

کنوانسیون سازمان ملل علیه جنایتکاری فراملی سازمان یافته

همایون حبیبی^۱

در آذر ۱۳۷۹ مصادف با آخرین روزهای سال ۲۰۰۰ میلادی هیأت‌های نمایندگی بیش از ۱۲۰ کشور جهان، از جمله جمهوری اسلامی ایران، برای امضای کنوانسیون جدیدی که به همت سازمان ملل متحد برای مبارزه بین‌المللی با سازمان‌های جنایتکار فراملی تدوین شده بود، در شهر پالرمو ایتالیا گردهم آمدند. کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با جنایتکاری سازمان یافته فراملی^(۱) و دو پروتکل ضمیمه آن در باب مبارزه با قاچاق مهاجران از طریق خشکی، هوا و دریا^(۲) و قاچاق و بهره‌کشی از افراد به ویژه زنان و کودکان^(۳) با شتابی نسبی و ظرف مدت کمتر از دو سال تهیه و تدوین شد که نشانگر حساسیت امر و رو به گسترش بودن معضل باندهای جنایتکار در کشورهای گوناگون جهان و تنوع فعالیت‌های آنان است. امضای این پروتکل در آغاز هزاره سوم در شهر پالرمو یعنی در کنار یکی از مراکز مافیا، نشانگر عزم کشورهای جهان به مبارزه‌ای جهانی با این باندهای جنایتکار فراملی^(۴) است.

این نوشته تلاش دارد به اختصار این کنوانسیون و پروتکل‌های ضمیمه آن را به تصویر کشد و اهدافی را که کشورهای عضو در پی دستیابی به آن هستند، روشن سازد. برای سهولت کار مباحث به سه بخش کلیات، مندرجات کنوانسیون و نهایتاً بررسی پروتکل‌ها تقسیم شده‌اند.

۱. دکتر همایون حبیبی، استادیار دانشگاه علامه طباطبایی است.

بخش اول: کلیات

در این بخش، ابتدا نکاتی را در تاریخچه برخورد بین‌المللی با جنایات فراملی و پیشینه کنوانسیون حاضر مورد ملاحظه قرار می‌دهیم و سپس نگاهی کلی به اسناد اخیر خواهیم داشت و وضعیت فعلی آن‌ها و رابطه آن‌ها با یکدیگر را مورد بررسی قرار خواهیم داد.

مبحث اول - تاریخچه

مسئله همکاری بین‌المللی در مبارزه با جرائم، مطلب تازه‌ای نیست و معاهدات متعدد استرداد مجرمان یا معاضدت قضایی در سطوح دوجانبه و گاه منطقه‌ای نشان دهنده سابقه این نوع همکاری‌هاست. لکن با گسترش فعالیت باندهای تبهکار روشن شد که همکاری‌های محدود دولت‌ها برای مبارزه با این گروه‌ها کارساز نیست، لذا در چارچوب سازمان ملل نیز از دهه ۱۹۵۰ میلادی این قضیه مورد توجه قرار گرفته است. به خصوص درباره یکی از مهم‌ترین جرائم که گروه‌ها و باندهای تبهکار مرتکب می‌شوند یعنی قاچاق مواد مخدر سه کنوانسیون از سال ۱۹۶۱ تا ۱۹۸۸ در چارچوب سازمان ملل تهیه شده است^(۵) که البته آخرین آن‌ها یعنی کنوانسیون سازمان ملل علیه قاچاق غیرقانونی مواد مخدر و داروهای روانگردان، (وین - ۱۹ دسامبر ۱۹۸۸)^(۶)، به طور مشخص قاچاقچیان و مبارزه با آن‌ها را هدف قرار داده است.

این کنوانسیون به ویژه بر همکاری دولت‌ها در کشف قاچاق و مبارزه با باندهای قاچاق بنا شده و شاید از جمله نکات جدید در کنوانسیون ۱۹۸۸، پیش‌بینی مقررات تحت عنوان "تحويل تحت کنترل" است که بر مبنای آن مسئولان مبارزه با مواد مخدر در کشورهای مسیر قاچاق، به منظور دستگیری تمامی اعضای یک شبکه بین‌المللی، به جای متوقف کردن محموله در حال عبور از کشورشان و دستگیری قاچاقچیان، با یکدیگر توافق می‌کنند به طور غیرمحسوس آن‌ها را تا مرز کشور بعدی کنترل کرده و کنترل را به مأموران کشور بعدی بسپارند تا نهایتاً محموله به کشور مقصد برسد و با مشخص شدن کلیه عوامل قاچاق همگی یک جا دستگیر شوند. کنوانسیون سال ۱۹۸۸ علاوه بر همکاری در مبارزه با قاچاقچیان مقرراتی نیز درباره پول‌های ناشی از قاچاق و نحوه برخورد هماهنگ در مبارزه با تطهیر این پول‌ها دارد.^(۷) لکن به رغم همه این تلاش‌ها و سایر اقداماتی که در چارچوب سازمان ملل در زمینه

مطالعه و اطلاع رسانی در خصوص مسأله قاچاق مواد مخدر و گروه‌های تبهکار به طور کلی صورت گرفته است، در دهه‌های اخیر فعالیت گروه‌های مافیایی، هم از لحاظ کمی و هم از لحاظ تنوع، رو به افزایش بوده است.

در دو دهه گذشته امکانات حمل و نقل و ارتباطات بسیار توسعه پیدا کرده و پیشرفت به سوی جهانی شدن هر چند به رونق تجارت جهانی و توسعه در بسیاری از کشورهای جهان منجر شده ولی از جمله دارای آثار منفی هم بوده و گروه‌های تبهکار با سادگی بیشتری می‌توانند اولاً با هم ارتباط برقرار کنند و ثانیاً با عبور از مرزها از چنگال عدالت در کشورهای مختلف بگریزند. این ارتباطات امکان آن را نیز فراهم کرده است که تبهکاران بتوانند خود در کشوری مستقر شده و فعالیت‌های تبهکارانه خویش را در دیگر کشورها انجام دهند یا پول‌ها و منافع حاصل از جرم را به دیگر کشورها منتقل کرده و آزادانه از آن بهره‌مند شوند.

فعالیت این گروه‌ها دیگر به قاچاق و فروش مواد مخدر محدود نمی‌شود. قاچاق سودآور اسلحه خطرناکی حتی بیش از مواد مخدر برای امنیت دولت‌ها و کشورها دربردارد. از سوی دیگر برهم خوردن هر چه بیشتر تعادل اقتصادی بین کشورهای دنیا نیازمندان بیشتری را ترغیب به مهاجرت به کشورهای غنی می‌کند و گروه‌های تبهکار با استفاده از تمام توانایی‌هایی که سال‌ها در قاچاق مواد مخدر کسب کرده‌اند قاچاق مهاجران را نیز در برنامه کاری خود قرار داده‌اند. از آن دهشتناک‌تر فریفتن، ربودن و یا خرید زنان و کودکان در کشورهای کمتر توسعه یافته به منظور انتقال آن‌ها به کشورهای ثروتمندتر و بهره‌جویی از آن‌هاست که همین گروه‌ها گردانندگان آن هستند.^(۸) تعدی به حرمت انسانی به‌جایی رسیده که حتی برخی تبهکاران به طور سازمان یافته قربانیان را نقص عضو کرده و اعضای بدن آن‌ها را به منظور پیوند اعضا به بیماران در کشورهای مرفه به فروش می‌رسانند.

پول‌های باد آورده به این گروه‌ها اجازه داده است که در تجارت مشروع نیز رخنه کنند. در برخی موارد باندهای تبهکار و مافیایی آنچنان قدرت پیدا کرده‌اند که مقامات دولتی را در اختیار گرفته و یا به طور مسلحانه در مقابل دولت‌ها ایستاده‌اند و یا تشکیل ارتش‌های خصوصی مناطق امنی در کشور برای خود ایجاد کرده‌اند.

حتی دولت‌های مقتدر امروزه ملاحظه می‌کنند که رخنه این باندها در مناقصات و

مزایده‌های دولتی و استفاده از نظام رشوه در تجارت بین‌الملل به صورت مانعی جدی در روند تجارت سالم بین‌المللی درآمده است.

در مبارزه با این مشکل فزاینده یکی از پیشنهادات برخی دولت‌های بزرگ و به‌خصوص امریکا این بوده که با مسأله تهکار سازی سازمان یافته فراملی به عنوان یکی از مسائلی که صلح و امنیت جهانی را به خطر انداخته برخورد شود. جرج بوش رئیس جمهور اسبق امریکا در سال ۱۹۹۲ در اجلاس معروف سران شورای امنیت،^(۹) برخورد با سازمان‌های جنایتکار و قاچاق غیرقانونی مواد مخدر و اسلحه را جزو مسائلی قلمداد کرد که شورای امنیت باید با آن برخورد کند. همچنین بیل کلینتون رئیس جمهور سابق این کشور در مراسم پنجاهمین سالگرد تأسیس سازمان ملل به این قضیه پرداخت و مسأله جنایتکاری فراملی را یکی از مسائلی دانست که صلح جهانی را به خطر انداخته و باید برای آن کاری کرد.^(۱۰) دیدگاهی که در قطعنامه پایانی این اجلاس که بدون رأی گیری به تصویب رسید نیز انعکاس داشت.^(۱۱)

این دیدگاه طرفدار آن است که شورای امنیت سازمان ملل از اختیارات وسیعی که در چارچوب فصل هفتم منشور ملل متحد دارد.^(۱۲) استفاده کرده و حسب مورد تصمیماتی اجباری بر مبنای این فصل اتخاذ کرده و دستور اقداماتی را در سطح یک کشور یا در سطح بین‌المللی صادر کند به گونه‌ای که همه کشورها ملزم به رعایت آن باشند.

لیکن بسیاری از کشورهای جهان که با ظن و تردید نسبت به عملکرد قدرت‌های بزرگ و اعضای دائمی شورای امنیت می‌نگرند، از این پیشنهاد استقبال نکرده و به‌خصوص آن را گامی دیگر در نقض حاکمیت ملی خود می‌دانند. لذا روش‌هایی را ترجیح می‌دهند که مبتنی بر تراضی کشورها باشد.

در شورای امنیت نیز، حتی قبل از پیشنهاد رئیس جمهور امریکا، چنین رویکردی با بی‌توجهی روبرو شده بود، برای مثال دولت انگلستان در سال ۱۹۸۹ پیش‌نویس غیررسمی قطعنامه‌ای را در باب آثار قاچاق مواد مخدر بر صلح و امنیت بین‌المللی به اعضای شورای ارائه داده بود که با توجه به نظریات دیگر اعضا حتی به صورت پیش‌نویس رسمی در دستور کار شورای امنیت قرار نگرفت. براساس این طرح قرار بود شورای امنیت اعلام کند که بسیار نگران آثاری است که قاچاق مواد مخدر بر ثبات کشورها دارد و این بی‌ثباتی را تهدیدی علیه صلح و امنیت

منطقه‌ای و بین‌المللی بخواند.^(۱۳)

شاید تنها موردی که شورای امنیت در عمل یکی از این جرائم فراملی یعنی قاچاق مواد مخدر را به تهدید علیه صلح و امنیت بین‌المللی ارتباط داده است، در مورد افغانستان و گروه طالبان باشد. شورای امنیت در قطعنامه ۱۲۱۴ مصوب هشتم دسامبر ۱۹۹۸ بدون استناد به فصل هفتم منشور ملل متحد، با ابراز نگرانی از افزایش کشت و قاچاق مواد مخدر در افغانستان، از طالبان و دیگران می‌خواهد که به کشت و قاچاق مواد مخدر ممنوعه پایان دهند.^(۱۴) این نگرانی در قطعنامه ۱۲۶۷ مورخ ۱۵ اکتبر ۱۹۹۹ نیز تکرار شده است.^(۱۵) در این قطعنامه هر چند مجازات‌هایی براساس فصل هفتم منشور ملل متحد علیه طالبان اتخاذ شده، ولی دلیل توسل به این مجازات‌ها، حمایت طالبان از تروریسم ذکر شده و نه کشت و قاچاق مواد مخدر.

هدف قرارداد کشت و قاچاق مواد مخدر در افغانستان در قطعنامه ۱۳۳۳ مصوب ۱۹ دسامبر ۲۰۰۰ نیز مشخصاً اقدامی جنبی و جانبی است. زیرا شورای امنیت در این قطعنامه به این نکته تأکید می‌کند که طالبان با گرفتن مالیات از مواد مخدر مستقیماً از این قاچاق بهره‌برده و این تجارت غیرقانونی باعث تقویت این گروه در پناه دادن به گروه‌های تروریستی می‌شود. بدین منظور است که شورا خواستار از بین بردن کشت غیرقانونی تریاک در افغانستان می‌شود و تمامی تحریم‌هایی که مطابق فصل هفتم منشور علیه طالبان اتخاذ شده در جهت فشار بر این گروه برای تحویل دادن "بن لادن" و جمع‌آوری آنچه اردوگاه‌های تروریستی خوانده شده، می‌باشد. اما در مجمع عمومی سازمان ملل که جایگاه واقعی همکاری برای برخورد با معضلات اجتماعی است، مسأله مبارزه با تبهکاری فراملی چندین بار طرح شد تا این که سنگ بنای تصویب کنوانسیون مبارزه با جنایتکاری سازمان یافته فراملی در سال ۱۹۹۴ ریخته شد. مجمع عمومی در قطعنامه ۴۹/۱۵۹ مورخ ۲۳ دسامبر ۱۹۹۴ میلادی اعلامیه سیاسی ناپل را در مورد طرح مبارزه علیه جنایتکاری فراملی^(۱۶) تصویب کرد. در این اعلامیه که در اجلاس جهانی وزیران درباره جنایتکاری فراملی سازمان یافته صادر شده بود از کمیسیون "پیش‌گیری جرائم و اجرای عدالت سازمان ملل" خواسته شده بود که نظر دولت‌ها درباره تدوین یک کنوانسیون درباره جنایتکاری سازمان یافته فراملی خواسته شود.

در پی اجلاس منطقه‌ای وزیران^(۱۷) درباره جنایتکاری سازمان یافته فراملی و

رایزنی‌هایی که براین مبنا انجام گرفت مجمع عمومی در سال ۱۹۹۸ به پیشنهاد کمیسیون پیش‌گیری از جنایت و عدالت جزایی و شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل^(۱۸) کمیته ویژه‌ای با تعداد اعضای نامحدود (که همه اعضای سازمان ملل می‌توانستند در آن نماینده داشته باشند) تشکیل داده^(۱۹) و آن را مأمور کرد که تصویب یک کنوانسیون عمومی در مورد مبارزه با جنایتکاری سازمان یافته فراملی را مورد بررسی قرار دهد و چنانچه لازم است پروتکل‌های دیگری را هم در سه مورد خاص قاچاق و بهره‌کشی از زنان و کودکان، قاچاق مهاجران و نهایتاً قاچاق تسلیحات و مهمات، به‌طور جداگانه تهیه کند.^(۲۰) به علاوه مجمع عمومی سازمان ملل در قطعنامه‌های متعدد بعدی پیشنهادهاتی درباره ادامه کار این کمیته ارائه داده است.^(۲۱)

این کمیته به‌طور فشرده کار کرده و در ده اجلاس از ژانویه ۱۹۹۹ تا اکتبر ۲۰۰۰ توانست در مدت کوتاهی با تشکیل ۱۷۷ جلسه کاری، کنوانسیون اصلی علیه جنایتکاری سازمان یافته فراملی و دو پروتکل در زمینه‌های قاچاق مهاجران و قاچاق و بهره‌کشی از افراد و به‌ویژه زنان و کودکان را به تصویب برساند، ولی در مورد پروتکل سوم که راجع به مبارزه با قاچاق تسلیحات و مهمات است هنوز توافقی بین کشورها حاصل نشده و اجلاس بعدی در سال ۲۰۰۱ برای رسیدن به اجماعی در مورد آن ادامه پیدا کرده است.

عدم توافق بر روی پروتکل آخر مانع از امضای اسناد مورد توافق نشده و سه سندی که مورد توافق قرار گرفتند در ۱۵ نوامبر سال ۲۰۰۰ به تصویب مجمع عمومی رسید. نهایتاً در دسامبر همان سال یعنی آذرماه سال گذشته در شهر پالرمو ایتالیا به امضای نمایندگان بیش از ۱۲۵ کشور رسید.^(۲۲) سرعت کار و حضور تعداد ۹۱ تا ۱۲۰ کشور و از جمله جمهوری اسلامی ایران در اجلاس‌های گوناگونی که برای بحث بر روی این کنوانسیون در قالب کمیته ویژه در وین تشکیل می‌شد نشان دهنده اهمیتی است که کشورها برای این قضیه قائلند و واقفند که مبارزه با پدیده بزهکاری سازمان یافته فراملی جز از طریق همکاری و هماهنگی همه دولت‌ها مقدور نیست و باید بدون اتلاف وقت به این مهم همت گمارد.

مبحث دوم- وضعیت فعلی کنوانسیون و پروتکل‌ها و ماهیت آن‌ها

کنوانسیون و سند‌های ضمیمه آن همچنان در برزخ بین امضا و تصویب به سر برده و

هنوز لازم الاجرا نیستند و تا ۱۲ دسامبر سال ۲۰۰۲ نیز امکان امضای موخر آن وجود دارد. این اسناد برای امضا در مقر سازمان ملل در دسترس هستند.

کنوانسیون و هر کدام از پروتکل‌ها برای لازم‌الاجرا شدن احتیاج به تصویب حداقل ۴۰ کشور دارند که تعداد نسبتاً زیادی است، ولی با توجه شکل انعطاف پذیر این معاهدات، احتمال حصول این تعداد تصویب در مدت زمانی نه چندان طولانی، حداقل در مورد کنوانسیون اصلی، دور از ذهن نیست.

چنانچه کنوانسیون به مرحله اجرا برسد باید انتظار داشت که پروتکل‌های ضمیمه متعددی برای مبارزه با جنبه‌های خاص بزهکاری فراملی پا به عرصه ظهور گذارند. زیرا هر چند که در مورد پروتکل مربوط به مبارزه با قاچاق تسلیحات هنوز توافقی حاصل نشده، لیکن با توجه به موفقیتی که در تدوین نسبتاً سریع این کنوانسیون و دو ضمیمه دیگر آن بدست آمد، در موارد دیگر نظیر رشوه‌خواری و یا نظارت بر فروش مواد منفجره نیز پروتکل‌های دیگری مورد بررسی قرار گرفته‌اند که البته ممکن است نهایتاً به عنوان اسناد مجزا از کنوانسیون حاضر به تصویب رسند. از جمله مجمع عمومی سازمان ملل در قطعنامه ۵۵/۶۱ خود خواستار تهیه پروتکلی راجع به مبارزه با رشوه‌خواری شده که بدین منظور از دبیرکل سازمان ملل خواسته است تا گزارشی در زمینه معاهدات موجود در این زمینه ارائه دهد. در همین قطعنامه از دبیرکل خواسته شده است که پس از پایان مذاکرات در مورد کنوانسیون راجع به جنایتکاری فراملی سازمان یافته و پروتکل‌های ضمیمه آن، اجلاس جدیدی از متخصصان دولتی کشورهای عضو را برای تهیه پیش‌نویس این سند فراهم آورد. (۲۳)

به اسناد حاضر از دو زاویه می‌توان نگریست و ماهیت آن را مورد سؤال قرار داد. یکی ملاحظه این اسناد از باب مخاطب و تابعان آن و دیگری ملاحظه آن از باب ماهوی و مشاهده نوع روابطی است که این کنوانسیون سعی در ایجاد آن دارد:

اول. ماهیت حقوق بین‌الملل

مطالعه این کنوانسیون و پروتکل‌ها نشان می‌دهد که مقررات مندرج در این کنوانسیون‌ها مستقیماً به اشخاص مربوط نمی‌شود و دولت‌ها مخاطب و تابع اصلی هستند. در هر مورد از آن‌ها

خواسته شده که اقداماتی را در سطح بین‌المللی و در قبال دیگر کشورها انجام دهند یا در حقوق داخلی خود جبراً یا به صورت اختیاری قوانینی را به تصویب برسانند و کنوانسیون خود برای افراد حق و تکلیف معین نکرده است. لذا این اسناد به تمام معنی تابع حقوق بین‌الملل عمومی و حاکم بر تابعین این حقوق هستند.

دوم. ماهیت اسناد زدید ماهوی

این اسناد حاوی دو عنصر همکاری و هماهنگی هستند. یعنی معاهداتی هستند که از یک سو برای همکاری بین‌المللی و از سوی دیگر برای هماهنگی و ایجاد استانداردهای واحد در سطح بین‌المللی تدوین شده‌اند.

الف. همکاری

هدف اصلی کنوانسیون باز کردن راه همکاری بین کشورها و مقامات قضایی و اجرایی آن‌ها است. موفقیت این همکاری‌ها در گرو این امر است تا حد ممکن تعداد بیشتری از کشورها در این همکاری‌ها شرکت کنند. در غیر این صورت مقررات این کنوانسیون با توافقات دوجانبه و چندجانبه‌ای که پیش از این در خصوص معاضدت قضایی یا استرداد مجرمان وجود داشته تفاوت چندانی ندارد.

لذا برای این که تعداد زیادتری از کشورها عضویت این کنوانسیون را بپذیرند اولاً کنوانسیون اصلی را از مبارزه با جرائمی خاص که ممکن است مورد علاقه تنها برخی از کشورها باشد جدا کرده و آنچه مربوط به هر یک از جرائم می‌شده است را به صورت پروتکل در آورده‌اند و به طور مجزا به تصویب گذاشته شده‌اند. ثانیاً بسیاری از مقررات کنوانسیون به صورت تشویقی تدوین شده است و لحن اجباری برای کشورها ندارد. از این بابت به قطعنامه‌های مجمع عمومی شباهت بیشتری دارد تا معاهده بین‌المللی. ثالثاً در بسیاری از موارد راه را برای توافق‌های دو یا چندجانبه قوی‌تر و دقیق‌تر باز گذاشته‌اند.

ب. هماهنگی

یکی دیگر از اهداف این معاهده هماهنگی در اقدامات کشورها در مبارزه با بزهکاری فراملی است. سعی شده با هماهنگ کردن قوانین داخلی و روش‌های اجرایی در کشورهای گوناگون، اقداماتی که علیه گروه‌های تبهکار اتخاذ می‌شود، مؤثرتر باشد.

در اینجا نیز تلاش بر آن بوده که دولت‌ها بیشتر به اتخاذ اقدامات هماهنگ ترغیب شوند و از گنجاندن مقررات الزام‌آور پرهیز شده زیرا دولت‌ها عموماً حساسیت خاصی در حفظ آزادی خود برای تصمیم‌گیری در باب سیاست‌های جزایی دارند. لذا هرگاه که دولت‌ها در این کنوانسیون یا پروتکل‌ها ملزم به تصویب قوانینی هماهنگ در حقوق داخلی خود شده‌اند، سعی شده به گونه‌ای این آزادی حفظ شود. برای مثال الزام به تصویب این قوانین در محدوده زمانی مشخص وجود ندارد. (هرچند باید تصور کرد که منظور آن است که دولت‌های عضو موظفند در مدت زمانی معقول چنین قوانینی را تصویب کنند). همچنین در پاره‌ای موارد بادرج عبارتی نظیر: "به شرط این که حقوق اساسی اجازه دهد. یا به شرط این که با مفاهیم بنیادین حقوق داخلی مابین نداشته باشد" دست دولت‌ها در نحوه تصویب قوانین مورد نظر باز گذاشته شده است. خلاصه آن که برای جلب توافق تعداد بیشتری از کشورها، آزادی عمل زیادی برای هر کشور عضو پیش‌بینی شده است.

مبحث سوم - مندرجات

مقررات هر یک از این اسناد را می‌توان به هفت قسمت تقسیم کرد:

قسمت اول - تعاریف: هر کدام از سه سند در اولین مواد به تعاریف کلی پرداخته‌اند. این بخش از اسناد شامل تعریف جرائمی است که این اسناد در مورد آن‌ها قابل اجرا است. همچنین ترمینولوژی خاصی در باب جرائم سازمان یافته فراملی در این بخش ارائه شده که خود می‌تواند باعث ایجاد نوعی هماهنگی در نظام‌های حقوقی گوناگون در تلقی از این نوع جرائم باشد.

قسمت دوم - لزوم جرم شناختن برخی اعمال: در کنوانسیون اصلی و پروتکل‌ها از کشورهای عضو خواسته شده که در قوانین داخلی خود برخی اعمال را جرم بدانند، مثلاً در کنوانسیون اصلی چهار جرم اساسی تعریف شده که یکی از آن‌ها نفس شرکت و همکاری با

گروه‌های تبهکار فراملی است و از کشورهای عضو خواسته شده چنانچه قبلاً این جرائم در مجموعه قوانین جزایی آن‌ها تعریف نشده و وجود ندارد به این منظور دست به قانون‌گذاری بزنند.

قسمت سوم - پیش‌بینی مجموعه‌ای از اقدامات: از کشورها خواسته شده برای مبارزه با فعالیت گروه‌های بزهکار تصویب قوانین و مقرراتی را در سطح ملی مد نظر قرار دهند که دست گروه‌های بزهکار را هرچه بیشتر ببندد. برخی از مقررات پیشنهادی تنها ارائه طریقی کلی است و دولت‌ها باید با توجه به وضعیت و نظام حقوقی و اداری خود در این مسیرها گام بردارند. از جمله این مقررات نظام بخشیدن به سیستم مالی و بانکی کشور برای مبارزه با تطهیر پول نامشروع و ناشی از جرم است.

قسمت چهارم - همکاری بین‌المللی: همچنان که اشاره رفت، بخش قابل توجهی از مقررات هر یک از این اسناد ناظر به نحوه همکاری اعضا با یکدیگر در مبارزه با این گروه‌ها است. این همکاری‌ها به مقامات مختلف اداری، پلیس و مقامات قضایی مربوط بوده و شامل همکاری و معاضدت قضایی، استرداد مجرمان و همکاری در کشف جرم و تحقیق و بازرسی و همچنین در باب جمع‌آوری و مبادله اطلاعات است.

پروتکل‌های ضمیمه طبیعتاً خواستار همکاری ویژه در مبارزه و سرکوب یک جرم خاص هستند. برای مثال همکاری ماموران گمرک برای جلوگیری از ورود و عبور مهاجران غیرمجاز و مبارزه بهینه با قاچاقچیان.

قسمت پنجم - آموزش به نیروهای مامور مبارزه با تبهکاری سازمان یافته: بخشی از هر یک از سه سند به مسأله لزوم آموزش نیروهای مامور مبارزه با تبهکاران و همچنین همکاری بین کشورهای پیشرفته و دارای امکانات فنی برتر و سایر کشورها در این برنامه‌های آموزشی است. وقوف به این امر که عدم وجود امکانات مالی در برخی کشورهای کمتر توسعه یافته مانع مبارزه کارآمد با گروه‌های تبهکار است، پیش‌بینی کمک‌های مالی به این کشورها را لازم ساخته است.

قسمت ششم - پیش‌گیری: شرکت کنندگان در کمیته‌ی مامور تهیه این کنوانسیون همگی واقف بودند که راه حل اصلی مبارزه با گروه‌های مافیایی خشکاندن بستر رشد آن‌ها است. لذا به این نکته توجه شده است که با آموزش عمومی و فقرزدایی می‌توان به پیش‌گیری از توسعه برخی

جرایم پرداخت. از سوی دیگر وجود مقرراتی دقیق و مامورانی آزموده نیز مانعی مناسب در توسل به اقدامات مجرمانه است. لکن با توجه به امکانات محدود بسیاری از کشورها، مقررات مربوط به پیش‌گیری از جرایم اغلب جنبه توصیه‌ای دارد.

قسمت هفتم - مقررات فنی مربوط به حقوق معاهدات: این کنوانسیون و اسناد ضمیمه آن مانند هر معاهده دیگر حاوی مجموعه‌ای از مقررات مربوط به حقوق معاهدات است که به نحوه تصویب و لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون، زبان و نحوه حل اختلافات ناشی از اجرا و تفسیر کنوانسیون می‌پردازد.

کنوانسیون‌ها به آن لحاظ که تحت پوشش سازمان ملل تهیه شده‌اند به شش زبان رسمی این سازمان یعنی انگلیسی، فرانسه، عربی، روسی، چینی و اسپانیایی نگارش شده و هر شش نسخه دارای ارزش برابر هستند.

مرجع حل اختلاف داوری است که اگر توافق بر سر ارجاع به داوری حاصل نشود هر یک از اعضا می‌تواند به دیوان بین‌المللی دادگستری مراجعه کند.

شاید یکی از نکات قابل توجه در این معاهده پیش‌بینی امکان امضا و تصویب مستقل آن به وسیله "سازمان‌های منطقه‌ای ادغام اقتصادی"^(۲۴) است که مشخصاً هدف از آن، ایجاد امکان پیوستن اتحادیه اروپا به معاهده است. بر طبق ماده ۳۶ و ۳۷ کنوانسیون، این سازمان‌ها هنگامی می‌توانند کنوانسیون را امضا کرده یا به پروتکل‌های ضمیمه بپیوندند که حداقل یکی از اعضای آن‌ها حسب مورد کنوانسیون را امضا کرده یا به پروتکل پیوسته باشد. ولی از آنجا که لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون احتیاج به تصویب حداقل چهل کشور دارد، طبق ماده ۳۸ نمی‌توان برای لازم‌الاجرا شدن کنوانسیون، تصویب این سازمان‌ها را بر تصویب کشورهای عضو آن‌ها افزود. همچنین خروج تمامی اعضای چنین سازمانی از کنوانسیون باعث خروج خود کار سازمان موصوف می‌شود.

مبحث چهارم - رابطه بین کنوانسیون و پروتکل‌ها

کنوانسیون مبارزه با جنایتکاری فراملی، کنوانسیون مادر است و دو پروتکل مبارزه با قاچاق مهاجران و مبارزه با بهره‌کشی از افراد، وابسته به این کنوانسیون اصلی هستند. لذا مطابق

ماده ۳۷ کنوانسیون کشوری که بخواهد پروتکل‌ها را تصویب کند باید ابتدا کنوانسیون اصلی را تصویب کند و امکان پیوستن انحصاری به پروتکل‌ها وجود ندارد، درحالی که می‌توان تنها به کنوانسیون پیوست.

بخش دوم: بررسی مفاد کنوانسیون علیه جنایتکاری سازمان یافته فراملی

در بررسی کنوانسیون علیه جنایتکاری سازمان یافته فراملی ابتدا به حوزه عمل این کنوانسیون خواهیم پرداخت. سپس به اعمالی می‌پردازیم که کنوانسیون از کشورهای عضو خواسته است با تصویب قوانین لازم آن‌ها را جرم تلقی کنند. آنگاه به ملاحظه اقداماتی خواهیم پرداخت که از دید کنوانسیون برای مبارزه با باندهای تبهکار لازم است. سپس فصول مربوط به همکاری‌های بین دولت‌ها و برنامه‌های آموزشی و همکاری‌های فنی را مورد مطالعه قرار خواهیم داد.

مبحث اول- حوزه عمل کنوانسیون

اولین سؤالی که در ذهن خطور می‌کند، در مورد حوزه عمل کنوانسیون است و این که چه جرائمی در حیطه عمل آن قرار گرفته یا صراحتاً و تلویحاً استثناء شده‌اند. پاسخ به این سؤال را می‌توان در ماده ۳ یافت که بر طبق آن کنوانسیون علیه جنایتکاری فراملی سازمان یافته اولاً بر چهار جرمی که به وسیله خود کنوانسیون تعریف شده^(۲۵) حاکم است و ثانیاً جرائم سنگینی که گروه‌های جنایتکار فراملی انجام دهند و به گونه‌ای به بیش از یک کشور مربوط شود نیز مشمول مقررات این کنوانسیون است.^(۲۶)

طبق تعریف ماده ۳ هنگامی جرم فراملی تلقی می‌شود که:

- در بیش از یک کشور انجام شده باشد، یا
- در یک کشور ارتکاب شده باشد ولی یک بخش قابل ملاحظه از تدارکات آن، طراحی آن، اجرای آن یا کنترل آن در کشور دیگر رخ داده باشد، یا
- در یک کشور اتفاق افتاده باشد ولی یک گروه جنایت کار سازمان یافته که در بیش از یک کشور فعالیت دارد در آن دخالت داشته باشد، یا

- در یک کشور انجام شده باشد ولی اثر ملموسی در کشوری دیگر داشته باشد.

نکته مهمی که در مورد حیطه عمل کنوانسیون باید به آن توجه کرد، خروج جرائم سیاسی و تروریسم از حوزه این کنوانسیون است زیرا کنوانسیون هنگام تعریف گروه سازمان یافته می‌گوید: آن "گروهی است که حداقل سه عضو دارد که جرائمی را به اتفاق یا با هماهنگی هم انجام می‌دهند و هدف آن‌ها بدست آوردن منابع مالی و مادی است." لذا اگر هدف‌های سیاسی و یا کسب قدرت در میان باشد جرم از حوزه تبهکاری عادی و حوزه شمول کنوانسیون خارج است. نکته قابل توجه دیگری که در مورد حوزه شمول کنوانسیون باید به آن توجه کرد محدودیت آن به جنایات ارتكابی توسط گروه‌ها یا باندهای سازمان یافته است. "گروه سازمان یافته" از دید ماده ۲ کنوانسیون تجمعی است که دارای یک سازمان داخلی است و باید مدتی قبل یا بعد از جرم حیات داشته باشد والا گردهمایی اتفاقی افراد برای ارتكاب جرم، سازمان یافتگی تلقی نشده و از شمول جرم کنوانسیون خارج است.

مبحث دوم- اعمالی که باید جرم شناخته شود

همکاری دولت‌ها در زمینه مبارزه با گروه‌های جنایتکار بین‌المللی مستلزم آن است که کشورها در حقوق داخلی خود برخی اقدامات را جرم بدانند. برای مثال نمی‌توان تصور کرد که کشوری عضو این کنوانسیون باشد و در عین حال عضویت افراد در باندهای جنایتکار را جرم نداند. بدین منظور کنوانسیون چهار جرم اساسی را تعریف کرده است که تمامی کشورهای عضو باید در قوانین داخلی خود این اعمال را جرم بدانند. همکاری دولت‌ها بر پایه مبارزه با این جرائم بنا نهاده شده است، ولی محدود به این جرائم نیز نیست و همان‌طور که قبلاً ذکر شد جرائم سنگینی که گروه‌های جنایتکار مرتکب شوند نیز در حوزه عمل این کنوانسیون قرار می‌گیرد. جرائم مصرح در کنوانسیون عبارتند از:

الف- هدایت یک گروه جنایتکار، شرکت و همکاری در یک گروه جنایتکار سازمان یافته یا در فعالیت‌های یک گروه جنایتکار، طبق ماده ۵ کنوانسیون کشورهای عضو جدای از اصل جرمی که اعضای گروه تبهکار ممکن است مرتکب شده یا شروع به جرم کرده باشند باید نفس هدایت، سازماندهی، ایجاد تسهیلات، تشویق و کمک، عضویت و همکاری در یک باند تبهکار یا در فعالیت‌های آن باند را جرم شناخته، برای آن مجازات مجزا تعیین کنند.

ب- تطهیر پول نامشروع: (۲۷) تطهیر پول یا اموال نامشروع به این معنی است که شخصی (حقیقی یا حقوقی) با توسل به سلسله عملیاتی، پولی که به صورت نامشروع و مثلاً از طریق فروش مواد مخدر حاصل شده است را وارد چرخه تجارت مشروع و نظام بانکی عادی کرده و به این ترتیب اصلیت نامشروع آن را مخفی سازد.

جرم شناختن تطهیر پول نامشروع در کشورهایی که نظام مالی و مالیاتی توسعه یافته‌ای دارند معنی خاصی دارد، زیرا در این کشورها به لحاظ نفع مالیاتی که دولت‌ها دارند، به هر صورت منبع کسب هر مال و درآمدی برای مقامات دولتی مشخص است و به خصوص در مورد درآمدهای کلان و نامشروع یکی از مشکلات مجرمان آن است که بدون آن که مقامات مالی و مالیاتی دولت به نامشروع بودن آن شک کنند بتوانند از آن بهره ببرند. لذا مجرمان با توسل به حیل‌های گوناگون سعی در مخفی نگاه داشتن اصلیت نامشروع این اموال دارند تا بتوانند نهایتاً از آن متمتع شوند. حسابداران، بانکداران و برخی شرکت‌های مالی از جمله کسانی هستند که می‌توانند با تبانی با مجرمان، به مخفی نگاه داشتن اصلیت نامشروع اموال حاصل از جرم کمک کنند.

در سال‌های اخیر بحث‌های مفصلی در مورد جلوگیری از تطهیر پول نامشروع و ورود آن به نظام تجارت مشروع انجام گرفته است. زیرا به عقیده برخی دولت‌ها یکی از راه‌های مبارزه با بزهکاری آن است که مانع بهره بردن مجرمان از ثمره کارهای خلافشان شویم. ماده ۶ کنوانسیون در واقع این هدف را دنبال می‌کند و از همه کشورها می‌خواهد مخفی کردن اصلیت نامشروع پول، انتقال و تبدیل این اموال و کمک کردن به این کار را جرم بشناسند.

مبارزه مشترک کشورها با بهره‌وری مجرمان از پول‌های نامشروع حاصل از جرم، یکی از بخش‌های مهم کنوانسیون را تشکیل می‌دهد زیرا در دنیای امروز که از نظر اقتصادی تمامی کشورها به یکدیگر وابسته‌اند و آزادی انتقال پول و کالا اصل تلقی می‌شود، چنانچه مجرمان بتوانند در هر یک از کشورها اموال نامشروع خود را تطهیر کرده و وارد نظام بانکی کنند، سپس می‌توانند بی‌واهمه این اموال را به دیگر کشورها منتقل کنند. از این روست که کشورهایی که مبارزه با تطهیر پول نامشروع را در کشور خود آغاز کرده‌اند برای جهانی شدن این مبارزه تلاش می‌کنند.

ج - ارتشای مأموران دولتی: سومین موردی که باید جرم شناخته شود ارتشای مأموران

دولتی در رابطه با گروه‌های جنایتکار است. یکی از بسترهای رشد باندهای تبهکار خود نظام دولتی است. زیرا این باندها با دادن رشوه‌های کلان به ماموران دولتی در تمامی سطوح، می‌توانند نظام دولتی را به فساد کشانده و بدین ترتیب در مقابل هر اقدامی مصون بمانند. لذا تصریح به جرم تلقی شدن ارتشای ماموران در کنوانسیون لازم می‌نمود. طبق ماده ۸ کنوانسیون هر کشور عضو موظف است قوانین و مقررات لازم را به تصویب برساند تا رشوه دادن به ماموران دولتی و هم درخواست یا قبول رشوه از سوی این ماموران جرم باشد. همچنین دولت‌ها مقرراتی را به تصویب می‌رسانند که به موجب آن جرم ارتشای ماموران دولتی به ماموران دولت‌های خارجی و سازمان‌های بین‌المللی نیز تسری یابد.

تصویب این ماده به‌خصوص برای کشورهای در حال توسعه یک پیروزی است زیرا در معاملات بین برخی شرکت‌های تجاری کشورهای پیشرفته با کشورهای در حال توسعه که از طریق دلالات بین‌المللی انجام می‌شود ارتشای ماموران دولتی کشورهای فقیرتر برای کسب قراردادهای ناعادلانه رایج است. در صورت لازم الاجرا شدن این کنوانسیون در کشورهای پیشرفته صنعتی، رشوه دهندگان با همان خطری مواجه خواهند بود که اگر به ماموران دولتی کشور خود رشوه می‌دادند. البته برای این منظور خاص، یعنی مبارزه با ارتشا در معاملات بین‌المللی پروتکل ویژه‌ای در دست تدوین است که تدابیر دقیق‌تری را پیش‌بینی می‌کند زیرا آنچه در این ماده پیش‌بینی شده بسیار محدود است.

د - ممانعت از اجرای عدالت: چهارمین فعلی که طبق کنوانسیون باید جرم تلقی شود "ممانعت از اجرای عدالت است" که شامل کلیه اقداماتی می‌شود که مانع شود مجرمی به طور صحیح تحت تعقیب قرار گرفته و محکوم شود.

از جمله این اقدامات این است که از طریق ارتشای ماموران یا از طریق اجبار، تهدید، ارعاب یا تطمیع شاکی خصوصی یا شاهدان امر آن‌ها را وادار کنند در محاکمه حاضر نشده یا دعوی خود را پس بگیرند. یکی از ابزارهایی که گروه‌های جنایتکار نسبت به جنایتکاران منفرد دارند این است که اگر یکی از اعضایشان گرفتار شود، یا ارتکاب جرم به وسیله وی برای ماموران روشن باشد این گروه‌ها به وسایل گوناگون متوسل می‌شوند تا مانع از محاکمه و مجازات مجرم شوند. لذا کنوانسیون صراحتاً از کشورها می‌خواهد چنانچه در قوانین جزایی خود چنین جرمی

به طور مستقل تعریف نشده، توسل به زور، تهدید و ارباب یا تطمیع برای جلوگیری از شهادت یا کسب شهادت کذب و همچنین توسل به زور، تهدید و ارباب یا تطمیع برای جلوگیری از حسن انجام کار ماموران قضایی یا زندان، را جرم شناخته برای آن مجازات تعیین کنند. (ماده ۲۳).

مبحث سوم- مقررات لازم درجهت مبارزه با تبهکاری فراملی و پیشگیری از این جرائم کنوانسیون به تعریف چند جرم اکتفا نکرده و از کشورها خواسته است به همکاری بیشتری در مبارزه با بهره‌وری جنایتکاران از پول‌های نامشروع دست زنند. بخشی از این مقررات به محروم کردن جنایتکاران از اموال نامشروع مربوط است که می‌تواند از طریق همکاری در توقیف یا مصادره این اموال صورت پذیرد و برخی از این مقررات نقش رهنمود دارد. برای مثال از کشورهای عضو خواسته شده است در پاره‌ای از حوزه‌ها به اصلاح نظام حقوقی خود به خصوص در بخش مالی دست زنند تا اساساً کشف مال نامشروع آسان شده و امکان تطهیر پول کم شود. در اینجا به اختصار به این مقررات می‌پردازیم:

اول. مبارزه با تطهیر پول (۲۸)

در برخی کشورها برای جلب سرمایه‌های خارجی نظام مالی سهل و بدون کنترلی وجود دارد به گونه‌ای که نظام بانکی امکان تطهیر اموال نامشروع را فراهم می‌سازد. وجود حساب‌های بدون نام، حساب‌های رمزی و سری در برخی بانک‌ها یکی از این عوامل است. این بانک‌ها معمولاً با علم یا ظن به این که پول‌هایی که به حساب بی‌نام و سری گذاشته می‌شود نامشروع است آن‌ها را می‌پذیرند. نقل و انتقال‌های متعددی که از این گونه حساب‌ها انجام می‌شود باعث گم شدن اصلیت پول و ورود آن به نظام بانکداری مشروع می‌شود. کنوانسیون از کشورها می‌خواهد که مجموعه مقررات حاکم بر بانک‌ها و سایر اشخاص حقوقی خود را طوری تنظیم کنند که امکان این نوع سوء استفاده‌ها محدود شده یا قابل کشف باشد و راه کارهایی نیز ارائه می‌کند: مانند پیش‌بینی نظام کنترل انتقال فرامرزی پول و اسناد قابل معامله از طریق الزام اشخاص حقیقی و حقوقی به اعلام انتقال بین‌المللی ارقام درشت به مقامات دولتی. (ماده ۷-۲).

ماده ۷(۱) از کشورها می‌خواهد در مقررات خود برای کنترل سیستم بانکی و کنترل و پیش‌گیری از تطهیر پول بر روی سه عنصر قابل شناسایی بودن مشتری، ثبت عملیات بانکی و کشف معاملات و عملیات بانکی مشکوک تاکید کنند که این به معنی ممنوع کردن افتتاح حساب بدون نام در بانک‌ها و لزوم داشتن دفاتر ثبت دقیق است.

این ماده همچنین از کشورها می‌خواهد قوانینی تصویب کنند که بر مبنای آن مقامات اداری، مقامات مسؤول مبارزه با تطهیر اموال نامشروع و یا مقامات قضایی مجاز باشند در سطح ملی و بین‌المللی اطلاعات لازم را به منظور مبارزه‌ای مؤثرتر در اختیاریکدیگر بگذارند.

دوم. مبارزه با سوء استفاده جنایتکاران از اشخاص حقوقی

اشخاص حقوقی پوشش خوبی برای گروه‌های جنایتکار محسوب می‌شوند، به ویژه آن که هنوز مسأله مسؤولیت اشخاص حقوقی و رابطه آن با مسؤولیت مدیران در ابهام است. برخی شرکت‌ها و اشخاص حقوقی به وسیله باندهای مافیایی به صورت صوری تأسیس می‌شوند که از یک سو عامل انجام جرائم سازمان یافته هستند و از سوی دیگر با معاملات و عملیات مالی صوری نهایتاً به پول‌های غیر مشروع حاصل از این جرائم، ظاهری مشروع می‌دهند.

در کشورهایی که نظام سهلی برای تأسیس بدون کنترل شرکت‌های تجاری و اشخاص حقوقی دارند توسل به اشخاص حقوقی برای ایجاد پوشش آسان‌تر انجام می‌شود. لذا کنوانسیون خواستار تصویب قوانینی در مورد اشخاص حقوقی و مسؤولیت جزایی، حقوقی یا اداری آنان شده است که شامل مجازات مناسب بنگاه‌های شریک در جرائم گروه‌های جنایتکار باشد. (ماده ۱۰).

جلوگیری از استفاده نامناسب گروه‌های جنایتکار از اشخاص حقوقی (ماده ۲ و ۳۱) نیز یکی از طرق پیش‌گیری است که به پیشنهاد این ماده، این کار می‌تواند از جمله از طریق ممنوعیت محکومان به جرائم مذکور در این کنوانسیون از مدیریت اشخاص حقوقی برای مدت مشخص، تهیه فهرست اشخاصی که ممنوع از اداره اشخاص حقوقی هستند و مبادله این فهرست‌ها بین کشورها، صورت گیرد.

سوم. مصادره اموال

یکی دیگر از راه‌های مبارزه با بهره‌وری جنایتکاران از اموالشان، مصادره اموال ناشی از جرم و مصادره اموالی است که برای ارتکاب جرم به کار می‌رود. لکن این کار نه تنها باید در سطح ملی انجام گیرد (ماده ۱۲) بلکه لازم است کشورها در این باره با یکدیگر همکاری کنند، (ماده ۱۳) زیرا گاهی جرم در یک کشور ارتکاب شده یا گروه تبهکار در یک کشور است ولی اموالش را به کشور دیگر منتقل کرده تا از دست مقامات قضایی درامان باشد.

در این صورت مطابق ماده ۱۳ کنوانسیون، دولتی که درخواست مصادره اموال مجرمان را در کشور دیگری دارد ممکن است به یکی از دو صورت عمل کند.

الف- از کشوری که مال در آنجا واقع است درخواست می‌کند که مال مورد نظر را مصادره کند که در این صورت درخواست به مقامات صالحه برای مصادره اموال (که معمولاً مقامات قضایی هستند) ارسال می‌شود و مطابق قوانین کشوری که مال در آن واقع است عمل می‌شود.

ب- روش دیگر آن است که حکم مصادره اموال به وسیله مقامات ذیصلاح دولت درخواست کننده صادر شده و از کشوری که مال در آنجا واقع است درخواست اجرای حکم مصادره را می‌نماید که باز درخواست برای اجرای حکم به مقامات ذیصلاح ارسال می‌شود.

همین گردش کار ممکن است در مورد درخواست توقیف و مهر و موم اموال نیز طی شود. در هر صورت قوانین کشوری که مال در آنجا واقع است اجرا می‌شود و لذا امکان دارد که نهایتاً به لحاظ محدودیت‌های قانونی در آن کشور مصادره انجام نشود.

چنانچه مال مصادره شود، مطابق ماده ۱۴ کنوانسیون اصل بر این است که کشوری که مال در آنجا واقع است، مال را مصادره و مطابق قوانین داخلی خود تصاحب می‌کند. ولی این امکان نیز پیش‌بینی شده است که حسب درخواست کشور متقاضی و تجویز قوانین داخلی کشور محل وقوع مال، به منظور جبران خسارت از قربانیان جنایت، بخشی یا تمامی مال به آن کشور بازگردانده شود.

همچنین ممکن است که توافق‌هایی به عمل آید که برطبق آن همواره بخشی یا تمامی پول حاصل از فروش اموال مصادره شده با کشورهای ثالث تقسیم شده یا به حسابی که طبق ماده ۳۰ کنوانسیون^(۲۹) برای کمک به کشورهای در حال توسعه در مبارزه با جنایتکاری فراملی سازمان یافته در نظر گرفته شده، واریز شود.

چهارم. حفاظت و حمایت از قربانیان و شهود

کنوانسیون مقرراتی در حفاظت از قربانیان و شهود دارد که با جرم "ممانعت از اجرای عدالت" مرتبط است. همان‌گونه که ملاحظه شد یکی از مسائلی که در جرایم مرتبط با باندهای جنایتکار در سطح ملی و بین‌المللی مطرح است، با توجه به سازمان‌دهی این گروه‌ها، امکان تهدید و توسل به زور علیه قربانیان و شهود و ممانعت از اجرای عدالت درباره اعضای باندها است. برای مقابله با این مشکل، ماده ۲۴ کنوانسیون از کشورهای عضو می‌خواهد تا در حدود امکانات برای حفاظت از شهود در مقابل تهدید و ارعاب احتمالی اقدام کنند. این مقررات شامل حفاظت جسمی، تغییر مکان و اقامتگاه این افراد و اختفای نام و مشخصات آنان است. همچنین از کشورها خواسته شده با یکدیگر در این زمینه و از جمله اقامت دادن به شهودی که جانشان در کشور دیگر در خطر است همکاری کنند. مقررات مشابهی هم در مورد قربانیان جرائم وجود دارد.

مبحث چهارم - همکاری بین‌المللی: وسیله‌ای اساسی برای مبارزه با جنایتکاری فراملی

آنچه تاکنون مورد بحث قرار گرفت آن دسته از مقررات است که عمدتاً با هدف هماهنگ سازی و ایجاد استاندارد واحد، در کنوانسیون گنجانده شده است. ولی همان‌طور که قبلاً گفته شد یک بخش مهم از کنوانسیون ناظر به همکاری بین‌المللی است، که اصلی‌ترین مقررات آن معطوف به معاضدت قضایی و استرداد مجرمان است.

موضوع همکاری بین تعداد زیادی از کشورها با نظام‌های اداری و حقوقی متفاوت و به خصوص در بین کشورهایی که حتی ممکن است دارای روابط سیاسی با یکدیگر نبوده و یا اختلافات و دشمنی‌هایی با هم داشته باشند، مسأله‌ای حساس است. به علاوه کشورهای ضعیف‌تر همواره نگران این هستند که پذیرفتن همکاری‌هایی از این دست، به معنی دادن چراغ سبزی به قدرت‌های بزرگ باشد که با توسل و تمسک به این معاهدات به دخالت در امور داخلی آن‌ها دست یازند.^(۴۰) لذا این کشورها از پذیرش مقررات متعدد همکاری با تعداد زیادی از کشورها اجتناب می‌کنند.

برای کسب موافقت تعداد زیادی از کشورها و گریز از این مشکلات کنوانسیون حاوی

مجموعه‌ای از مقررات است که بر مبنای آن کشورها در حدود امکاناتشان و با توجه به امنیت ملی و حاکمیتشان چنین همکاری‌هایی را می‌پذیرند و در اغلب موارد کشورها تشویق شده‌اند به منظور این کنوانسیون توافق‌هایی دو جانبه یا منطقه‌ای برای همکاری بیشتر امضا کنند.

اول. استرداد مجرمان

یکی از بسترهای همکاری، استرداد مجرمان جرائم موضوع این کنوانسیون است که در ماده ۱۶ پیش‌بینی شده است. هر چند این کنوانسیون خود معاهده استرداد مجرمان نیست و جانشین معاهدات استرداد مجرمان موجود بین کشورها نمی‌شود، ولی طبق این ماده، اگر کشوری در قانون داخلی خود، استرداد مجرمان را مشروط به وجود معاهده مخصوص استرداد بدانند، می‌تواند این کنوانسیون را به عنوان کنوانسیون استرداد مجرمان هم تلقی کند.

ماده ۱۶ کنوانسیون که در هفده بند، مسائل گوناگون مربوط به استرداد مجرمان را بر شمرده، حاوی استثناهای زیادی است که بر اساس آن کشورهای عضو می‌توانند از مسترد کردن یک فرد خودداری کنند. زیرا اولاً استرداد مطابق قوانین کشوری که از آن درخواست استرداد شده یا مطابق معاهداتی است که آن کشور با درخواست کننده دارد، (بند ۶) لذا امکان امتناع از استرداد تابعین وجود دارد یا ممکن است قانون داخلی تنها استرداد کسانی را مجاز بدانند که مجازات جرم انتسابی به آن‌ها حداقل به مقدار مشخصی باشد. یا برعکس برخی کشورها استرداد مجرمانی را که مجازات آن‌ها در کشور درخواست کننده اعدام باشد، نمی‌پذیرند.

علاوه بر این‌ها اگر کشوری احساس کند درخواست استرداد به خاطر جنسیت، نژاد، ملیت، مذهب، یا عقاید سیاسی یک فرد داده شده، می‌تواند درخواست استرداد را رد کند. (بند ۱۴) ولی امتناع از استرداد به خاطر این که جرم موصوف به مسائل مالی مربوط می‌شود منع شده است. (بند ۱۵)

دوم. معاضدت قضایی

بر طبق مقررات ماده ۱۸ کنوانسیون کشورها می‌توانند برای مبارزه با جرائم موضوع این کنوانسیون از یکدیگر درخواست معاضدت قضایی کنند. این ماده در ۳۰ بند به تشریح موارد

معاضدت پرداخته است.

بر طبق این ماده از کشورها خواسته شده بیشترین معاضدت قضایی را برای مبارزه با جرائم موضوع این کنوانسیون انجام دهند. از جمله کشورها می‌توانند از یکدیگر درخواست یافتن و توقیف اشخاص یا یافتن و توقیف و ضبط اموال، ابلاغ اسناد قضایی، بررسی مدارک و شهود را بنمایند یا به نیابت قضایی شهادت شهود را استماع کرده و نظر کارشناسان را جویا شوند، یا اصل و تصویر مدارکی که برای یک محاکمه لازم است یا زندانیانی که در یک کشور محکوم شده ولی حضور آنان برای انجام تحقیقات یا محاکمه در کشور دیگر لازم است را به دیگری بفرستند.

در مورد استماع شهود حتی پیش‌بینی شده که دو کشور با کمک هم امکان استماع شهود از طریق ویدئو کنفرانس و از راه دور را ترتیب دهند.

ماده ۱۸ همچنین مقرر می‌کند که کشورهای عضو می‌توانند حتی بدون درخواست دیگران اطلاعاتی را که ممکن است برای مبارزه با گروه‌های جنایتکار مفید باشد، به آن‌ها ارسال کنند.

به این کمک‌های قضایی باید پیش‌بینی انتقال محاکمات جزایی به کشور دیگر را نیز افزود. طبق ماده ۲۱ برای اجرای بهتر محاکمات و به خصوص هنگامی که در یک قضیه محاکم کشورهای گوناگون درگیرند، ممکن است که محاکمه به کشور دیگر انتقال داده شود.

در ماده ۱۸ امکان رد درخواست معاضدت قضایی نیز پیش‌بینی شده و یکی از موارد آن عدم تطابق درخواست با مقررات کنوانسیون است. دیگری در موردی است که کشور مورد درخواست اجرای آن را مغایر امنیت ملی و نظم عمومی خود بدانند یا قوانین داخلی، عمل درخواست شده را ممنوع کرده باشد. یا عمل با نظام حقوقی کشور مورد بحث مغایرت داشته باشد.

چنانچه تحقیقاتی در همان موضوع در کشور مورد درخواست در جریان باشد می‌توان معاضدت قضایی را تا روشن شدن آن موضوع به تعویق انداخت. لکن رد درخواست باید مدلل باشد و برخی دلایل مثل وجود اسرار بانکی برای رد درخواست کافی نیست.

سوم. همکاری‌های پلیسی و تحقیقات مشترک

بخش دیگر همکاری‌ها مربوط به همکاری پلیسی و تحقیقات مشترک در جهت پیش‌گیری، کشف و سرکوب جرائم موضوع این کنوانسیون است. طبق ماده ۲۷ کنوانسیون کشورهای عضو در مورد کشف مشخصات و فعالیت مظنونان، جابه‌جایی اموال حاصل از جرم و یا آلت جرم به هم یاری می‌دهند. به منظور انجام این همکاری‌ها و به شرط وجود توافق دوجانبه، کشورها می‌توانند حتی پرسنل خود را جهت همکاری به عنوان مامور رابط به کشور دیگر بفرستند.

حساسیت برخی کشورها باعث شده است که تحقیقات مشترک بیشتر منوط به توافق ویژه و اختصاصی بین کشورها باشد و ماده ۱۹ که ناظر به تحقیقات مشترک است تصریح می‌کند: "کشورهای عضو، انعقاد توافقات دوجانبه و چندجانبه برای تحقیق مشترک را مورد بررسی قرار می‌دهند." ماده ۲۰ نیز با توجه به نگرانی کشورهای ضعیف‌تر، انجام تحقیقات ویژه و از جمله استفاده از جاسوسی الکترونیکی و توسل به تکنیک "اجازه عبور تحت کنترل" را با عباراتی در لزوم رعایت اصول بنیادین حقوق داخلی دو کشور و احترام به برابری حاکمیت کشورها محدود کرده است.

کنوانسیون از شیوه‌های جدیدی که جنایتکاران به کار گرفته و با استفاده از وسایل ارتباطی مدرن نظیر اینترنت به برخی جرائم جامه عمل می‌پوشند، غافل نمانده است. بند سه از ماده ۲۷ با عباراتی کلی پیش‌بینی می‌کند: "کشورهای عضو در حدود امکانات خود سعی می‌کنند برای مبارزه با جنایتکاری فرامرزی سازمان یافته که با استفاده از فن‌آوری مدرن ارتکاب می‌شود، با هم همکاری کنند."

از دیگر زمینه‌های همکاری جمع‌آوری، مبادله و تحلیل اطلاعات درباره ماهیت جنایتکاری سازمان یافته است. کشورهای عضو با کمک گرفتن از متخصصان دانشگاهی خود به تحلیل وضعیت جنایتکاری سازمان یافته در کشور خود و روش‌های عمل و گرایش‌های آن‌ها پرداخته و این اطلاعات را در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی با یکدیگر مبادله می‌کنند. (ماده ۲۸)

چهارم. آموزش و کمک‌های فنی

آخرین بخش از مقررات کنوانسیون که در این مجال مختصر مورد بررسی قرار داده‌ایم مقررات مربوط به آموزش است. ماده ۲۹ کنوانسیون از کشورها می‌خواهد به پرسنلی که مشغول خدمت در بخش‌های مبارزه با جرائم هستند و حتی قضات، قضات تحقیق و بازپرسان و همچنین ماموران گمرک و ادارات مهاجرت، آموزش‌های لازم را به‌خصوص در مورد جرائم موضوع این کنوانسیون بدهند.

ماده ۲۹، به طور غیرحصری، فهرستی از موضوعاتی را که می‌توان برای آموزش انتخاب کرد، نام می‌برد. طبق این ماده آموزش‌ها می‌تواند از جمله درخصوص روش‌های پیش‌گیری، کشف و مبارزه با جرائم موضوع این کنوانسیون، آشنایی با مسیرها و تکنیک‌هایی که بزهکاران بدان متوسل می‌شوند و روش‌های مبارزه با آن باشد.

همچنین ممکن است درباره روش‌های مراقبت بر نحوه انتقال کالاهای قاچاق، روش‌های کنترل الکترونیکی و روش‌های مبارزه با جرائمی که باتوسل به فن‌آوری مدرن و شبکه‌های ارتباطی انجام می‌شود یا روش‌های حفاظت از قربانیان و شهود برای مأموران ذیربط دوره‌های آموزشی ترتیب داد.

از کشورها خواسته شده در حد امکان با یکدیگر در این زمینه همکاری کرده، به ویژه درخواست شده است که کشورهایی که از نظر امکانات فنی پیشرفته‌ترند به دیگران کمک کنند. ساده‌ترین کمک برپا کردن کلاس‌های زبان برای مأموران دیگر کشورها است که در عین حال کمکی مؤثر است، زیرا مشکل زبان همواره یکی از سدهای همکاری مأموران کشورهای مختلف است.

بخش سوم: پروتکل‌های ضمیمه

پروتکل‌ها به کنوانسیون اصلی وابسته‌اند و هرکدام به جرمی خاص مربوطند که در سال‌های اخیر باندهای جنایتکار و مافیایی به آن‌ها روی آورده‌اند و هیچ ابزار جامع بین‌المللی برای مبارزه با آن‌ها وجود نداشته است. پروتکل اول در مورد قاچاق افراد و به ویژه زنان و کودکان به کشورهای دیگر به منظور بهره‌کشی از آن‌هاست. پروتکل دیگر قاچاق مهاجران از کشورهای

کمتر توسعه یافته به سمت کشورهای صنعتی است. این جرائم هر چند قبل از این هم وجود داشته‌اند ولی اکنون از یک طرف با دخالت وسیع گروه‌های مافیایی و از سویی دیگر وضعیت متزلزل برخی دولت‌های جهان، این امر شکل گسترده‌تری پیدا کرده است. در بخش پایانی این نوشته مرور مختصری بر مقررات این دو پروتکل داریم:

مبحث اول- پروتکل پیش‌گیری، سرکوب و مجازات بهره‌کشی از انسان‌ها به ویژه زنان و کودکان منظور از قاچاق و بهره‌کشی افراد موضوع این پروتکل این است که افرادی و به خصوص زنان و کودکان به وسیله سازمان‌های تبهکاری فراملی با تطمیع، کلاهبرداری یا از طریق ربودن افراد یا خریدن آن‌ها از والدینشان از کشورهای خودشان به کشور دیگر منتقل می‌شوند و در آنجا با توسل به همین وسائل خواه به عنوان نیروی کار ارزان یا حتی رایگان و خواه به عنوان بردگان جنسی و وسائل فحشا مورد بهره‌کشی قرار می‌گیرند یا حتی مورد نقص عضو قرار می‌گیرند و اعضای بدن آن‌ها فروخته می‌شود.

در مقدمه این پروتکل تصریح شده که قاچاق و بهره‌کشی از افراد مشکلی است که برای مبارزه با آن باید کشورهای مبدا و مقصد افراد موضوع قاچاق و همچنین کشورهای محل عبور با هم همکاری کرده و برخوردی کلی و هماهنگ با آن داشته باشند، تا هم با بهره‌کشی از این افراد مبارزه شده و قاچاقچیان دستگیر و مجازات شوند و هم قربانیان مورد حمایت قرار گیرند.

اول. مقررات عمومی: تعریف، جرم شناختن برخی اعمال و حوزه عمل و هدف

(مواد ۱-۵ پروتکل)

همان‌گونه که قبلاً ذکر آن رفت، پروتکل‌ها از نظر تقسیم و ترتیب مطالب شباهت زیادی با کنوانسیون اصلی دارند. لذا این پروتکل مانند کنوانسیون اصلی از کشورهایی که به آن می‌پیوندند می‌خواهد تا برخی اعمال را جرم به حساب آورند و کنترل و همکاری خاصی را در مبارزه با قاچاقچیان به عمل آورند.

همچنین اقدامات تأمینی و حمایتی از قربانیان نیز پیش‌بینی شده است. حتی به این منظور گفته شده که اگر رضایت فرد مورد بهره‌کشی با وسایل کلاهبردانه یا تحت فشار و ارعاب و امثال

آن کسب شده باشد، چنین رضایتی نافذ نیست و این افراد نیز در حکم این هستند که بدون رضایت خود به این کارها گمارده شده‌اند.

الف. هدف

- اهداف این پروتکل به گونه‌ای که در ماده ۲ آن احصا شده عبارتند از:
- پیش‌گیری و مبارزه با بهره‌کشی از انسان‌ها به ویژه به زنان و کودکان؛
- حفاظت و کمک به قربانیان این بهره‌کشی با احترام کامل به حقوق بنیادین آن‌ها؛
- ارتقای همکاری بین کشورهای عضو به منظور نایل آمدن به این اهداف.

ب. حوزه عمل پروتکل

باید توجه داشت که این پروتکل ضمیمه کنوانسیون اصلی در مبارزه با تبهکاری فراملی سازمان یافته است، لذا هدف از این پروتکل همکاری در پیشگیری و مبارزه با جرایم فوق‌الذکر است در جایی که اولاً باندهای تبهکار درگیر این قاچاق و بهره‌کشی باشند و ثانیاً قضیه فراملی باشد.

لذا چنانچه همین جرائم توسط فرد یا افرادی بدون سازمان‌دهی خاص انجام گیرد یا باندهای تبهکار در آن درگیر باشند ولی فقط به نقل و انتقال افراد و بهره‌کشی از آن‌ها در داخل یک کشور اقدام کنند از شمول این پروتکل خارج است.

ج. جرائم

کشورهایی که این پروتکل را تصویب می‌کنند موظف می‌شوند که تمامی اعمالی را که به آن اشاره رفت (یعنی قاچاق و بهره‌کشی و ملزومات آن هنگامی که با سوء نیت انجام شده باشد، نظیر جذب افراد، نقل و انتقال آن‌ها و سکنی دادن آن‌ها) غیرقانونی اعلام کرده و برای آن‌ها مجازات تعیین کنند. حتی اگر اصول حقوقی کشور اجازه دهد، برای شروع به جرم، شراکت در جرم و سازمان‌دهی و امر به ارتکاب به آن نیز مجازات تعیین کند. (ماده ۵)

دوم. حفاظت از اشخاص موضوع قاچاق و سواستفاده

پروتکل علاوه بر مقررات جزایی علیه قاچاقچیان، حاوی مقرراتی در حمایت از قربانیان

نیز هست، زیرا پروتکل افرادی که موضوع قاچاق و بهره‌کشی واقع شده‌اند را قربانی تلقی می‌کند. هر چند ظاهراً آزادانه و با تطمیع و در اثر فریب حاضر شده‌اند به برخی اعمال خلاف دست زنند. لذا یکی از اهداف پروتکل حمایت از این افراد است. این حمایت‌ها را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

الف. مخفی نگاه داشتن هویت و مشخصات قربانیان

اولین حمایتی که باید از این افراد شود، حفظ حرمت آنان است. به خصوص هنگامی که کودکان قربانی این باندها هستند. به همین منظور در ماده ۶ پیش‌بینی شده است که در حدودی که قوانین کشوری اجازه دهد هویت و مشخصات قربانیان حفظ شده و مخفی نگاه داشته شود. یکی از راه‌های مخفی نگه داشتن هویت این افراد غیر علنی اعلام کردن محاکمات مربوط به جرائم موضوع این پروتکل است.

ب. حفاظت از قربانیان در مقابل قاچاقچیان

باندهای تبهکاری که از چنین قربانیانی بهره‌کشی می‌کنند همواره این افراد را در جوی از ترس و وحشت نگاه می‌دارند. از یک سو آنان را از واکنش مقامات دولت محل اقامت می‌ترسانند و از سوی دیگر چنانچه قربانیان بخواهند علیه این باندها شکایت کرده یا به هنگام دستگیر شدن بخواهند در مورد سوء استفاده کنندگان خود اطلاعاتی به مقامات دولتی داده یا علیه آن‌ها شهادت دهند، همواره نگران انتقام‌جویی آنان هستند. لذا بسیاری از اوقات قربانیان به سبب این نگرانی‌ها، مقامات دولتی ذریبط را در جریان مشکلات خود قرار نداده و موجبات فرار مجرمان از چنگال عدالت را فراهم می‌کنند. لذا ماده ۶ مقرر می‌دارد که دولت‌های عضو پروتکل در این‌گونه موارد علاوه بر دادن اطلاعات به قربانیان و ارائه کمک‌های حقوقی و اداری در مورد نحوه رسیدگی به پرونده‌ها و سرانجام کار به آنان، باید دل مشغولی‌ها و نگرانی‌های آنان در مدت محاکمه را نیز رفع کنند.

ج. حمایت‌های مددکاری و مراقبت‌های پزشکی

حمایت از قربانیان به مدت محاکمه محدود نشده و کشورها موظف هستند این افراد را که اغلب در وضعیت بد روحی، جسمی و حتی مالی قرار دارند بنا به نیاز تحت مراقبت‌های مددکاری اجتماعی یا پزشکی قرار داده و تا تعیین تکلیف آنان برایشان سرپناهی مناسب تهیه

کنند. پروتکل حتی از اعضا می‌خواهد برای این افراد کار و دوره‌های کارآموزی تدارک ببینند. دولت‌ها می‌توانند در صورت لزوم از سازمان‌های غیردولتی و خیریه در این راه کمک گیرند. (ماده ۶ بند ۳)

این مسؤلیت تنها به عهده کشوری که فرد در آنجا مورد بهره‌کشی واقع شده نیست بلکه کشور مبدأ وی نیز همین مسؤلیت‌ها را دارد. لکن در وهله اول انجام این اقدامات به عهده دولتی خواهد بود که قربانی در آنجا مورد بهره‌کشی قرار گرفته و پس از انتقال به کشور خود این دولت متبوع وی است که باید این خدمات را به وی عرضه کند.^(۳۱)

یکی از مباحث مجادله‌آمیز در مبحث حمایت از قربانیان، وضعیت حقوقی آنان بود و این که آیا آنان حق دارند در صورت تمایل در کشوری که در آنجا از آن‌ها بهره‌کشی می‌شده است (کشور پذیرنده) باقی بمانند یا الزاماً باید به کشور خود بازگردند. کشورهای غربی که معمولاً پذیرنده هستند معتقد بودند این افراد نباید حق ماندن داشته باشند و برعکس کشورهای مبدأ مایل بودند حق بیشتری به قربانیان داده شود.

نهایتاً ماده ۷ پیش‌بینی می‌کند که کشورها تصویب مقرراتی را مورد بررسی قرار می‌دهند که قربانیان اگر نخواستند به کشورشان بازگردند بتوانند به طور موقت یا دائم در کشوری که مورد بهره‌کشی واقع شده بودند باقی بمانند. برعکس چنانچه قربانی بخواهد به کشور متبوعش (یا کشوری که حق اقامت دائم در آن داشته) بازگردد باز هم این حق را دارد و کشور متبوعش باید بازگشتش را تسهیل کند. برای مثال چنانچه کارت شناسایی یا گذرنامه نداشته باشد، سریعاً این اسناد را در اختیارش بگذارد. لذا باید پذیرفت که تحریر ماده ۷ (و همچنین بند ۲ ماده ۸ درخصوص بازگرداندن قربانیان) به گونه‌ای سازش بین خواسته‌های دو گروه ایجاد کرده و در عمل دست کشورهای پذیرنده برای نحوه برخورد با قربانیان را باز گذاشته است.^(۳۲)

سوم. مقررات مربوط به پیش‌گیری و همکاری

الف. همکاری

برطبق ماده ۱۰ مجریان قانون در کشورهای عضو پروتکل اعم از سرویس‌های کشف، سرکوب جرم یا ماموران ادارات مهاجرت در چارچوب قوانین داخلی خود، ملزم به همکاری با

یکدیگر در مورد شناسایی مجرمان و قربانیان و تبادل اطلاعات درباره روش‌های کار مجرمان هستند.

همچنین مطابق این ماده مقرر شده که کشورها در آموزش ماموران و کارکنانی که با این قبیل جرائم سروکار دارند به یکدیگر کمک کرده و به خصوص در زمینه‌های جرم‌یابی، روش‌های تحقیق و همچنین برای کمک و حمایت از قربانیان دوره‌های آموزشی ترتیب دهند. مطابق ماده ۱۳ پروتکل، کشورها همچنین در تصدیق اصل بودن یا نبودن اسناد شناسایی و گذرنامه و سایر اسناد سفری که منتسب به آن‌ها است ولی در کشورهای دیگر مورد تردید قرار گرفته یا مظنون به این است که برای قاچاق و بهره‌کشی از افراد از آن‌ها استفاده شده، با دیگر کشورها همکاری می‌کنند.

ب. پیش‌گیری

از دیاد رفت و آمدهای بین کشوری به خصوص در کشورهایی که دارای پیمان‌های منطقه‌ای درخصوص تسهیل رفت و آمدهای بین کشوری هستند باعث سوء استفاده باندهای تبه‌کار شده است. این باندها از کاهش کنترل‌های مرزی استفاده کرده و با سهولت بیشتر به انتقال قربانیان خود می‌پردازند. لذا ماده ۱۱ پروتکل از کشورها می‌خواهد برای مبارزه با این جرائم، بدون آن که آسیبی به معاهدات موجود بین آن‌ها برسد، بر اقدامات امنیتی و کنترل مرزی خود بیافزایند. همچنین مقرراتی به تصویب برسانند که شرکت‌های حمل و نقل را موظف کند روادید و گذرنامه مسافران را کنترل کنند.

از دیگر اقدامات پیشگیرانه ارتقای کیفیت گذرنامه و روادید و سایر اسناد شناسایی و سفاست. به گونه‌ای که جاعلان و قاچاقچیان نتوانند به راحتی آن را جعل کرده یا در اسناد صادره از سوی دولت دست ببرند.

ماده ۹ پروتکل ناظر به برخورد بنیادین با مشکل و پیش‌گیری از این جرم از طریق تلاش‌های اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی است. لذا از اعضا خواسته شده از جمله با توسل به همکاری‌های دوجانبه دلایل به دام افتادن افراد به چنگال باندهای تبه‌کار را از بین ببرند که از جمله این دلایل فقر، توسعه نیافتگی و نابرابری تمامی گروه‌های اجتماعی برای دست‌یابی به امکانات است.

بذل توجه بیشتر به مناطق محروم در کشورهای مبدا و سعی در فقرزدایی و تلاش در جهت توسعه هرچند لازم و مفید است ولی آن طور که در این پروتکل از آن یاد شده بیشتر به ابزاری تشویقی و ابزار امیدواری شبیه است تا الزامی حقوقی.

مبحث دوم- پروتکل علیه قاچاق مهاجران از طریق زمین، هوا و دریا

پروتکل علیه قاچاق مهاجران از طریق زمین، هوا و دریا از نظر مقررات تا حدی شبیه به پروتکل مبارزه با بهره کشی از افراد است زیرا موضوعاً شباهت‌های زیادی بین این دو وجود دارد. لذا این پروتکل نیز با هدف مبارزه با قاچاقچیان، از کشورهای عضو می‌خواهد در قوانین جزایی خود برخی فعالیت‌ها را جرم تلقی کنند. همکاری‌های خود را برای کنترل موثر مرزها و عبور و مرور افراد ارتقا دهند و در انتها نیز مقرراتی برای آموزش پرسنل ذیربط و آموزش عمومی مردم دارد. شاید تنها ویژگی این پروتکل وجود مقرراتی درباره نحوه بازرسی کشتی‌های مظنون به قاچاق افراد است.

اول. مقررات عمومی (تعریف، جرم شناختن برخی اعمال، حوزه عمل و هدف)

پروتکل، از کشورهای عضو می‌خواهد که مبارزه با قاچاق افراد را از طریق پیش‌گیری، تحقیق و بازرسی و تعقیب متخلفان و از طریق همکاری بین دولت‌های عضو عملی سازند. این پروتکل همچنین سعی دارد حقوق انسانی و دیگر منافع مهاجران را با ارتقای همکاری‌های بین‌المللی افزایش دهد. لکن از حوزه فعالیت‌های مربوط به گروه‌های جنایتکار بین‌المللی خارج نمی‌شود.

از کشورهای عضو خواسته شده است (ماده ۶) که قاچاق مهاجران و فراهم کردن تمهیدات آن را جرم تلقی کنند.^(۳۳) لذا جعل اسناد سفر و تشکیل مدارک شناسایی جعلی و کسب و ارائه و در اختیار داشتن چنین اسنادی، اگر به منظور قاچاق مهاجران باشد، مطابق این پروتکل باید جرم دانسته شود. همچنین مشارکت در این جرائم، سازمان‌دهی و صدور دستور قاچاق مهاجران به دیگران نیز باید جرم تلقی شود.

باتوجه به این که در بسیاری موارد قاچاق، جان مهاجران را به خطر می‌اندازد ماده ۶

پروتکل از کشورها می‌خواهد تا در قوانین خود منظور کنند که هرگاه قاچاق به گونه‌ای باشد که جان یا امنیت افراد به خطر افتد یا باعث کسر شأن انسانی یا بدرفتاری با آنان باشد، مورد از موارد تشدید مجازات تلقی شود. نکته قابل توجه این است که نفس مهاجرت غیرقانونی از سوی این پروتکل جرم شناخته نشده است. حتی ماده ۵ تصریح دارد که مهاجران صرفاً به خاطر این که موضوع قاچاق بوده‌اند مورد تعقیب قرار نمی‌گیرند.

دوم. قاچاق از طریق دریا

هدف از اختصاص بند خاصی در مورد قاچاق از طریق دریا این است که به کشورها این قدرت داده شود که در مواجهه با کشتی مظنون به قاچاق مهاجران، بتوان با حفظ حاکمیت کشور صاحب پرچم با آن برخورد کرد و از جمله کشتی را مورد توقیف و بازرسی قرار داد. طبق قاعده کلی، اقدام علیه یک کشتی در دریا فقط می‌تواند به وسیله یا با اجازه کشور صاحب پرچم انجام گیرد. این بخش از پروتکل که ظاهراً مبتنی بر کنوانسیون حقوق دریاها مصوب ۱۹۸۲ و کنوانسیون سازمان ملل علیه قاچاق غیرقانونی مواد مخدر و داروهای روانگردان مصوب ۱۹۸۸ است،^(۳۴) از این قاعده تجاوز نکرده و فقط از کشورهای عضو می‌خواهد تا حداکثر امکان در زمینه دادن این مجوز با یکدیگر همکاری کنند.

طبق پروتکل هر کشور عضودر مواجهه با یک کشتی مظنون در دریای آزاد، ابتدا از کشور صاحب پرچم می‌خواهد که صحت ثبت آن را کنترل کند و در صورت صحت ثبت، اجازه توقیف و بازرسی دهد. کشور صاحب پرچم باید سریعاً به این درخواست پاسخ دهد. لکن در پاسخ خود می‌تواند حدود اقداماتی که اتخاذ آن علیه کشتی مزبور مجاز است را مشخص کند. کشوری که دست به بازرسی کشتی می‌زند ملزم است این حدود را رعایت کند مگر آن که جان و امنیت افراد در خطر فوری قرار گرفته باشد.

در مورد کشتی مظنونی که پرچمی برنیافراشته یا علائم ثبت ظاهری نداشته باشد، می‌توان آن را بازداشت کرده و مورد بازرسی قرار داد. لکن این کار باید فقط به وسیله کشتی‌های جنگی یا دیگر کشتی‌های دولتی انجام گیرد.

هر یک از کشورها می‌توانند علاوه بر دادن اجازه تفتیش به دیگر کشورها، از آن‌ها

درخواست توقیف، بازرسی و تفتیش کشتی‌های حامل پرچم خود را نیز بنمایند. این در صورتی است که کشوری به یکی از کشتی‌های تبعه خود و دارای پرچم خود، در مورد قاچاق انسان مظنون شده باشد، ولی دسترسی به آن نداشته باشد. طبق پروتکل دیگر اعضا باید در حدود امکانات خود به این درخواست پاسخ مثبت دهند. تمامی این اقدامات باید با توجه به حفظ سلامت افراد حاضر در کشتی و حفاظت از محیط زیست و همچنین منافع تجاری کشتی‌ها و دولت‌های آن‌ها انجام گیرد. همچنین از کشورها خواسته شده با انعقاد توافق‌های دوجانبه در این مورد از حدود این پروتکل فراتر روند.

سوم. همکاری، پیش‌گیری و دیگر اقدامات

از کشورهای عضو درخواست شده است که اقدامات پیش‌گیرانه عمومی اتخاذ کنند و با این فرض که یکی از دلایل تن دادن مهاجران به سفرهای قاچاق عدم اطلاع آنان از شرایط سفر قاچاق و شرایط واقعی به هنگام رسیدن به مقصد است. ماده ۱۵ از کشورها می‌خواهد در همکاری یا یکدیگر این اطلاعات را به سایرین انتقال داده و اطمینان حاصل کنند که مردم و مهاجران بالقوه نیز از این اخبار مطلع می‌شوند.

از دیگر راه‌های پیش‌گیری مورد توجه پروتکل لزوم فقرزدایی است، ولی بند دو از ماده ۱۵ که ناظر به این امر مهم است تنها از کشورها می‌خواهد برنامه‌های توسعه و همکاری در سطح ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی را در مناطق محروم اجتماعی و اقتصادی کشور خود به اجرا گذارده و بدین ترتیب به ریشه‌های اقتصادی و اجتماعی قاچاق غیرقانونی مهاجران نظیر فقر و توسعه نیافتگی حمله کنند.

این پروتکل همچنین خواستار جمع‌آوری و انتقال اطلاعات جهت ماموران اجرایی و مسؤولان امور مهاجرت در کشورها شده است. این اطلاعات عبارتند از آخرین روش‌هایی که قاچاقچیان به کار می‌گیرند، راه‌ها و مسیرهایی که انتخاب می‌کنند و روش‌های جدیدی که ماموران تحقیق و بازرسی برای کشف و سرکوب قاچاق به کار می‌گیرند.

یکی از مهم‌ترین وسایلی که مورد استفاده قاچاقچیان قرار می‌گیرد، گذرنامه، رواید و اوراق شناسایی جعلی یا دست‌کاری شده است. قاچاقچیان معمولاً هنگام ورود مهاجران به

کشور مقصد این گذرنامه‌های جعلی را از آن‌ها گرفته و در موارد بعدی مجدداً برای مهاجران دیگر استفاده می‌کنند.

مواد ۱۲ و ۱۳ پروتکل برای مقابله با این ترند قاچاقچیان ارائه طریق‌هایی کرده است. متنها با توجه به تفاوت در امکانات و توانایی کشورها در مبارزه با جعل و سواستفاده از اسناد هویت، پروتکل یک استاندارد قطعی ارائه نکرده و طبق ماده ۱۲ هر کشور با توجه به امکانات موجود سعی خواهد کرد اسناد شناسایی، گذرنامه و ویزایی که صادر می‌کند به کیفیتی باشد که نتوان به سادگی جعل کرد یا در آن دست برد و از آن استفاده ناصحیح کرد.

همچنین هر کشور عضو، تریبی اتخاذ می‌کند تا "توان اسنادی را که به نامش صادر می‌شود، به طرق غیرقانونی به دست آورد." منظور آن است که نظارت و کنترل در نظام اداری به گونه‌ای سازمان‌دهی شود که امکان به دست آوردن مدارک شناسایی به نام‌های غیر واقعی یا کسب گذرنامه سفید و بدون نام یا کاغذ آرم‌دار دولتی که برای چاپ اوراق شناسایی به کار می‌رود، از طریق ارتشای ماموران یا سرقت وجود نداشته باشد.

یکی دیگر از راه‌های پیش‌بینی شده برای مبارزه با استفاده از اسناد جعلی، همکاری کشورها در تشخیص اسناد جعلی است. به این ترتیب که اگر کشور دیگری در اصالت و صحت سند و مدرک شناسایی مسافران شک کرد بتواند از کشوری که اسناد به نام او صادر شده بخواند در اسرع وقت این اسناد را بررسی کرده و درباره صحت و سقم آن به کشور درخواست‌کننده اطلاع دهد.

چهارم. وضعیت مهاجران

یکی از مهم‌ترین و پیچیده‌ترین نکات در قضیه قاچاق مهاجران، وضعیت حقوقی مهاجران غیرقانونی است. روح اساسی پروتکل این است که این افراد در واقع خود قربانیان جرم هستند و نباید با آن‌ها به عنوان مجرم برخورد کرد. لکن این تنها مسأله مورد سوال درباره مهاجران نیست. سوال اصلی این است که بعد از آن که مهاجرین غیرقانونی کشف شدند آیا باید بلافاصله به موطن خود یا کشوری که از آنجا آمده‌اند عودت داده شوند یا حق خواهند داشت در کشوری که به آن مهاجرت کرده‌اند اقامت گزیده یا حداقل بتوانند مسیرهای قانونی برای اقامت

در آن کشور را طی کنند. کشورهای مهاجرپذیر، که مقصد این جریان قاچاق هستند، معتقد بودند که حداقل کاری که باید در قبال این افراد کرد بازگرداندن آنان به کشورهایشان است و نمی‌پذیرفتند کسانی که به این ترتیب به خاکشان آمده‌اند بتوانند نهایتاً در آنجا بمانند. به عقیده این دسته از کشورها چنانچه چنین حقی به مهاجران قاچاق داده شود، در واقع بر قاچاق صحه گذارده و این کار را تایید کرده‌ایم. لذا راه حل میانه‌ای انتخاب شد و آن این بود که (مواد ۱۸ و ۱۹) اولاً کشورهای متبوع مهاجران بازگشت سریع آن‌ها را بپذیرند و ثانیاً در کشورهای مقصد مسأله وضعیت حقوقی مهاجران به حقوق بین‌الملل عمومی و سایر کنوانسیون‌های حقوق بشر و بشر دوستانه ارجاع داده شود و ثالثاً برخی از منابع حقوقی که باید با توجه به آن‌ها در مورد مهاجران تصمیم‌گیری شود، در پروتکل تصریح شده که از جمله آن‌ها کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل ۱۹۶۷ درباره وضعیت پناهندگان و اصل عدم راندن پناهندگان و اصل عدم تبعیض است که در این کنوانسیون‌ها به آن اشاره شده است. این راه حل به معنی تصمیم‌گیری مورد به مورد و با توجه به وضعیت خاص هر مهاجر است و عملاً دست کشورهای پذیرنده را برای بازگرداندن مهاجرانی که پناهنده محسوب نمی‌شوند باز گذاشته است.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

یادداشت‌ها

1. Convention des Nations Unies contre la criminalite transnationale organisee (United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 Dec 2000).
 2. Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, aire et mer, additionnel a la Convention des Nations Unies contre la criminalite transnationale organisee (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land Air and Sea Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 18 Dec 2001).
 3. Protocole additionnel a la Convention des Nations Unies contre la criminalite transnationale organisee visant a prevenir, reprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants (Protocol to Prevent, Suppress and Punish trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, 15 Nov 2000).
 ۴. اصطلاح "فراملی" در ترجمه کلمه transnational در زبان‌های انگلیسی و فرانسه آمده است که مراد از آن تفکیک جنایات موضوع این کنوانسیون از جنایات بین‌المللی است. جنایات بین‌المللی که موضوع حقوق بین‌الملل عمومی هستند بیشتر با جنایات علیه بشریت، جنایات جنگی، نسل‌کشی و امثال آن شناخته می‌شوند و تحت حاکمیت کنوانسیون مربوط به دیوان جزایی بین‌المللی هستند. درحالی که موضوع این کنوانسیون جرائم عادی هستند که توسط سازمان‌های جنایتکار ارتکاب شده و به نحوی به بیش از یک کشور مربوط باشند.
 5. Single Convention on Narcotic Drugs, 1961: Convention on psychotropic Substances, 1971: United Nations Convention against the illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances 1988.
 - ۶ این کنوانسیون در تاریخ ۱۱ نوامبر ۱۹۹۰ لازم الاجرا گردیده است و تاکنون ۱۶۰ کشور به آن پیوسته‌اند. جمهوری اسلامی ایران نیز به هر سه کنوانسیون سازمان ملل در مبارزه با مواد مخدر پیوسته است.
 - ۷ برای مطالعه بیشتر درباره مبارزه با قاچاق مواد مخدر در سطح بین‌المللی ر.ک:
- Catherine Bocobza, La politique internationale de lutte cotre le trafic illicite de drogues dans le cadre des Nations Unies, These, Universite Paris II, 1992; Mario Bettati (Ed.) L'ONU et la Drogue, Paris: Edition A. Pedone, 1995.

۸. برخی مطالعات، تعداد زنانی را که به این ترتیب در اروپای غربی به فحشا کشیده شده‌اند تا ۵۰۰ هزار نفر ذکر کرده‌اند برای مثال رک:

Marion Van Renterghem, "Filles esclaves venues de l'Est", *Le MONDE*, 01, Decembre 2000.

۹. جلسه ۳۰۴۶ شورای امنیت مورخ ۳۱ ژانویه ۱۹۹۲.

۱۰. سخنرانی ایراد شده در مورخ ۲۲ نوامبر ۱۹۹۵ برای خلاصه‌ای از آن رک:

Journal *Le Monde*, 24 octobre 1995, P. 4

11. A/50/6 du 24/Octobre/1995.

۱۲. به ویژه مواد ۴۱ و ۴۲ منشور که در صورت به خطر افتادن صلح، نقض صلح یا تجاوز یک کشور به کشور دیگر حتی الامکان اقدام نظامی را پیش‌بینی کرده است.

۱۳. بر مبنای این طرح قرار بود شورای امنیت از جمله کشورهای عضو بخواد که در زمینه مبارزه با قاچاق مواد مخدر همکاری کنند ولی برزیل باعث کنار گذاشتن این طرح شد زیرا در پی پیشنهاد این طرح از سوی انگلستان، برزیل پروژه دیگری را طرح کرد که در آن اشاره به "تهدید علیه صلح" حذف شده بود و از دبیرکل خواسته شده بود مجمع عمومی سازمان ملل را به اجلاس ویژه برای بحث در این مورد فراخواند. طرح قطعنامه برزیل نیز با توجه به بی‌رغبتی قدرت‌های بزرگ به تشکیل چنین اجلاسی کنار گذاشته شد. رک:

H. Freudenschub, "Article 39 of the UN Charter revisited", *Austrian publ. Intl. Law* 46, 1-39 (1993) p. 27.

14. Deeply disturbed also by the growing cultivation, production and trafficking of drugs in Afghanistan, especially in areas controlled by the Taliban...

Demands further that the Taliban, as well as others, halt the cultivation, production and trafficking of illegal drugs;

15. Reiterating its deep concern over... the significant rise in the illicit production of opium...

16. A/49/748 annexe partie I.

۱۷. رک. اسناد سازمان ملل:

(E/CN. 15/1998/6/Add.1) , (A/C. 3/51/7, annexe), (E/CN. 15/1996/2/Add.1)

18. RES/14 (1998) 28/07/1998.

19. Resolution 53/111, (9/12/1998).

۲۰. کمیته ویژه کار خود را بر روی متن طرحی (A/AC.254/4) آغاز کرد که ناشی از کار گروه متخصصان بین‌الدولی بود که در فوریه ۱۹۹۸ در شهر ورشو تشکیل جلسه داده بودند. همچنین نتایج هفتمین اجلاس کمیسیون پیش‌گیری از جنایت و عدالت جزایی که در آوریل ۱۹۹۸ در شهر وین برگزار شده بود و حاصل کار گردهمایی غیررسمی

سپتامبر ۱۹۹۸ بویس ایرس و مجموعه‌ای از پیشنهادات دولت‌ها (A/AC.254/5 et Add) مبنای کار کمیته بود.
21. 53/114 du 9/12/1998, 54/126 du 17/12/1999, 54/127 du 17/12/1999, 54/128 du 17/12/1999,
54/129 du 17/12/1999

۲۲. نمایندگان جمهوری اسلامی ایران تنها کنوانسیون اصلی را امضا کرده‌اند.

۲۳. اولین اجلاس این گروه از ۳۰ ژانویه تا ۳ اوت سال ۲۰۰۱ میلادی در وین تشکیل شد. (ر.ک: اسناد سازمان ملل
(A:A/C.260/1

24. Organisation regional d'integration economique.

۲۵. این جرائم در مواد ۵، ۶، ۸ و ۲۳ کنوانسیون تعریف شده‌اند. ر.ک: ذیلاً صفحه ۱۴.

۲۶. جرم سنگین طبق تعریف ماده ۲ کنوانسیون، جرمی است که مجازات آن معادل چهار سال زندان یا بیشتر باشد.

۲۷. این جرم به انگلیسی Money laundering و به فرانسه Blanchiment d'argent خوانده می‌شود.

۲۸. درخصوص تطهیر پول و مبارزه بین‌المللی با این پدیده از جمله ر.ک:

Richard Clutterbuck, Drugs, Crime and Corruption, London: MacMillan, 1995, pp. 95-120.

۲۹. این ماده ناظر به همکاری با کشورهای در حال توسعه و کشورهای در حال تغییر اقتصادی، برای تقویت امکان این کشورها در پیش‌گیری و مبارزه با جرائم فرامرزی سازمان یافته و اجرای کنوانسیون حاضر است. برطبق این ماده حسابی در چارچوب مکانیسم بودجه سازمان ملل متحد افتتاح می‌شود که کشورها به صورت منظم و اختیاری مبالغی را به عنوان کمک به کشورهای جهان سوم به این منظور به آن حساب واریز خواهند کرد.

۳۰. ماده چهار کنوانسیون تحت عنوان "حفاظت از حاکمیت" بازتاب این نگرانی عمومی در بین کشورهای ضعیف‌تر جهان است. برطبق بند یک این ماده: "دولت‌های عضو وظایف خود را مطابق این کنوانسیون به گونه‌ای اعمال می‌کنند که با برابری حاکمیت و تمامیت ارضی کشورها و اصل عدم دخالت در امور داخلی دیگر کشورها هم‌خوانی داشته باشد."

برطبق بند دوم همین ماده: "هیچ یک از مقررات کنوانسیون حاضر به یک کشور عضو این اختیار را نمی‌دهد که در سرزمین کشوری دیگر اعمال صلاحیت و اقدامی کند که براساس قوانین داخلی آن کشور انحصاراً مختص مقامات آن کشور باشد."

۳۱. ر.ک: یادداشت‌های تفسیری بر اسناد کنفرانس A/55/383/Add.1 صفحه ۱۴.

۳۲. همان.

۳۳. طبق تعریف ماده ۳ پروتکل، قاچاق مهاجران عبارت است از: وارد کردن اشخاص به کشوری که تبعه آن نبوده و از نظر قانونی اجازه ورود و اقامت در آن کشور را ندارند. یا جا دادن به این افراد به شرطی که منظور از این کار کسب منافع مادی باشد.

۳۴. برای مثال مراجعه کنید به ماده ۱۷ کنوانسیون ۱۹۸۸ که به مبارزه با قاچاق از طریق دریا اختصاص دارد.