takich porozumień międzynarodowych różniły się od siebie dość znacznie.

W rezultacie takiego zróżnicowania mamy – także w polskiej praktyce traktatowej – w przedmiocie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej zarówno umowy dwustronne, jak i umowy wielostronne, a wśród tych ostatnich są zarówno umowy regionalne, jak i uniwersalne. Z kolei jeśli chodzi o zakres przedmiotowy, to zawierane umowy albo odnoszą się do międzynarodowej przestępczości zorganizowanej jako zjawiska całościowego (tzw. *comprehensive treaties*), albo też mają charakter sektorowy i dotyczą określonych przestępstw, takich jak handel ludźmi, przemyt migrantów, nielegalne wytwarzanie i obrót bronią palną, produkcja i handel narkotykami.

Jeszcze innym elementem różnicującym omawiane umowy może być szczebel organów państwowych zawierających przedmiotowe umowy. Mogą one być zawierane na szczeblu międzyresortowym, międzyrządowym albo międzypaństwowym.

Charakterystyczne zjawisko można zaobserwować w polskiej praktyce traktatowej, gdzie początkowo wśród umów dwustronnych, odnoszących się do tych przestępstw, przeważały umowy międzyresortowe, które następnie – po upływie kilku lat – były uzupełniane, a właściwie zastępowane, umowami międzyrządowymi. Warto też podkreślić, że niezależnie od uczestnictwa w znacznej liczbie umów wielostronnych, dotyczących zwalczania i zapobiegania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, Rzeczpospolita Polska zawarła w ciągu ostatnich 25 lat kilkadziesiąt umów międzyresortowych i międzyrządowych dotyczących współpracy w zakresie zwalczania i zapobiegania przestępczości, w tym także międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

³ Zob. V. Amuso, *Global Policy Interview with Pino Arlacchi: Transnational Organized Crime* [online], <http://www.globalpolicyjournal.com/blog/09/02/2015/global-policy-interview-pino-arlacchi-transnational-organized-crime>.

Dotychczasowe doświadczenia praktyki międzynarodowej wskazują, że – niezależnie od istotnej roli, jaką odgrywają w zapobieganiu i zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej umowy regionalne i dwustronne – to jednak właśnie umowy wielostronne o charakterze uniwersalnym, zmierzające do objęcia swym zakresem podmiotowym jak najszerzego kręgu państw, wydają się mieć największe znaczenie dla skutecznego przeciwstawienia się przez społeczność międzynarodową tak negatywnemu i niebezpiecznemu zjawisku, jakim jest międzynarodowa przestępczość zorganizowana. Szczególną rolę w tym procesie może i – jak się wydaje – powinna odgrywać Organizacja Narodów Zjednoczonych, chyba najbardziej uniwersalna pod względem podmiotowym i przedmiotowym organizacja międzynarodowa naszych czasów.

Dlatego też prezentowane opracowanie koncentruje się przede wszystkim na uniwersalnych regulacjach wielostronnych dotyczących omawianej problematyki oraz na działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych w przedmiotowej sferze. Niemożliwe było także pominięcie tak szczególnej organizacji regionalnej, jaką jest Unia Europejska.

2. Międzynarodowe przeciwdziałanie – Organizacja Narodów Zjednoczonych

Działania Organizacji Narodów Zjednoczonych w obszarze wzmocnienia współpracy międzynarodowej w celu zwalczania przestępczości zorganizowanej zostały podjęte kilkadziesiąt lat temu. Problematyka ta była przede wszystkim dyskutowana i analizowana na kolejnych, organizowanych od 1955 r. co pięć lat Kongresach ONZ w sprawie zapobiegania przestępczości i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Do tej pory odbyło się dwanaście takich kongresów, a trzynasty będzie miał miejsce w Katarze w dniach 12–19 kwietnia 2015 r.

W 1991 r. ONZ zintensyfikowała swoje wysiłki w tym kierunku przez utworzenie specjalnej Komisji Zapobiegania Przestępczości oraz Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice), w której problematyka międzynarodowej przestępczości zorganizowanej stała się jednym z głównych punktów zainteresowania.

Komisja ta, już na swej pierwszej sesji w 1992 r. – dwa miesiące po zabójstwie sędziego Giovanniego Falcone, szefa włoskiej delegacji do Komisji – wysunęła propozycję zwołania konferencji międzynarodowej poświęconej wielostronnej współpracy w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Światowa Ministerialna Konferencja na temat międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, która odbyła się w Neapolu w dniach 21–23 listopada 1994 r., przyjęła Neapolitańską Deklarację Polityczną i Globalny Plan Działania przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej (tzw. Deklaracja z Neapolu). Miesiąc później deklaracja ta została zaaprobowana przez Zgromadzenie Ogólne ONZ i w ten sposób idea globalnej konwencji przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej została wstępnie zaakceptowana przez społeczność międzynarodową.

Mimo że idea takiej konwencji spotkała się z entuzjastycznym przyjęciem ze strony krajów rozwijających się, to jednak państwa rozwinięte wyrażały się o niej z dużą dozą sceptycyzmu. Uważały, że trudno będzie wyartykułować w globalnym instrumencie prawnym wszystkie koncepcje i środki, które chciałyby uznać za wiążące na płaszczyźnie międzynarodowej. Państwa rozwinięte obawiały się, że negocjowanie w gronie ponad 150 uczestników mogłoby doprowadzić do przyjęcia dokumentu odzwierciedlającego bardzo niski poziom ostatecznych uzgodnień, a to nie byłoby warte

poniesionych kosztów i włożonych wysiłków. Ostatecznie jednak udało się uzyskać poparcie dla idei przedmiotowej konwencji, a to dzięki serii dalszych konferencji na szczeblu ministerialnym, które odbyły się w 1995 r. w Buenos Aires, w 1997 r. w Dakarze, w 1998 r. w Manili oraz w 1999 r. w Rzymie i w Bangkoku.

Podstawowym zagadnieniem do rozstrzygnięcia w procesie przygotowawczym, który nastąpił po przyjęciu wspomnianej deklaracji neapolitańskiej, pozostawała nadal kwestia skonstruowania takiej definicji międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, która – niezależnie od różnic w koncepcjach i poszczególnych systemach prawnych – byłaby możliwa do przyjęcia przez międzynarodową społeczność jako całość.

W celu skonkretyzowania dyskusji nad tym zagadnieniem i oderwania się od abstrakcyjnych rozważań nad ogólną problematyką międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Aleksander Kwaśniewski przedłożył na sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 1996 r. ramowy projekt konwencji przeciwko zorganizowanej przestępczości.

Takie skonkretyzowanie omawianego zagadnienia w pisemnej formie projektu przyszłego aktu prawnego okazało się nadzwyczaj pożyteczne. Rok później Zgromadzenie Ogólne ONZ powołało międzyrządową grupę ekspertów, która spotkała się w lutym 1998 r. w Warszawie i była upoważniona do wypracowania wstępnego projektu ewentualnej konwencji. Autor niniejszego opracowania miał zaszczyt przewodniczyć obradom tej grupy. Międzyrządowa grupa ekspertów stwierdziła w konkluzji swych obrad, że zaistniał szeroki konsensus pomiędzy państwami co do potrzeby opracowania przedmiotowej konwencji i przyjęła pierwszy projekt zawierający propozycje jej postanowień. Zostały one następnie przekazane do wspomnianej Komisji Zapobiegania Przestępczości oraz Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, gdzie stały się podstawą do dyskusji nad projektem rezolucji dającej zielone światło dla formalnych rokowań na temat przyszłej konwencji.

W tym samym czasie kilka państw wysunęło wiele propozycji co do priorytetowych zagadnień, które ich zdaniem powinny znaleźć swoje miejsce w przyszłej regulacji prawnomiędzynarodowej. I tak na przykład, Argentyna proponowała zawrzeć nową konwencję o handlu osobami nieletnimi. Z kolei Austria zaprezentowała projekt konwencji o nielegalnym handlu i przewozie migrantów. Kanada i Japonia zaproponowały natomiast przyjęcie odpowiedniego instrumentu prawnego dotyczącego handlu bronią⁴.

Na zalecenie wspomnianej Komisji, Zgromadzenie Ogólne ONZ w grudniu 1998 r. powołało do życia Komitet Ad Hoc Narodów Zjednoczonych ds. opracowania konwencji przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i trzech protokołów dodatkowych, dotyczących: handlu kobietami i dziećmi, nielegalnego handlu i przewozu migrantów (łącznie z przewozem morskim) oraz nielegalnego wytwarzania i handlu bronią palną, jej częściami, składnikami oraz amunicją.

Przez ustanowienie wymienionego Komitetu Ad Hoc Zgromadzenie Ogólne ONZ poczyniło istotny krok w kierunku przełamania impasu istniejącego w międzynarodowej współpracy w omawianym obszarze, uznanej ostatecznie za jeden z podstawowych priorytetów działania dla wspólnoty międzynarodowej w XXI w.

W grudniu 1999 r., Zgromadzenie Ogólne ONZ przyjęło kolejną rezolucję, w której wezwało Komitet Ad Hoc do zintensyfikowania jego działań w celu sfinalizowania do końca 2000 r. prac nad omawianymi projektami aktów prawnych, dotyczących

⁴ Na temat prac przygotowawczych do przyszłej konwencji zob. Z. Galicki, *Transnational Organized Crime – Ten Years of the Palermo Convention*, „Internal Security”, t. 2, nr 2, Szczepitno 2010.

zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Niezależnie od oczywistej symboliki tego terminu, tak określona data końcowa odzwierciedlała pilną potrzebę, uznaną zarówno przez państwa rozwinięte, jak i kraje rozwijające się, stworzenia nowych, skutecznych instrumentów prawnych dla zapobiegania, zwalczania i kontrolowania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Uczestnictwo w negocjacjach nad projektami przedmiotowej konwencji i protokołów dodatkowych przedstawicieli ponad stu państw świadczyło niezbicie o tym, że państwa te uznały międzynarodową przestępczość zorganizowaną za problem dotyczący wszystkich i wymagający międzynarodowej współpracy w celu jego rozwiązania. Ta współpraca zyskała niespotykane w owym czasie tempo i zakres podmiotowy. Tekst konwencji był negocjowany przez Komitet Ad Hoc na jego dziesięciu sesjach, które odbyły się w okresie od 19 stycznia 1999 r. do 28 lipca 2000 r. Zakończenie prac nad trzema protokołami przewidziano na październik 2000 r. na jedenastej sesji Komitetu. Wszystkie posiedzenia Komitetu odbywały się w Wiedniu. Polska delegacja czynnie w nich uczestniczyła, a jej członkowie przewodniczyli wielu posiedzeniom.

Komitet Ad Hoc zaaprobował projekt konwencji w lipcu 2000 r., a dwóch protokołów o handlu ludźmi i przemyśle migrantów w październiku 2000 r. W dniu 15 listopada 2000 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ formalnie przyjęło te instrumenty, które zostały następnie otwarte do podpisu w bardzo symbolicznym miejscu, to jest w Pałacu Sprawiedliwości w Palermo na Sycylii, 12 grudnia 2000 r.

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej (w oryginalnym brzmieniu: „transgranicznej”⁵) przestępczości zorganizowanej weszła w życie 29 września 2003 r., *dziewięćdziesiątego dnia po dacie złożenia do depozytu czterdziestego dokumentu ratyfikacji, akceptacji, przyjęcia lub przystąpienia* (jak przewidziano w art. 38, ust. 1). Aktualnie (na 23 lutego 2015 r.) stronami tej konwencji jest 185 państw⁶.

*Protokół o zapobieganiu, zwalczaniu oraz karaniu za handel ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*⁷, został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. i wszedł w życie 25 grudnia 2003 r. Obecnie (na 23 lutego 2015 r.) jego stronami jest 166 państw.

*Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*⁸, został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 15 listopada 2000 r. i wszedł w życie 28 stycznia 2004 r. Aktualnie (na 23 lutego 2015 r.) jego stronami jest 141 państw.

Trzeci – i jak dotychczas ostatni – *Protokół przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną, jej częściami i komponentami oraz amunicją, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*⁹, został przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dopiero 31 maja 2001 r. Mimo wysiłków, nie zdołano zakończyć prac nad tym protoko-

⁵ Na temat „transgranicznej przestępczości zorganizowanej” i jej najnowszych aspektów zob. P. Kuzior, *Transgraniczna przestępczość zorganizowana – asymetryczne zagrożenie*, w: „Prawo Europejskie w praktyce” 2008, nr 12 (54).

⁶ Tekst polski konwencji z Palermo zob. Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 158.

⁷ Tekst polski pierwszego protokołu uzupełniającego zob. Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 160.

⁸ Tekst polski drugiego protokołu uzupełniającego zob. Dz.U. z 2005 r. Nr 18, poz. 162.

⁹ Tekst polski trzeciego protokołu uzupełniającego zob. Dz.U. z 2005 r. Nr 252, poz. 2120.

łem przed terminem zaplanowanej wcześniej na grudzień 2000 r. uroczystej konferencji w Palermo. Ostatecznie protokół ten został otwarty do podpisu 2 lipca 2001 r., a wszedł w życie 3 lipca 2005 r. Aktualnie (na 23 lutego 2015 r.) jego stronami jest 113 państw.

Rzeczpospolita Polska jest stroną konwencji z Palermo i wszystkich protokołów ją uzupełniających.

3. Konwencja z Palermo – główne założenia

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz trzy protokoły ją uzupełniające zobowiązują państwa, które podpisały i ratyfikowały te dokumenty, do podjęcia wielu środków przeciwko międzynarodowej (transgranicznej) przestępczości zorganizowanej. Podstawowym ich celem jest wzmocnienie międzynarodowej współpracy w tym zakresie. Jak wyraźnie stwierdzono w art. 1 konwencji z Palermo: *Celem niniejszej konwencji jest promowanie współpracy, aby skuteczniej zapobiegać i zwalczać międzynarodową przestępczość zorganizowaną.*

Do osiągnięcia tego celu niezbędne jest zapewnienie, aby tak wiele państw, jak to jest możliwe, przyjęło podstawowe minimum środków przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, w wyniku czego nie byłoby „bezpiecznego miejsca”, w którym zarówno zorganizowane działania przestępcze, jak i ukrywanie dowodów tych działań oraz korzyści z nich osiąganych, mogłyby być realizowane. Ponadto, wiele przepisów konwencji ma na celu zapewnienie, aby zróżnicowane podejścia do omawianego zagadnienia ze strony różnych państw, ich wewnętrznych legislacji prawnych oraz instytucji wymiaru sprawiedliwości były koordynowane w taki sposób, aby wspólne środki międzynarodowe były wydajne i skuteczne.

Regulacje z Palermo stwarzają podstawowe standardy minimalne dla państw stron. Jednocześnie jest spodziewane, że wiele z tych państw pójdzie dalej w przyjmowaniu i stosowaniu wewnętrznych środków, opartych na wewnętrznych potrzebach lub na porozumieniach zawartych z innymi państwami na płaszczyźnie bilateralnej albo regionalnej.

Konwencja z Palermo oznacza również nowy rozdział w obszarze wzajemnej pomocy pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się przez ustanowienie mechanizmu funduszy wspomagających państwa w stosowaniu przez nie przepisów konwencji. W ramach tego mechanizmu, regularne dobrowolne wpłaty ze strony zainteresowanych państw mają wpływać na specjalny rachunek technicznej pomocy dla krajów rozwijających się oraz dla krajów znajdujących się w przejściowych trudnych sytuacjach ekonomicznych.

Merytoryczne postanowienia konwencji z Palermo oraz uzupełniających ją protokołów można podzielić na następujące kategorie:

- A. Definicje używanych pojęć,
- B. Warunki kryminalizacji określonych czynów,
- C. Krajowe środki zwalczania działań przestępczości zorganizowanej,
- D. Zobowiązania w zakresie współpracy międzynarodowej w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej,
- E. Zobowiązania w zakresie szkolenia i pomocy technicznej,
- F. Ochrona i pomoc dla ofiar i świadków,
- G. Zapobieganie przestępczości zorganizowanej.

Ad. A. Definicje używanych pojęć

Początkowe artykuły każdego z omawianych dokumentów (konwencji i protokołów uzupełniających) definiują odpowiednie terminy używane w tych dokumentach. Wyliczają one elementy przestępstw, które muszą zaistnieć, aby omawiane instrumenty mogły być użyte, oraz określają okoliczności, w których odpowiednie przepisy będą stosowane. Definicje są także przeznaczone jako pomoc w standaryzacji i ujednoczeniu terminologii używanej w różnych państwach mających do czynienia z międzynarodową przestępczością zorganizowaną.

Wysoce interesujący jest natomiast fakt, że w przypadku wszystkich wspomnianych instrumentów traktatowych (a zwłaszcza w samej konwencji) brakuje jakiegokolwiek definicji międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Zamiast tego, możemy znaleźć w art. 2a i b konwencji definicje zorganizowanej grupy przestępczej i poważnego przestępstwa oraz – dodatkowo – w art. 3, ust. 2 – katalog warunków niezbędnych do spełnienia, aby określone przestępstwo posiadało *charakter międzynarodowy*.

Wydaje się, że kombinacja tych trzech elementów może być traktowana – do pewnego stopnia – jako quasi-definicja międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Ponadto takie podejście czyni możliwym zastosowanie konwencji do nieograniczonej liczby przestępstw, pod warunkiem, że będą one łączyć w sobie trzy wyżej wymienione elementy.

I tak, dla celów omawianej konwencji: „*zorganizowana grupa przestępcza*” oznacza posiadającą strukturę grupę składającą się z trzech lub więcej osób, istniejącą przez pewien czas oraz działającą w porozumieniu w celu popełnienia jednego lub więcej poważnych przestępstw określonych na podstawie niniejszej konwencji, dla uzyskania, w sposób bezpośredni lub pośredni, korzyści finansowej lub innej korzyści materialnej¹⁰.

W uzupełnieniu powyższej definicji dodano w dalszej części tegoż artykułu, że: „*grupa posiadająca strukturę*” oznacza grupę, która została utworzona nie w sposób przypadkowy w celu bezpośredniego popełnienia przestępstwa i która nie musi posiadać formalnie określonych ról dla swoich członków, ciągłości członkostwa czy rozwiniętej struktury”.

Należy przede wszystkim zauważyć, że Konwencja zawiera szerokie określenie charakteru międzynarodowego przestępstwa, które może dostarczyć organom wymiaru sprawiedliwości istotnych możliwości co do stosowania przepisów tej umowy w zakresie zapobiegania, ścigania i karania przestępców. Artykuł 3, ust. 2 konwencji z Palermo zawiera tutaj następujące szczegółowe warunki, których spełnienie daje – w celu ścigania i karania – możliwość uznania, że przestępstwo to ma „*charakter międzynarodowy*” (*is transnational in nature*). Wspomniany wyżej przepis stwierdza, co następuje:

2. Dla celów ustępu 1 niniejszego artykułu, przestępstwo posiada charakter międzynarodowy, jeżeli:
 - (a) zostało popełnione w więcej niż jednym państwie;
 - (b) zostało popełnione w jednym państwie, lecz istotna część przygotowań do niego, planowania, kierowania lub kontroli nad nim odbywała się w innym państwie;

¹⁰ Art. 2 konwencji z Palermo.

(c) zostało popełnione w jednym państwie, lecz była w nie zaangażowana zorganizowana grupa przestępcza prowadząca działalność przestępczą w więcej niż jednym państwie; lub

(d) zostało popełnione w jednym państwie, lecz powoduje istotne skutki w innym państwie.

Ad. B. Warunki kryminalizacji określonych czynów

Konwencja z Palermo zobowiązuje państwa strony do kryminalizacji i penalizacji czterech szczegółowych rodzajów przestępstw, które są zwykle dokonywane w obszarze międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Do przestępstw tych należą:

- udział w zorganizowanej grupie przestępczej (art. 5),
- pranie dochodów z przestępstwa (art. 6),
- przekupstwo (art. 8),
- czyny przeciwko wymiarowi sprawiedliwości (art. 23).

W trzech protokołach uzupełniających konwencję z Palermo ustanowiono dodatkowo obowiązek kryminalizacji i penalizacji przestępstw, będących ich przedmiotem, takich jak:

- handel ludźmi,
- przemyt migrantów,
- nielegalne wytwarzanie i obrót bronią palną.

W większości państw przestępstwa te podlegają karze czterech lub więcej lat pozbawienia wolności, w związku z czym będą one mieścić się w pojęciu tzw. poważnych przestępstw (ang. *serious crimes*) w rozumieniu art. 2 b konwencji z Palermo. W myśl tego przepisu: „*poważne przestępstwo*” oznacza zachowanie stanowiące przestępstwo podlegające maksymalnej karze pozbawienia wolności w wysokości co najmniej czterech lat lub karze surowszej.

Warto również dodać, że po raz pierwszy w konwencji międzynarodowej również osoby prawne – kompanie i korporacje – zostały uznane za mogące podlegać odpowiedzialności za udział w poważnych przestępstwach dokonywanych z udziałem zorganizowanych grup przestępczych bądź osiąganie korzyści zarówno z prania pieniędzy, jak również za działania związane z tym procederem.

Protokoły uzupełniające objęły też wiele drobniejszych przestępstw, takich jak fałszowanie dokumentów podróży czy nielegalne zacieranie, usuwanie lub zmienianie oznakowania broni palnej, które uznano za zbieżne z ogólną polityką ścigania. Konwencja ma mieć zastosowanie do tych przestępstw tylko wówczas, gdy dany protokół tak wyraźnie stanowi.

Państwa, które ratyfikowały omawiane instrumenty, są zobowiązane przyjęć odpowiednie akty legislacyjne uznające dane działania za przestępstwa prawa wewnętrznego, jeśli takie akty jeszcze nie istnieją.

Ad. C. Krajowe środki zwalczania działań przestępczości zorganizowanej

Państwa strony są zobowiązane do przyjęcia odpowiednich krajowych praw i praktyk w celu zapobiegania lub zwalczania pewnych rodzajów działalności związanych z przestępczością zorganizowaną. Na przykład w ramach zwalczania prania pieniędzy państwa powinny wymagać od swoich banków dokładnego prowadzenia ksiąg rachun-

kowych i udostępniania ich dla dokonywania inspekcji przez krajowych funkcjonariuszy wymiaru sprawiedliwości. Anonimowe rachunki bankowe powinny być zabronione, a tajemnica bankowa nie może być używana jako tarcza do osłaniania działalności przestępczej. Te środki mogą być wspierane przez kryminalizację dodatkowych przestępstw o charakterze krajowym (np. odmowa prowadzenia lub przedstawienia rachunków bankowych).

W celu zwalczania handlu ludźmi, szczególnie kobietami i dziećmi, oraz przemytu migrantów odpowiednie protokoły uzupełniające konwencję zawierają minimalne standardy w zakresie wytwarzania, wydawania i weryfikacji paszportów oraz innych międzynarodowych dokumentów podróży. Niektóre z wymienionych środków są obowiązkowe, podczas gdy inne charakteryzują się większą swobodą w zakresie obowiązku oraz sposobu ich stosowania przez państwa.

Ad. D. Zobowiązania w zakresie współpracy międzynarodowej w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej

Od początku było oczywiste dla rządów państw uczestniczących w negocjacjach, że dla skutecznego przeciwdziałania zorganizowanym grupom przestępczym będzie konieczna międzynarodowa współpraca organów wymiaru sprawiedliwości i innych agencji rządowych. Oznacza to, że wiele zobowiązań nałożonych na państwa strony konwencji pociąga za sobą konieczność wzajemnej pomocy w działaniach przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, zarówno o charakterze ogólnym, jak i szczegółowym w konkretnych sprawach.

W myśl konwencji z Palermo przedmiotowa współpraca mieści w sobie zarówno ekstradycję i wzajemną pomoc prawną, bardzo szczegółowo rozwinięte w art. 16 (składającym się z 17 punktów) i art. 18 (zawierającym 30 punktów), jak również inne bardziej szczegółowe formy współpracy, takie jak współpraca organów wymiaru sprawiedliwości poszczególnych państw oraz zbieranie i wymiana informacji.

Protokoły uzupełniające przewidują z kolei jeszcze inne dodatkowe formy współpracy: pomoc w poszukiwaniu broni palnej oraz pomoc w identyfikacji obywateli innych państw występujących w charakterze przemycających migrantów, ofiar handlu ludźmi, a także sprawców aktów dokonywanych w ramach międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Ad. E. Zobowiązania w zakresie szkolenia i pomocy technicznej

Wiele artykułów omawianych aktów zobowiązuje państwa strony do utrzymania odpowiedniej liczby osób fachowo przygotowanych do reagowania na działania w obszarze międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i do postępowania z osobami dokonującymi takich działań.

Ma to oczywiście implikacje dla krajów rozwijających się, gdyż wymaga to odpowiednich i kosztownych szkoleń. W związku z tym zarówno konwencja z Palermo, jak i protokoły ją uzupełniające zawierają odpowiednie przepisy dotyczące projektów pomocy technicznej, w ramach których państwa posiadające takie możliwości mogłyby wspomagać inne kraje – zwłaszcza kraje rozwijające się – przez wymianę doświadczeń, udzielanie pomocy szkoleniowej, technicznej, a także finansowej.

Art. 30, ust. 2 b konwencji z Palermo wzywa państwa strony do *wzmocnienia finansowej i materialnej pomocy w celu poparcia wysiłków krajów rozwijających się podejmowanych dla skutecznego zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz zapewnienia im pomocy w skutecznej implementacji konwencji.*

Z kolei ust. 2c tegoż artykułu wzywa państwa strony do *dokonywania stosownych, regularnych, dobrowolnych składek na rachunek specjalnie w tym celu utworzony w ramach mechanizmów funduszy Narodów Zjednoczonych* w celu wsparcia tychże wysiłków.

Zarówno art. 14 ust. 3, jak i art. 30 ust. 2c, upoważniają natomiast państwa strony do przekazywania równowartości skonfiskowanych dochodów z przestępstw na wspomniany rachunek oraz na rzecz międzyrządowych organów specjalizujących się w walce z przestępczością zorganizowaną, a także do *dzielenia się z innymi Państwami-Stronami, na zasadzie regularnej lub w każdym indywidualnym przypadku, takimi dochodami z przestępstwa i mieniem lub funduszami uzyskanymi ze sprzedaży takich dochodów i mienia, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym oraz procedurami administracyjnymi* (art. 14).

Analogiczne wezwanie dotyczy także:

dostarczenia pomocy technicznej dla krajów rozwijających się oraz krajów o gospodarce znajdującej się w fazie przejściowej, w celu udzielenia im pomocy w zaspokojeniu ich potrzeb w zakresie implementacji niniejszej konwencji. W związku z tym Państwa-Strony podejmą wysiłki w celu dokonywania stosownych, regularnych, dobrowolnych składek na rachunek specjalnie w tym celu utworzony w ramach mechanizmów funduszy Narodów Zjednoczonych. Państwa-Strony mogą rozważyć również, zgodnie ze swoim prawem wewnętrznym oraz postanowieniami niniejszej konwencji, wpłacenie na ten rachunek pewnego procentu pieniędzy lub równowartości dochodów z przestępstw lub mienia skonfiskowanych zgodnie z postanowieniami niniejszej konwencji (art. 30).

Warto też przypomnieć, że w rezolucji nr 55 z 15 listopada 2000 r. (dotyczącej przyjęcia *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* oraz dwóch protokołów uzupełniających) Zgromadzenie Ogólne ONZ postanowiło, że wspomniany rachunek przewidziany w art. 30 konwencji będzie działał w ramach Funduszu Narodów Zjednoczonych ds. Zapobiegania Przestępczości i Wymiaru Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, oraz zachęciło państwa członkowskie do natychmiastowego rozpoczęcia wpłat na ten fundusz w celu pomocy krajom rozwijającym się w przygotowaniu się do stosowania konwencji z Palermo.

Ad. F. Ochrona i pomoc dla ofiar i świadków

Specyficzny charakter międzynarodowej przestępczości zorganizowanej czyni ochronę i pomoc dla ofiar i świadków tych przestępstw zagadnieniem o istotnym znaczeniu. Artykuł 24 konwencji z Palermo wymaga od państw stron tej umowy przyjęcia odpowiednich środków w celu ochrony świadków przed potencjalnym prześladowaniem lub odwetem. Środki te mogą obejmować – przykładowo – ochronę fizyczną, zmianę miejsca zamieszkania, a nawet – w dostępnych ramach prawnych – zmianę tożsamości. Państwa są zachęcane do rozważenia możliwości międzynarodowej zmiany miejsca zamieszkania świadków, jeśli byłoby to konieczne dla ich ochrony.

Państwa strony są zachęcane również do rozwijania technik i programów, które skłaniałyby osoby zaangażowane w międzynarodową przestępczość zorganizowaną do współpracy z organami wymiaru sprawiedliwości (art. 26). Ponadto art. 25 konwencji przewiduje ochronę i wsparcie dla ofiar (które zwykle będą również świadkami zgodnie z art. 24).

W przypadku zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej świadkowie mogą być w posiadaniu dowodów kluczowych dla uzyskania wyroków skazujących, ale zła sława wiążąca się z przestępczością zorganizowaną odstrasza ich od składania obciążających zeznań. Aby dodać odwagi świadkom i zabezpieczyć ich przed ewentualną zemstą środowiska przestępczego, państwa strony powinny przyjąć odpowiednie środki, aby:

- zapewnić fizyczne bezpieczeństwo świadkom,
- zapewnić, aby zeznania świadków były składane w sposób gwarantujący ich bezpieczeństwo poprzez użycie odpowiednich technologii łączności lub innych metod,
- dopuścić do prezentacji zeznań przez ofiary i pomóc im uzyskać odszkodowania od sprawców przestępstw.

Ad. G. Zapobieganie przestępczości zorganizowanej

Zarówno konwencja z Palermo (w art. 31), jak i uzupełniające ją protokoły zobowiązują państwa strony do przyjęcia środków zapobiegających różnorodnym formom międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Należą do nich: podjęcie odpowiednich działań zabezpieczających, utrzymywanie ogólnych zbiorów informacji dotyczących przestępczości oraz szczegółowych zbiorów niezbędnych do kontroli kluczowych działań przestępczych, takich jak import i eksport broni palnej oraz wydawanie i kontrolowanie dokumentów podróży.

Utrzymywanie grup przestępczych z dala od legalnego biznesu i handlu stanowi kluczową strategię dla zapobiegania przestępczości zorganizowanej. Zgodnie z konwencją z Palermo, rządy państw stron są w związku z tym zobowiązane do:

- zacieśniania współpracy między aparatem wymiaru sprawiedliwości a sektorem prywatnym, łącznie z przemysłem,
- promowania kodeksów zachowania dla odpowiednich zawodów, zwłaszcza prawników, doradców podatkowych i notariuszy,
- powstrzymywania zorganizowanych grup przestępczych od manipulowania obowiązującymi procedurami w zakresie kontraktów publicznych oraz użytkowania publicznych subsydiów i licencji na działalność handlową.

Ponadto państwa strony będą dążyły do powstrzymania przestępczości zorganizowanej od nadużywania kompanii lub korporacji przez:

- zakładanie i prowadzenie publicznych rejestrów kompanii i korporacji,
- używanie nakazów sądowych lub innych środków w celu odsunięcia osób skazanych za działania w ramach przestępczości zorganizowanej od stanowisk dyrektorów i korporacji,
- zakładanie i prowadzenie krajowych rejestrów osób zdyskwalifikowanych co do możliwości wykonywania funkcji dyrektorów kompanii i korporacji.

Na szczeblu międzynarodowym państwa będą dążyć do zapobiegania przestępczości zorganizowanej poprzez wymianę informacji o aktualnych trendach w międzyna-

rodowej przestępczości zorganizowanej oraz o najlepszych metodach jej zapobiegania. Państwa strony konwencji z Palermo powinny również uczestniczyć w międzynarodowych programach działań mających na celu zapobieganie międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

4. Wzajemne relacje między konwencją z Palermo a protokołami uzupełniającymi

Mimo że od strony formalnej *Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* i jej trzy uzupełniające protokoły są odrębnymi instrumentami międzynarodowymi, to art. 37 tej konwencji przewiduje, że państwa (lub regionalna organizacja integracji gospodarczej) muszą ratyfikować konwencję, aby mogły stać się również stroną któregośkolwiek z protokołów uzupełniających.

Oznacza to, że każdy z tych protokołów powinien być odczytywany, interpretowany i stosowany łącznie z główną konwencją. W konsekwencji państwa te (lub wspomniana organizacja regionalna) mogą być stroną konwencji, nie będąc stroną żadnego z protokołów uzupełniających, ale nie mogą stać się stroną któregośkolwiek z tych protokołów, nie będąc uprzednio stroną konwencji.

Konkretne artykuły wszystkich czterech instrumentów prawnych są skonstruowane w podobny sposób. Polega on na tym, że podstawowa konwencja mieści w sobie ogólne przepisy dotyczące takich zagadnień, jak współpraca, pomoc techniczna oraz pomoc prawna, podczas gdy każdy z protokołów zawiera już bardziej szczegółowe postanowienia adaptujące wspomniane ogólne reguły dla ich stosowania w odniesieniu do szczegółowych problemów związanych z handlem ludźmi, przemytem migrantów oraz wytwarzaniem broni i handlem nią.

Państwa strony, które mają do czynienia z konkretnymi sprawami regulowanymi przez którykolwiek z protokołów uzupełniających, mogą być oparte na ogólnych przepisach konwencji, gdy dane przestępstwo jest bezpośrednio ustanowione przez nią (art. 5, 6, 8 i 23), albo jest w jej myśl określone jako *poważne przestępstwo* (art. 2), a przy tym *przestępstwo ma charakter międzynarodowy oraz jest w nie zaangażowana zorganizowana grupa przestępcza* (art. 3, ust. 10) lub też gdy przestępstwo jest określone przez protokół, a w tekście protokołu wyraźnie stwierdzono, że niektóre lub wszystkie ogólne przepisy konwencji mają do niego zastosowanie¹¹.

5. Dalsze międzynarodowe działania i instrumenty prawne w celu zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej

Prawna działalność Organizacji Narodów Zjednoczonych w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej ma złożoną naturę i mieści w sobie zarówno instrumenty o charakterze całościowym (ang. *comprehensive*), jak i tzw. sektorowym. Do pewnego stopnia jest to sytuacja zbliżona do tej, która wytworzyła się w sferze zwalczania aktów terroryzmu międzynarodowego. Istnieje przy tym jednak zasadnicza różnica wynikająca z faktu, że – jak dotychczas – brak jest jednej uniwersalnej, całościowej konwencji przeciwko terroryzmowi międzynarodowemu.

¹¹ Bardziej szczegółowe komentarze na temat artykułów konwencji z Palermo oraz protokołów dodatkowych, zob. J.D. McClean, *Transnational Organised Crime. A Commentary on the UN Convention and Its Protocols*, Oxford 2007.

Jeśli chodzi o międzynarodową przestępczość zorganizowaną, to tzw. sektorowe instrumenty prawne były wypracowywane pod auspicjami Organizacji Narodów Zjednoczonych zarówno przed, jak i po przyjęciu całościowej konwencji z Palermo. Wśród tych przyjętych wcześniej najbardziej znana wydaje się być *Konwencja Narodów Zjednoczonych o zwalczaniu nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, sporządzona w Wiedniu dnia 20 grudnia 1988 r.*¹²

Służyła ona później jako swoisty wzorzec i zestaw użytecznych rozwiązań przy opracowywaniu projektu *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, a niektóre rozwiązania przyjęte wówczas w Wiedniu można odnaleźć także w tekście konwencji z Palermo.

*Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji*¹³

Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji, przyjęta rezolucją Zgromadzenia Ogólnego nr 58/4 z 31 października 2003 r. i otwarta do podpisu 9 grudnia 2003 r. w Meridzie w Meksyku, może być uznana za bezpośrednie dziedzictwo konwencji z Palermo. Mimo że niektóre aspekty zwalczania korupcji były już wcześniej rozważane i znalazły swoje odzwierciedlenie w konwencji z Palermo, to ostatecznie uznano w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 55/61 z 4 grudnia 2000 r., że skuteczny prawnomiędzynarodowy instrument przeciwko korupcji, niezależny od *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, byłby pożądanym. W rezultacie takiego podejścia odrębny Komitet Ad Hoc został ustanowiony w celu wynegocjowania odpowiedniego instrumentu.

Intencją i istotą ustanowienia procesu, sfinalizowanego w Palermo poprzez przyjęcie przedmiotowej konwencji i kilku podporządkowanych jej protokołów, było pozwolenie na maksimum elastyczności w odniesieniu do negocjacji i wymogów ratyfikacji. Po ratyfikowaniu konwencji z Palermo, państwa strony miały pełną swobodę co do ratyfikowania wszystkich, niektórych bądź żadnego z protokołów, zgodnie z ich wewnętrznymi interesami.

Podobnie rzecz się ma z ewentualnymi dalszymi protokołami uzupełniającymi, które mogłyby zostać przyjęte w przyszłości. Istnienie i mandat Komitetu Ad Hoc dla opracowania projektów tych umów, jak już wyżej wspomniano, zostały zdecydowane w grudniu 1998 r. przez Zgromadzenie Ogólne ONZ, które ma również uprawnienie do ewentualnego przedłużenia tego mandatu i włączenia do niego nowych zagadnień merytorycznych, pod warunkiem istnienia odpowiedniego politycznego konsensusu w tej sprawie.

Konferencje państw stron konwencji z Palermo

Bezpośredni dowód tego, że przyjęcie konwencji z Palermo bynajmniej nie zakończyło ciągłego procesu rozwijania międzynarodowych instrumentów prawnych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej można znaleźć w samej konwencji. Otóż art. 32 *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* przewidywał ustanowienie specjalnych konferencji państw stron konwencji *w celu poprawienia możliwości Państw-Stron w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej oraz promowania i monitorowania implementacji niniejszej Konwencji*.

¹² Dz.U. z 1995 r. Nr 15, poz. 69.

¹³ Dz.U. z 2007 r. Nr 84, poz. 563.

Pierwsza z tych konferencji miała zostać zwołana przez Sekretarza Generalnego ONZ nie później niż po upływie roku od wejścia w życie konwencji z Palermo. Konwencja weszła w życie 29 września 2003 r., pierwsza natomiast, inicjująca trwający do dzisiaj cykl przedmiotowych spotkań międzynarodowych, dwutygodniowa konferencja państw stron tej konwencji odbyła się w czerwcu 2004 r. w Wiedniu.

Pierwszym zadaniem przewidzianym dla tejże konferencji w art. 32 konwencji z Palermo było oczywiście opracowanie i przyjęcie przez nią własnego regulaminu postępowania. W sposób bardzo interesujący i dobrze rokujący na przyszłość zostało natomiast sformułowane ostatnie zadanie dla omawianej konferencji, przewidziane w tymże art. 32. Było to *przedstawianie zaleceń dla udoskonalenia niniejszej konwencji oraz jej implementacji*. W tym celu przewidziano możliwość ustanowienia przez konferencję „*uzupełniającego mechanizmu przeglądownego*.” W miarę rozwoju zakresu funkcjonowania konwencji z Palermo ustanowienie takiego mechanizmu kontrolnego może okazać się pożyteczne, a nawet nieodzowne.

Wydaje się, że w tych przepisach wyraźnie przejawia się żywotny i rozwojowy charakter przepisów konwencji z Palermo. Już w czerwcu 2004 r. konferencja państw stron przyjęła plan pracy na następny rok i zdecydowała o sformułowaniu kwestionariusza, który został rozesłany do państw stron i dotyczył zakresu dalszego procesu przeglądownego konwencji z Palermo. Kolejna sesja tej konferencji odbyła się w Wiedniu w październiku 2005 r. W latach 2004–2012 odbyło się sześć takich konferencji oraz wiele posiedzeń grup roboczych¹⁴.

Zgromadzenie Ogólne ONZ zwołało na 17 czerwca 2010 r. spotkanie wysokiego szczebla na temat międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, które miało za cel przyspieszenie procesu uniwersalnej akcesji do konwencji z Palermo oraz do protokołów ją uzupełniających. Zgromadzenie Ogólne ONZ zmierzało również do wzmocnienia międzynarodowej współpracy w podejmowaniu odpowiednich środków przeciwko – między innymi – praniu pieniędzy, korupcji, handlowi ludźmi, przemytowi migrantów oraz nielegalnemu handlowi bronią palną.

Charakterystyczny był tytuł panelu dyskusyjnego, który odbył się podczas wspomnianego spotkania z 2010 r., i który brzmiał: *Międzynarodowa przestępczość zorganizowana jako wielowymiarowe zagrożenie – jak promować spójną i holistyczną odpowiedź poprzez uniwersalną akcesję i pełną implementację Konwencji z Palermo i jej Protokołów*. W 2014 r. odbyła się siódma sesja konferencji państw stron konwencji z Palermo oraz cztery posiedzenia grup roboczych¹⁵.

¹⁴ Dotychczas powołano do życia następujące grupy robocze:

- ds. przemytu migrantów,
- ds. broni palnej,
- ds. przeglądu implementacji *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* i protokołów do niej,
- ds. handlu ludźmi,
- ds. współpracy międzynarodowej,
- rządowych ekspertów ds. pomocy technicznej.

¹⁵ Na 2014 r. zaplanowano do realizacji następujące spotkania:

- siódmą sesję Konferencji Państw Stron Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej (Wiedeń, 6–10 października 2014 r.),
- ósmą sesję Grupy Roboczej Ekspertów ds. Technicznej Pomocy (Wiedeń, 6–7 października 2014 r.),
- piątą sesję Grupy Roboczej ds. Współpracy Międzynarodowej (Wiedeń, 8–9 października 2014 r.),
- drugą sesję Grupy Roboczej ds. Broni Palnej (Wiedeń, 26–28 maja 2014 r.).

Podsumowując kilkunastoletni okres funkcjonowania postanowień konwencji z Palermo oraz uzupełniających ją protokołów, warto w tym miejscu sięgnąć do cytowanego wcześniej wywiadu, którego udzielił Pino Arlacchi na początku bieżącego roku dla czasopisma „Global Policy”, gdzie dokonał on bardzo skondensowanej, ale – jak się wydaje – niesłychanie trafnej oceny znaczenia tej wyjątkowej umowy międzynarodowej. Stwierdził, że podpisana w grudniu 2000 r. w Palermo konwencja:

Do chwili obecnej stanowi wciąż najbardziej zaawansowany, i w istocie jedyny, poważny instrument stworzony przez społeczność międzynarodową przeciwko transgranicznej przestępczości zorganizowanej. Konwencja z Palermo odzwierciedla konkretne historyczne procesy, takie jak walka z wielkimi kartelami przestępczymi, która miała miejsce w ostatnich dziesięcioleciach w takich krajach, jak Włochy, Kolumbia, USA i inne. To, co musieliśmy uczynić, to odwołać się do swoich doświadczeń w zwalczaniu rozmaitych ugrupowań mafijnych na całym świecie, w celu zidentyfikowania najsukcesywniejszych narzędzi pozostających w naszej dyspozycji na szczeblu krajowym i wybrania najodpowiedniejszych do użycia na arenie międzynarodowej oraz włączenia ich do konwencji.

Konwencja z Palermo stanowi, w mojej opinii, podstawę do przeciwstawienia się ciemnej stronie globalizacji. Bez jej przepisów dotyczących konfiskaty owoców przestępstw, konspiracji, współpracy prawnej, tajemnicy bankowej i tym podobnych, przestępcze kartele miałyby z pewnością obecnie szansę kontrolować istotną część rynku, organów państwowych i społecznych w wielu częściach naszego globu¹⁶.

Należy także podkreślić rosnącą z każdym rokiem liczbę państw, które przyjmują na siebie zobowiązania wynikające dla nich zarówno z konwencji z Palermo, jak i z jej protokołów.

6. Międzynarodowa przestępczość zorganizowana a Unia Europejska

Wydaje się, że można wyróżnić dwa podstawowe okresy kształtowania się działalności przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w ramach systemu Unii Europejskiej.

*Traktat z Maastricht*¹⁷

Pierwszy okres był oparty na postanowieniach art. K.1, zawartego w tytule VI *Traktatu o Unii Europejskiej*, podpisanego w Maastricht 7 lutego 1992 r., który to artykuł rozszerzał zakres działania Wspólnoty Europejskiej na współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Artykuł ten wprowadzał przepis mówiący, że dla osiągnięcia celów Unii oraz bez naruszania uprawnień Wspólnoty Europejskiej, państwa członkowskie będą traktować określone obszary współpracy jako tematy wspólnego zainteresowania. Obszarami tymi są m.in.: *współpraca policyjna dla celów zwalczania i zapobiegania terroryzmowi, nielegalny handel narkotykami i inne poważne formy przestępczości międzynarodowej, włączając w to – jeśli okaże się to niezbędne – pewne aspekty współpracy celnej, w związku z organizacją ogólnounijnego systemu wymiany informacji z Europejskim Biurem Policji (Europolem).*

¹⁶ Zob. V. Amuso, *Global Policy Interview with Pino Arlacchi...*

¹⁷ Oficjalna nazwa – *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864.

Powyższe zadania miały być realizowane w ramach tzw. trzeciego filaru Unii Europejskiej, którego pierwotna nazwa brzmiała *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*. Dotyczył on problemów imigracji, przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i patologii społecznej oraz spraw wizowych i azylów.

Na podstawie wspomnianego art. K.1 traktatu z Maastricht zostały wypracowane i przyjęte w ramach Unii Europejskiej różnego rodzaju dokumenty prawne – zarówno o charakterze wiążącym, jak i w formie zaleceń – dotyczące przestępczości zorganizowanej w ogólnej postaci oraz w jej szczególnych formach, jak na przykład handlu ludźmi czy też nielegalnego handlu narkotykami. Ustanowienie, zgodnie z konwencją z 26 czerwca 1995 r., Europejskiego Biura Policji (Europolu) dało przyszłej współpracy unijnej w obszarze zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej nowy, instytucjonalny wymiar.

Traktat amsterdamski i następne traktaty

Nowego tempa omawianym działaniom Unii Europejskiej nadały natomiast rozszerzone we wspomnianym obszarze zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej postanowienia traktatu amsterdamskiego, podpisanego 2 października 1997 r., który wszedł w życie 1 maja 1999 r. Dawny art. K.1 traktatu z Maastricht otrzymał nie tylko nowy numer, ale także znacznie rozszerzoną zawartość. W konsekwencji nowy art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej*, umieszczony w tytule VI *Postanowienia o współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych*, zawarł następujące postanowienia:

Bez uszczerbku dla kompetencji Wspólnoty Europejskiej, celem Unii jest zapewnienie obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa osobistego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przez wspólne działanie Państw Członkowskich w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych oraz poprzez zapobieganie i zwalczanie rasizmu i ksenofobii.

Cel ten jest osiąganym poprzez zapobieganie i zwalczanie przestępczości zorganizowanej lub innej, zwłaszcza terroryzmu, handlu ludźmi i przestępstw przeciwko dzieciom, nielegalnego handlu narkotykami oraz nielegalnego handlu bronią, korupcji i nadużyć finansowych, dzięki:

- ściślejszej współpracy policji, organów celnych oraz innych właściwych organów w Państwach Członkowskich, prowadzonej zarówno bezpośrednio, jak i za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Policji (Europol), zgodnie z postanowieniami artykułów 30 i 32;
- ściślejszej współpracy organów sądowych oraz innych właściwych organów w Państwach Członkowskich, zgodnie z postanowieniami artykułu 30 litery a)–d) i artykułu 32;
- zbliżaniu, w miarę potrzeby, norm prawa karnego w Państwach Członkowskich, zgodnie z postanowieniami artykułu 31 lit. e).

W rezultacie cytowanych przepisów powyższego artykułu, rozwiniętych szczegółowo we wspomnianych art. 30, 31 i 32, Unia Europejska została dodatkowo wyposażona w uprawnienie do podejmowania odpowiednich działań w zakresie zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Należy jednak pamiętać, że jakkolwiek reforma amsterdamska w swoim zastosowaniu do trzeciego filaru Unii Europejskiej była związana głównie z przeniesieniem wielu polityk wspólnotowych z trzeciego do pierwszego filaru (gdzie decyzje są podejmowa-

ne „ponadnarodowo”) to jednak problematyka związana ze zwalczaniem międzynarodowej przestępczości zorganizowanej nadal pozostawała w domenie współpracy międzyrządowej.

W wyniku wejścia w życie traktatu amsterdamskiego z 1997 r. nastąpiło uwspólnienie części trzeciego filaru, czyli przeniesienie niektórych polityk (polityka wizowa, azylowa, imigracyjna i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób) do pierwszego filaru. Tym samym sprawy te zostały objęte jurysdykcją Trybunału Sprawiedliwości, a nazwę filaru zmieniono na *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*.

Kolejna reforma systemu Unii Europejskiej w postaci traktatu nicejskiego, podpisanego 26 lutego 2000 r., wniosła do omawianych przepisów jedynie niewielką zmianę w postaci dodania w punkcie art. 29, mówiącym o współpracy organów sądowych, odpowiedniej frazy dotyczącej współpracy za pośrednictwem Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust).

Jako *Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, a następnie jako *Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, obszar ten istniał w latach 1993–2009 w postaci trzeciego filaru Unii Europejskiej. Współpraca w tym obszarze koncentrowała się wokół zwalczania przestępczości. Przeszedł on istnieć wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, który likwidował trójfilarową strukturę UE. Dawny trzeci filar realizowany jest obecnie w ramach tzw. *Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* Unii Europejskiej.

Zgodnie z traktatem lizbońskim przepisy dotyczące tego nowego obszaru funkcjonowania przepisów unijnych znalazły swoje miejsce w tytule IV zmodyfikowanego *Traktatu o Unii Europejskiej*, zatytułowanym właśnie *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*. Tytuł ten zawiera następujące rozdziały:

- Rozdział 1: *Postanowienia ogólne*,
- Rozdział 2: *Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji*,
- Rozdział 3: *Współpraca sądowa w sprawach cywilnych*,
- Rozdział 4: *Współpraca sądowa w sprawach karnych*,
- Rozdział 5: *Współpraca policyjna*.

W kilkunastu artykułach (poczynając od art. 61 do art. 69 z licznymi subartykułami) zostały sformułowane szczegółowe zasady współpracy w przedmiotowej „przestrzeni” pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Współpraca ta jest aktualnie realizowana z udziałem takich organów Unii, jak Parlament Europejski i Rada, a także Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust).

Dalsze działania Unii Europejskiej w zakresie zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej – Eurojust

Istotnego przyspieszenia w kierunku nowego podejścia do omawianego zagadnienia dokonano na szczycie Unii Europejskiej w Tampere, który odbył się w dniach 15–16 października 1999 r. Na podstawie decyzji podjętych w Tampere lista międzynarodowych i prawnych zadań została wypracowana w 2002 r. w celu ustanowienia tzw. *Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* Unii Europejskiej, jak przewidziano w cytowanym wyżej art. 29 *Traktatu o Unii Europejskiej* (w wersji z Amsterdamu).

Przedstawiciele Unii Europejskiej uczestniczyli również aktywnie w opracowywaniu zaprezentowanej wyżej *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*. Komisarz Unii Europejskiej Antonio Vitorino

podpisał 12 grudnia 2000 r. tę konwencję oraz dwa protokoły uzupełniające. Wspólnota Europejska podpisała również 16 stycznia 2002 r. trzeci *Protokół przeciwko nielegalnemu wytwarzaniu i obrotowi bronią palną*.

Na uwagę zasługuje także różnorodność inicjatyw podejmowanych w ostatnich latach przez organy Unii Europejskiej, samodzielnie lub we współpracy z innymi instytucjami międzynarodowymi w zakresie zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, zarówno jako ogólnego zjawiska, jak i jej szczególnych form. Można tu wymienić – jedynie przykładowo – kilka takich działań unijnych. A więc:

- komunikat przyjęty 29 listopada 2000 r. przez Komisję Unii Europejskiej dotyczący zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej w ramach Unii Europejskiej,
- wspólny raport z 13 marca 2001 r. przyjęty przez Komisję Europejską i Europol dotyczący europejskiej strategii w działaniach przeciwko przestępczości zorganizowanej,
- komunikat przyjęty 15 listopada 2001 r. przez Komisję Europejską na temat nielegalnej imigracji,
- *Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi* (które to działania dotyczą, między innymi, sprawców handlu ludźmi),
- deklaracja brukselska przyjęta na konferencji na temat zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi zorganizowanej w dniach 18–20 września 2002 r. przez Komisję Europejską oraz Międzynarodową Organizację ds. Migracji (International Organization for Migration – IOM).

Od czasu utworzenia tzw. *Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* oraz jej wieloletnich programów Unia Europejska mnoży swoje inicjatywy na polu zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, które to zagadnienie jest traktowane obecnie przez Unię jako problem priorytetowy. Programy przyjęte w Tampere (1999) oraz w Hadze (2005) przyczyniły się do rozwoju strategii powstrzymywania przestępczości zorganizowanej poprzez zachęcanie do współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych oraz do rozwoju krajowych ustawodawstw karnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Aktualny wieloletni program, znany jako program sztokholmski¹⁸, stanowi wzmocnienie podejścia do przestępczości zorganizowanej w porównaniu z programami z Tampere i Hagi. W połączeniu z nowym instytucjonalnym podejściem wprowadzonym przez traktat lizboński, program sztokholmski przynosi nadzieję pozytywnego sfinalizowania *Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości* przez osiągnięcie właściwej równowagi między udoskonaleniem środków bezpieczeństwa a zabezpieczeniem indywidualnych praw człowieka.

Te i inne różnorodne inicjatywy i działania podejmowane przez Unię Europejską w zakresie zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej bywają krytykowane głównie ze względu na ich niewystarczające mechanizmy implementacji, które czynią je niewystarczająco skutecznymi w praktyce. Ciągłe jednak główny ciężar rozwoju współpracy w tym obszarze spoczywa na państwach członkowskich. Istnieją jednak pewne oznaki pozytywnych zmian tam, gdzie Unia Europejska sama albo we współpracy z innymi międzynarodowymi instytucjami przyjmuje rolę wiodącą w tym procesie.

¹⁸ Jest to pięcioletni plan z wytycznymi dla wymiaru sprawiedliwości oraz spraw wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej na lata 2010–2015.

Można dać tutaj przykład Europolu jako instytucji praktycznie włączonej w system Unii Europejskiej, która – krok po kroku – rozwija swoje funkcje w kierunku stania się ogólnoeuropejską policją. Charakterystyczne w tym procesie jest także swoiste modyfikowanie podstaw prawnych funkcjonowania Europolu, poczynając od *Konwencji w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji* (konwencja o Europolu) z 26 lipca 1995 r., zastąpionej ostatecznie *Decyzją Rady z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającą Europejski Urząd Policji (Europol)*.

Inny przykład instytucjonalnej inicjatywy można znaleźć w decyzji Rady Unii Europejskiej z 28 lutego 2002 r. ustanawiającej Eurojust, którego zadaniem jest wzmocnienie prawnego systemu zwalczania poważnych przestępstw. Główną przyczyną podjęcia tej decyzji była opinia Rady, że: *Jest niezbędne dalsze poprawienie sądowej współpracy między Państwami Członkowskimi, w szczególności w zwalczaniu poważnych przestępstw często popełnianych przez międzynarodowe instytucje*. Początkowa decyzja o powołaniu zespołu złożonego z prokuratorów, urzędników lub funkcjonariuszy policji o odpowiednich kompetencjach została podjęta już na spotkaniu w Tampere w 1999 r.

Eurojust, najogólniej rzecz biorąc, jest organem Unii Europejskiej, który ustanowiono w 2002 r. w celu usprawniania współpracy między organami sądowymi państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie dochodzeń i ścigania przestępstw w przypadku przestępczości międzynarodowej i zorganizowanej. Kompetencje Eurojustu zostały wymienione w art. 4 decyzji Rady z 28 lutego 2002 r. ustanawiającej Eurojust i są one następujące:

Artykuł 4: Uprawnienia

1. Ogólne uprawnienia Eurojustu obejmują:

a) rodzaje przestępstw, względem których Europol zawsze uprawniony jest do działania na podstawie art. 2 Konwencji o Europolu z dnia 26 lipca 1995 r.;

b) następujące rodzaje przestępstw:

- przestępstwa komputerowe,
- nadużycia finansowe, korupcja oraz wszelkie przestępstwa dotyczące interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej,
- pranie brudnych pieniędzy uzyskanych z przestępczości,
- przestępstwa przeciwko środowisku naturalnemu,
- udział w organizacjach przestępczych w rozumieniu wspólnego działania Rady 98/733/WSiSW z dnia 21 grudnia 1998 r. w sprawie uznania za przestępstwo karne udziału w organizacji przestępczej w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej [8];

c) inne przestępstwa popełniane równocześnie z typami przestępstw określonymi w lit. a) i b).

2. W przypadku przestępstw innego rodzaju, niż te, które są określone w ust. 1, Eurojust może, zgodnie ze swymi celami dodatkowo wspomagać dochodzenie i ściganie na wniosek właściwych władz Państwa Członkowskiego.

Zgodnie z art. 3 tej samej decyzji Eurojust realizuje swoje zadania *w kontekście dochodzenia i ścigania przestępczości określonej w art. 4, w odniesieniu do poważnej przestępczości, w szczególności przestępczości zorganizowanej, dotyczącej dwóch lub więcej Państw Członkowskich*.

W tym kontekście celami Eurojustu są:

a) stymulowanie i poprawa koordynacji między właściwymi władzami Państw Członkowskich, dochodzenia i ścigania w Państwach Członkowskich, uwzględniając

wszelkie wnioski składane przez właściwe władze Państwa Członkowskiego i wszelkie informacje dostarczone przez organy właściwe na podstawie przepisów przyjętych w ramach Traktatów;

b) poprawa współpracy między właściwymi władzami Państw Członkowskich, w szczególności ułatwianie realizacji międzynarodowej wzajemnej pomocy w sprawach karnych i pomoc w realizacji wniosków o ekstradycję;

c) wspieranie na inne sposoby właściwych władz Państw Członkowskich w celu usprawnienia ich dochodzenia i ścigania.

Co może się wydawać szczególnie interesujące i obiecujące na przyszłość, to podwójna możliwość realizacji swych zadań przez Eurojust. Zadania te mogą być realizowane albo gdy instytucja ta *działa poprzez jednego czy więcej przedstawicieli krajowych* (w rozumieniu art. 6 decyzji Rady z 28 lutego 2002 r. ustanawiającej Eurojust), albo gdy *występuje jako Kolegium* (zgodnie z art. 7 tejże decyzji) będącym międzynarodowym ciałem, złożonym ze wszystkich przedstawicieli krajowych członków Eurojustu i posiadającym prawo podejmowania decyzji.

Zgodnie z art. 7 przedmiotowej decyzji Rady z 28 lutego 2002 r. ustanawiającej Eurojust:

Gdy Eurojust występuje jako Kolegium:

a) może, w związku z rodzajami przestępstw określonymi w art. 4 ust. 1, podając powody wnioskować, by właściwe władze zainteresowanych Państw Członkowskich:

i) podjęły postępowanie przygotowawcze lub ściganie za określone czyny;

ii) uznały, iż jedno z nich może znajdować się w lepszej sytuacji dla podjęcia dochodzenia lub ścigania za określone czyny;

iii) koordynowały właściwe władze zainteresowanych Państw Członkowskich;

iv) ustanowiły wspólny zespół dochodzeniowy zgodny z odpowiednimi instrumentami współpracy;

v) dostarczyły mu wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania zadań.

Jak łatwo spostrzec, Eurojust jako instytucja stworzona w celu wzmocnienia walki z poważną przestępczością powinien wyjść poza tradycyjne funkcje realizowane przez krajowych członków tej instytucji i realizować swoje zadania także bezpośrednio poprzez własne działania międzynarodowe. Te działania powinny być wykonywane, jak to przewidziano w cytowanej już kilkakrotnie decyzji Rady, w ścisłej współpracy z inną – powiązaną także z Unią Europejską – instytucją, jaką jest Europol.

W podsumowaniu można stwierdzić, że niewątpliwie wzmocnienie uprawnień Eurojustu stanowi odbicie pewnej tendencji, widocznej w ramach Unii Europejskiej, do coraz bardziej bezpośredniego i aktywnego angażowania się w proces zapobiegania i zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

7. Międzynarodowa przestępczość zorganizowana a bezpieczeństwo międzynarodowe

Mimo że zjawisko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej ma korzenie w działaniach kryminalnych, to jednak specyficzny międzynarodowy charakter osiągnęło poprzez swą „transnarodowość” oraz wysoki stopień zorganizowania. Oba te elementy znalazły swe odzwierciedlenie w konwencji z Palermo. Międzynarodowa prze-

stepczość zorganizowana wydaje się jednak być obecnie – jako rezultat wspomnianego wyżej rozwoju – czymś więcej niż tylko zagadnieniem do rozważenia przez państwa w sferze ich tradycyjnej współpracy w sprawach karnych.

Aby właściwie zrozumieć tę ewolucję, należałoby odnotować równoległą transformację jednego z najbardziej katastrofalnych i przerażających zjawisk naszych czasów, jakim jest terroryzm międzynarodowy. To porównanie może być w pełni usprawiedliwione, biorąc pod uwagę fakt, że Zgromadzenie Ogólne ONZ w swej rezolucji nr 55/25 z 15 listopada 2000 r., przyjmując *Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej*, potwierdziło istnienie *rosnących powiązań pomiędzy międzynarodową przestępczością zorganizowaną i przestępstwami terrorystycznymi*.

Jednocześnie wezwano wszystkie państwa do *uznania powiązań między działaniami międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i aktami terroryzmu, biorąc pod uwagę odpowiednie rezolucje Zgromadzenia Ogólnego, oraz do stosowania Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko Międzynarodowej Przestępczości Zorganizowanej w zwalczaniu wszystkich form działalności przestępczej, jakie ona przewiduje*.

Analogicznie do aktów terroryzmu międzynarodowego akty międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w coraz większym stopniu stają się zagrożeniem dla międzynarodowego prawa, porządku i bezpieczeństwa. Przykładem może tu być choćby szkodliwy polityczny i ekonomiczny wpływ międzynarodowego zorganizowanego przemytu narkotyków i handlu nimi, wykraczający daleko poza granice pojedynczych państw, który można z łatwością zaobserwować w wielu krajach (np. w Ameryce Łacińskiej). Wydarzenia ostatnich lat pokazują i dowodzą, że kwestia zagrożeń wynikających z aktów międzynarodowego terroryzmu stała się już przedmiotem zainteresowania dla organów międzynarodowych ponoszących główną odpowiedzialność za utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa. Przykładem takiego organu jest Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych.

Warto tu zauważyć, że w wielu praktycznych sytuacjach różnorodne elementy międzynarodowej przestępczości zorganizowanej są przemieszane z elementami działań terrorystycznych i stają się raczej trudne do wyraźnego ich odróżnienia. Takie sytuacje przemawiają za koniecznością kompleksowej reakcji państw i organizacji międzynarodowych w odniesieniu do obu tych niebezpiecznych zjawisk. Wydaje się, że koordynacja i harmonizacja odpowiednich międzynarodowych instrumentów prawnych, mogących mieć zastosowanie do międzynarodowego terroryzmu oraz do międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a także ich implementacja powinny być rozważane łącznie jako coś naturalnego i zrozumiałego.

Jeżeli międzynarodowa społeczność naprawdę pragnie znaleźć i wykorzystać skuteczne środki przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, to powinna ona jak najszybciej dojść do konkluzji, że akty te są nie tylko sprzeczne z wewnętrznymi przepisami prawa karnego poszczególnych państw, ale że mogą one stworzyć prawdziwe zagrożenie dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, a to ze względu na ich przedmiotowy ciężar, zorganizowaną formę i międzynarodowy charakter¹⁹.

¹⁹ Na temat międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego zob. szerzej: *Transnational Organized Crime and International Security: Business as Usual?*, M.R. Berdal, M. Serrano (red.), London 2002; M. Edwards, P. Gill, *Transnational Organised Crime: Perspectives on Global Security*, London 2007; *The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna 2010; *Transnational Organized Crime: Anal-*

Abstrakt

Globalizacja systemów ekonomicznych, rozwój technologiczny oraz coraz bardziej otwierające się granice stworzyły szanse dla ogólnoświatowego rozwoju ekonomicznego i wzajemnego komunikowania się. Przyczyniły się także do zaistnienia sprzyjających okoliczności dla międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i doprowadziły do dramatycznego wzrostu i rozprzestrzenienia się licznych grup przestępczych prowadzących swą działalność nie tylko w poszczególnych państwach, lecz także w ramach regionów geopolitycznych i całych kontynentów. W reakcji na to państwa były zmuszone połączyć siły w celu stworzenia instrumentu prawnego opartego na współpracy międzynarodowej, który byłby w stanie zapewnić odpowiednim krajowym organom i instytucjom właściwą siłę i uprawnienia do przeciwdziałania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

W rezultacie w przedmiocie zapobiegania i zwalczania tego typu przestępczości mamy umowy dwustronne i wielostronne (w tym umowy regionalne oraz uniwersalne). Zawierane umowy albo odnoszą się do międzynarodowej przestępczości zorganizowanej jako do zjawiska całościowego, albo mają charakter sektorowy i dotyczą określonych typów przestępstw. Dotychczasowe doświadczenia praktyki międzynarodowej wskazują, że to właśnie umowy wielostronne o charakterze uniwersalnym wydają się mieć największe znaczenie dla skutecznego przeciwstawienia się przez społeczność międzynarodową transgranicznej przestępczości zorganizowanej.

Prezentowane opracowanie koncentruje się przede wszystkim na uniwersalnych regulacjach wielostronnych dotyczących omawianej problematyki, a zwłaszcza na *Konwencji Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej* oraz na działalności Organizacji Narodów Zjednoczonych w przedmiotowej sferze. Niemożliwe było też pominięcie tak szczególnej organizacji regionalnej, jaką jest Unia Europejska i jej agend (Eurojustu i Europolu) zaangażowanych w proces zwalczania i zapobiegania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej.

Słowa kluczowe: przestępczość zorganizowana, konwencja z Palermo, protokoły uzupełniające, Eurojust, Europol, bezpieczeństwo międzynarodowe.

Abstract

The globalization of economic systems, technological development and the continuously opening borders created opportunities for global economic development and mass communication. It also brought about favorable circumstances for international organized crime and led to the fast growth and spread of many criminal groups carrying on their activities not only in individual countries, but also in geopolitical regions and entire continents. In response, the states were forced to join their efforts in order to create an effective legal instrument, based on international cooperation, which would be able to provide the relevant national authorities and institutions with the proper powers, to counter transnational organized crime.

As a result, in the field of preventing and combating this type of crime, we have bilateral and multilateral agreements (including regional and universal ones). Concluded agreements are related either to the international organized crime as a holistic phenomenon, or are of sectoral character and are applied to specific crime types. The international practice experience has shown so far that multilateral agreements of universal character seem to be the most effective tool of the international community for effective combating the international organized crime.

The presented article focuses primarily on the universal multilateral regulations concerning the relevant problems, in particular on the *United Nations Convention against Transnational Organized Crime* and the United Nations activities in this area. It would be impossible not to include such a particular regional organization like the European Union and its agencies (Eurojust and Europol) which are involved in the process of preventing and combating transnational organized crime.

Keywords: organized crime, the Palermo Convention, additional protocols, Eurojust, Europol, international security.

