جمهوری اسلامی ایران
قوه قضائیه
سازمان بازرسی کل کشور

گزارش پژوهشی

مرکز مطالعات و پژوهش‌های
سلامت اداری و مبارزه با فساد

۱۱۰

ابتکارات مبارزه با فساد سازمان ملل متحد برای ورود به هزاره جدید

بسم الله الرحمن الرحيم

گزارش پژوهشی

سال یازدهم، شماره ۱۱۰، تیرماه ۱۳۹۷

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

نام گزارش: ابتکارات مبارزه با فساد سازمان ملل متحد برای ورود به هزاره جدید

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: تیر ۱۳۹۷

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن است و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.

کلیه حقوق مربوط به این گزارش به سازمان بازرسی کل کشور تعلق دارد و هرگونه انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از سازمان، غیرمجاز است.

فهرست مطالب

پیشگفتار ۷
مقدمه ۱۱
قانون اجرایی مختص مأموران اجرای قانون، ۱۹۷۹ ..... ۱۲
کار بر روی مبحث رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۸ ..... ۱۳
کتابچه راهنمایی درخصوص معیارهای عملی مبارزه با فساد، ۱۹۹۰ ..... ۱۶
سازمان ملل، اصول اولیه مرتبط با نقش وکلا، ۱۹۹۰ ..... ۱۸
قانون اجرایی بین‌المللی مختص مقامات دولتی، ۱۹۹۶ ..... ۱۸
بیانیه مبارزه با فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، ۱۹۹۶ ..... ۲۰
بیانیه مرتبط با جرم و امنیت عمومی، ۱۹۹۶ ..... ۲۳
قطعنامه مرتبط با همکاری بین‌المللی علیه فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، ۱۹۹۷ ..... ۲۴
گزارش نشست گروه کارشناسی درخصوص فساد، ۱۹۹۷ ..... ۲۵
گزارش دبیرکل درخصوص تقویت و حفظ حاکمیت قانون: اقدام علیه فساد و رشوه‌خواری، ۱۹۹۸ ..... ۲۵
الگوی قانونی مرتبط با پولشویی، مصادره، و همکاری بین‌المللی در ارتباط با عواید حاصل از جرایم، ۱۹۹۹ ..... ۲۶
طرح عملیاتی برای اجرای بیانیه وین درخصوص جرایم و عدالت، ۲۰۰۲ ... ۲۷
مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل، ۲۰۰۰ ..... ۲۸
معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل ۲۰۰۳ ..... ۳۹
کنفرانس امضای سیاسی سطح بالای مریدا ۴۸
برنامه جهانی مبارزه با فساد (GPAC) ۵۹
برنامه جهانی مبارزه با پولشویی (GPML) ۶۳
یازدهمین کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری جرم و عدالت کیفری، ۲۰۰۵ ..... ۶۴

پیشگفتار

فساد به‌رغم دشواری در تعریف و نبود اجماع بر سر مجموعه مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده آن به شکلی که بتوان آن را تعریفی جامع‌ومانع دانست، اما دارای پیامدهایی است که گستره آن‌ها حیات فردی و اجتماعی را دستخوش تغییر می‌نماید و مشکلاتی قابل‌تأمل را در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی در سطوح خرد و کلان به بار می‌آورد.

شاید از آن روز که تلاش‌های جمعی دولت‌ها در صحنه بین‌المللی، رو به‌سوی همکاری برای دستیابی به نتایجی آورد که فعالیت‌های غیرجمعی دولت‌ها، به‌سختی می‌توانست، حاصلی مشابه را پدید آورد، پرداختن به پدیده فساد و همکاری برای شناخت، پیشگیری و مقابله با آن در دستور کار جمعی قرار گرفت.

جنگ دوم جهانی، اگرچه نشانه شکست کوشش‌های آرمان‌گرایانه‌ای بود که امیدهای به باد رفته با وقوع جنگ بین‌الملل اول را نتوانست چند دهه‌ای بیشتر، با فروغی اندک پابرجا نگه دارد اما به یک دل‌مشغولی عمیق در پرداختن به این حادثه دامن زد. دغدغه‌ای که براساس آن، رهیافتی باید جای خود را به یک رهیافت دیگری داد تا شاید در نگاه جدید، اثربخشی آنچه مورد عمل بود، نمایان می‌گردید.

جنگ نخست جهانی، آرمان‌گرایان را به این باور عمیق رساند که نبود دستاوردهای تقنینی در لباس قوانین الزام‌آور بین‌المللی، عاملی برای کنشگری‌های بی‌قاعده بازیگران بود و ازاین‌رو، جنگ به‌عنوان تجلّی آشکار این کمبود ویرانگر، ذهن و عمل سیاستمداران را به‌سوی اعتقاد به لزوم وضع قوانین بین‌المللی هدایت کرد.

موج‌های آرمان‌گرایی، یکی پس از دیگری در طی چند دهه پس از پایان جنگ نخست، بارقه‌هایی از امید را زنده می‌کرد اما خیلی زود روشن شد که این امواج در برخورد با ساحل واقعیت، درهم می‌شکند و از آن چیزی باقی نمی‌ماند. آرمان‌گرایی با

تمام امیدهایی که به آن بسته شده بود، با طبل‌های جنگ دوم، بیش از گذشته، رنگ باخت.

جنگ دوم جهانی هنوز در جریان بود که اندیشه‌های ضد جنگ از لابه‌لای خطوط حوادث تلخ آن، راه خود را می‌پیمود. این شاخه از تفکر علمی که بیش از همه، مُهر واقع‌گرایی را بر جبین داشت، صرف دستیابی به " قوانین خوب" را ضامنی برای رسیدن به " عمل خوب " نمی‌پنداشت و در کنار آن، از الزامات ساختاری که در پایه، به بنیان‌های واقع‌گرایی یعنی " اصل قدرت" استوار بود، سخن می‌گفت.

سازمان ملل متحد، فرزند این تفکر بود که بر بستر ناکامی‌های ناشی از شکست جامعه ملل آرمان‌گرا به دنیا آمد. این مجموعه با درس گرفتن از شکست طرح‌های پیشین که بیشتر بر ایده‌آل‌ها تکیه داشت تا بر حقیقت قدرت، در پی آن شد تا عناصر کامیابی زدا در تلاش‌های پیشگیرانه از جنگ را با تمهیداتی مختلف، از میان بردارد یا لااقل آن‌ها را کم‌رنگ سازد.

با شکل‌گیری این مجموعه، به‌تدریج مجموعه‌هایی دیگر در سطوح محلی، منطقه‌ای و حتی جهانی به‌وجود آمد تا زنجیره این قوانین و مقررات فراملی به‌تدریج تقویت شود و امکان تنش‌زدایی هر چه بیشتر در روابط میان کشورها فراهم آید.

در این میان، اگرچه نباید از این واقعیت غافل ماند که قدرتمندان سازمان ملل متحد که آفرینندگان اصلی آن نیز بودند، با گذشت زمان، به‌تدریج به یک الیگارشی زورمدار با برخی حقوق انحصاری تبدیل شدند که در بسیاری موارد، حقوق دولت‌های ضعیف‌تر در کشاکش تصمیم‌گیری‌های آن‌ها به فراموشی سپرده می‌شد و یا به داعیه مصالح عامه که همان گروه اندک، تعیین‌کننده‌اش بود، پایمال می‌گردید. با این همه، سازمان ملل متحد از زمان تشکیل در واپسین گاه‌های بزرگ‌ترین منازعه قرن اخیر تاکنون، شاهد جنگی دیگر در سطح جهانی نبوده است. این پدیده، البته به معنای آن نیست که منازعات از اندیشه و عمل انسانی در روابط میان ـ دولتی رخت بربسته است

و به معنای آن نیز نیست که این مجموعه، همچون یک قضاوت‌گر عدالت‌پیشه، تحقق خواسته‌های جهانی را بر عهده دارد و همگان از قدرت‌های بزرگ تا قدرت‌های متوسط و کوچک را به چشمی واحد می‌نگرد. اما آنچه را که به‌عنوان درس می‌توان از این حرکت قریب هفت دهه‌ای آموخت، چگونگی قوام یافته‌گی این نظم الیگارشیک و فراهم آوردن مقدمات آن به‌ویژه در زمینه قوانین و مقررات است.

نوشته حاضر، بخشی از یک نوشته مطول درخصوص تمهیدات تقنینی در سطح بین‌المللی ازسوی سازمان ملل متحد است که قالب‌بندی آن در چارچوب یک گزارش پژوهشی، دو هدف را دنبال می‌نماید:

نخست آشنایی با نحوه اندیشیدن و تأملات پیش‌نگر که زمینه رسیدن به تغییرات آتی را از چند دهه پیش‌تر، به‌تدریج فراهم می‌آورد.

سازمان ملل متحد، سال‌ها پیش از ورود در هزاره جدید، این چرخش زمانی را به‌عنوان یک نقطه عطف تاریخی، مدنظر قرار داده بود و در فعالیت‌های مختلف خود، از همکاری‌های دو و چندجانبه گرفته تا مسایل حوزه جرم و فساد، آن را به مبنایی زمانی برای فراهم آوردن تمهیدات قانونی در رسیدن به نقاط از پیش تعیین‌شده، تبدیل کرده بود. نوشته حاضر، با نگاهی به این تحولات تقنینی، خلاصه‌ای از آنچه بر بستر زمان جریان یافته را در اختیار مخاطبان قرار می‌دهد.

دوم، نوشته حاضر که مخاطبان عمده آن را فعالان عرصه مبارزه با فساد به‌ویژه در سازمان بازرسی کل کشور تشکیل می‌دهند، درسی قابل‌تأمل را در اختیار خواننده فهیم خود قرار می‌دهد و آن اینکه پس از هدف‌گذاریِ زمانی، برای رسیدن به مجموعه‌ای از مقاصد، فراهم آوردن تمهیدات لازم در بازه زمانی پیش‌روی، از مهم‌ترین الزامات تلقی می‌گردد.

در اینجا اگر سال ۱۴۰۴ را به‌عنوان مبنایی زمانی برای هدف‌گذاری‌های کشور در عرصه‌های مختلف ازجمله مقابله با فساد در نظر آوریم، این مهم نیازمند تغییراتی در

قوانین، ساختارها، رویه‌ها و بازیگران است. تغییراتی که بدون آن‌ها، چیزی جز صورت امور تغییر نخواهد کرد. اهمیت نوشته حاضر برای فعالان حوزه مقابله با فساد به‌ویژه در سازمان بازرسی کل کشور این است که در یک نگاه کلی، تمهیداتی از قبیل آنچه برشمردیم را درخصوص یک سازمان جهانی به تصویر می‌کشد و حکایت از آن دارد که چنین نهادی، پیش از ورود در هزاره جدید، چگونه با حرکتی تدریجی به سمت اهداف تقنینی، تسهیل‌گر دستیابی به آن‌ها حرکت کرد. اینک فعالان مقابله با فساد نیازمند آن هستند تا در فرصت اندک باقی‌مانده تا سال ۱۴۰۴، دست‌به‌کار طراحی و اصلاح قوانین، ساختارها، رویه‌ها و بازیگران شوند. نوشته پیش رو، تصویری خلاصه اما واقعی از آنچه پیش از ورود در هزاره جدید و در اوایل آن در سطح بین‌المللی اتفاق افتاده را به‌عنوان نمونه‌ای عملی در اختیار خوانندگان، قرار خواهد داد.

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

ابتکارات مبارزه با فساد سازمان ملل متحد برای ورود به هزاره جدید[1]

«فساد به‌گونه‌ای نامتناسب، به فقرا آسیب می‌رساند. این آسیب به‌واسطه منحرف ساختن بودجه مختص توسعه، تضعیف توانایی دولت در ارائه خدمات اساسی، افزایش نابرابری و بی‌عدالتی، و ایجاد مانع بر سر راه کمک‌ها و سرمایه‌گذاری‌های خارجی است.»[2]

مقدمه

فساد، موضوعی است که برای بیش از دو دهه، در کانون مباحث سازمان ملل متحد قرار داشته است. به این موضوع، برای اولین بار، در کنگره‌های پنج سالانه سازمان ملل درخصوص پیشگیری از جرایم و برخورد با خاطیان، پرداخته شد که طی آن‌ها، سازمان ملل، بحث تدوین یک قانون اجرایی برای مأموران اجرای قانون کشورهای عضو خود، را آغاز نمود. از آن زمان تاکنون، سازمان ملل شماری از قطعنامه‌ها، ابزارها، تحقیقات، گردهمایی‌ها و فعالیت‌های مرتبط با فساد و موضوعات مربوطه را به‌طور منظم به‌ویژه تحت لوای "شورای اقتصادی و اجتماعی" (ECOSOC) و واحدهای تابعه‌اش نظیر "برنامه پیشگیری جرم و عدالت جزائی سازمان ملل" و "برنامه توسعه سازمان ملل" تدوین و اجرا نموده است. در ادامه به برخی از این اقدامات سازمان ملل اشاره می‌شود.

۱- این گزارش برگرفته از کتاب «مبارزه با فساد؛ یک تحلیل حقوقی» است که ازسوی سازمان مشاوره حقوقی آسیایی- آفریقایی منتشر و بخش‌هایی از آن توسط محققان مرکز مطالعات سازمان بازرسی کل کشور ترجمه شده است.

۲- کوفی‌عنان دبیرکل اسبق سازمان ملل، در بیانیه‌اش درخصوص تصویب معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل توسط مجمع عمومی.

قانون اجرایی مختص مأموران اجرای قانون، ۱۹۷۹

در پنجمین کنگره پیشگیری از جرایم و برخورد با خاطیان که در سال ۱۹۷۵ در ژنو برگزار شد، سازمان ملل گروهی کاری از کارشناسان پلیس را از مناطق مختلف جهان فراخواند[۱] تا به پیش‌نویس قانون بین‌المللی اصول اخلاقی برای پلیس و نهادهای دیگر اجرای قانون کمک کند.[۲] گروه کاری فوق بعد از بررسی متدهای مورداستفاده در وضع استانداردهایی برای مقامات اجرای قانون در نقاط مختلف جهان و مطالعه گستره‌ای از مدل‌ها، پیش‌نویس قانون بین‌المللی اصول اخلاقی پلیس را تهیه و به کنگره ارائه نمود. بر این اساس، پنجمین کنگره، پیشنهاد ایجاد کمیته‌ای از متخصصان جهت بررسی موضوع قانون بین‌المللی اصول اخلاقی پلیس را به مجمع عمومی داد. مجمع عمومی به‌واسطه قطعنامه ۳۴۵۳ (XXX)[۳]، از کمیته پیشگیری و کنترل جرایم درخواست کرد که بر مبنای پیشنهاد ارائه‌شده و نتیجه‌گیری‌های حاصل آمده از پنجمین کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری از جرایم و برخورد با خاطیان، اقدام به تدوین پیش‌نویس یک قانون اجرایی برای مأموران اجرای قانون و ارائه پیش‌نویس به مجمع عمومی، نماید.

چهارمین جلسه کمیته پیشگیری و کنترل جرایم،[۴] تدوین پیش‌نویس یک قانون اجرایی برای ارائه به مجمع را صورت بخشید؛ بعدازآن مجمع عمومی طی مذاکراتش، در سال ۱۹۷۷ اقدام به ایجاد یک گروه کاری درون جلسه‌ای جهت حصول اجماع نظر

۱- جلسات گروه کاری فوق، در دارنتون ایالت ویرجینیای ایالات‌متحده آمریکا، برگزار شد.

۲- پنجمین کنگره سازمان ملل، توجهش را بر جرایم تجاری در سطوح ملی و بین‌المللی، متمرکز نمود و توجه خاصی را به جرایم سازمان‌یافته، جرایم اداری و فساد، مبذول داشت. گزارشی که دبیرخانه سازمان ملل برای کنگره فراهم نمود، به تهدید فزاینده ناشی از جرایم اقتصادی (به‌ویژه فساد) برای بسیاری از کشورهای جهان، اشاره داشت، "سازمان ملل، پنجمین کنگره پیشگیری از جرم و برخورد با خاطیان، تغییرات در اشکال و ابعاد بزهکاری فراملی و ملی"، گزارش دبیرخانه، A / CONF. 56 / 3.

۳- قطعنامه 3453 (XXX) مجمع عمومی سازمان ملل، ۹ دسامبر ۱۹۷۵

۴- نیویورک، ۲۱ ژوئن تا ۲ جولای ۱۹۷۶

جهانی درخصوص متن آن نمود. در طی نهایی سازی تصویب این قانون، توجه بسیاری معطوف مسئله مهارت حرفه‌ای و مسئولیت‌پذیری پلیس گردید. قانون فوق در ارتباط با مسئله فساد مأموران پلیس، چنین عنوان می‌کند:

"با توجه به اینکه فساد، در تمامی مراحل زندگی، غیرقابل‌تحمل است و ازآنجایی‌که حکومت‌ها، نمی‌توانند توقع اجرای قانون مابین شهروندانشان را داشته باشند اگر خود نتوانند و یا نخواهند قانون را در بین مأموران و نهادهای خودشان، اعمال کنند، ضروری است که مأموران اجرای قانون، نسبت به هرگونه فسادی که به نظرشان می‌رسد، به‌شدت برخورد و پیگیری کنند."

قانون اجرایی مختص مأموران اجرای قانون، در سی و چهارمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل در سال ۱۹۷۹، تصویب شد.[۱] مجمع تصمیم گرفت که این قانون را با این توصیه به دولت‌ها ارائه کند که باید توجه ویژه‌ای به استفاده از آن در چارچوب قوانین داخلی به‌عنوان جزئی از اصول الزامی مأموران اجرای قانون، مبذول شود. ماده ۷ از قانون فوق مأموران اجرای قانون را به خودداری از ارتکاب هرگونه عمل مفسدانه و پیگیری و برخورد شدید با چنین اعمالی ملزم می‌سازد.

کار بر روی مبحث رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی سال‌های ۱۹۷۵ تا ۱۹۸۸

در سال ۱۹۷۵، ایالات‌متحده، ایران[۲] و لیبی[۱] هرکدام طرحی را درخصوص فساد خارجی، به مجمع عمومی سازمان ملل، پیشنهاد دادند. بااین‌حال، بعدها طرح‌های فوق،

۱- قطعنامه ۳۴/۱۶۹ مجمع عمومی سازمان ملل، ۱۷ دسامبر ۱۹۷۹

۲- طرح ایران، دولت‌ها را به اعمال معیارهای سخت‌گیرانه علیه فساد، دعوت می‌کرد، از دبیرکل سازمان ملل می‌خواست که تحقیقی درخصوص روش‌های مبارزه با فساد (ازجمله وضع یک قانون اجرایی)، صورت دهد، و نهادهای دولتی و غیردولتی را به همیاری با این اقدامات، فرامی‌خواند. مراجعه شود به سالنامه سازمان ملل، ۱۹۷۵، صفحات ۴۸۶ و ۴۸۷

پس گرفته شدند. اما مجمع عمومی، قطعنامه‌ای را بر مبنای پیش‌نویس طرح چهارم که توسط گروهی از کشورهای درحال‌توسعه و کشورهای اروپای مرکزی[۲] ارائه‌شده بود، تصویب نمود. قطعنامه ۳۵۱۳ [۳] که تمامی اشکال فساد ازجمله رشوه‌خواری را دربرمی گرفت، در ۱۵ دسامبر ۱۹۷۵، تصویب شد. این قطعنامه، بازتابگر گفتمان و اهداف جنبش "نظم جدید اقتصاد بین‌الملل " (NIEO) بود. قطعنامه فوق، بر حقوق دولت‌ها در اتخاذ اقدامات مناسب در حوزه قضایی‌شان علیه کمپانی‌های فراملی، تأکید داشت و کشورها را به همکاری با کشورهای میزبان جهت پیشگیری از رشوه‌خواری، ترغیب می‌نمود. این قطعنامه همچنین "شورای اقتصادی و اجتماعی" (ECOSOC) را به هدایت "کمیسیون مرتبط با کمپانی‌های فراملی" جهت گنجاندن مقولات پرداخت‌های نامشروع خارجی به درون برنامه کاری‌اش، فرامی‌خواند.[۴]

در سال ۱۹۷۶، ECOSOC و کمیسیون کمپانی‌های فراملی، اکثر کارهای مرتبط با فساد را در سازمان ملل، صورت بخشیدند. در آگوست ۱۹۷۶، ECOSOC، گروه کاری بین دولتی ویژه‌ای را درخصوص شیوه‌های فساد، تشکیل داد و وظیفه تدوین یک توافقنامه بین‌المللی جهت پیشگیری و حذف پرداخت‌های نامشروع در قراردادهای بین‌المللی را بر عهده آن قرارداد.[۵]

۱- طرح لیبی، به فعالیت‌های غیراخلاقی کمپانی‌های چندملیتی اشاره داشت که ایمنی و امنیت مردم و دولت‌ها را تهدید می‌کردند. لیبی، درخواست مجازات (ازجمله تحریم‌های بین‌المللی) علیه کمپانی‌های رشوه دهنده را داشت. مراجعه شود به سالنامه سازمان ملل، ۱۹۷۵، صفحات ۴۸۶ و ۴۸۷.

۲- الجزایر، آرژانتین، بنین، بولیوی، کلمبیا، کاستاریکا، کوبا، یمن، اکوادور، مصر، گابون، گویان، ایران، عراق، لیبی، ماداگاسکار، نیجریه، پاکستان، پرو، رومانی، سومالی، سوریه، توگو، تانزانیا، ولتای شمالی، ونزوئلا، و یوگسلاوی. مراجعه شود به سالنامه سازمان ملل، ۱۹۷۵، صفحه ۴۸۷.

۳- قطعنامه ۳۵۱۴ مجمع عمومی، ۱۹۷۵

۴- ایالات‌متحده و آلمان، تأکید داشتند که به فساد باید از هر دو وجه ارائه و درخواست آن پرداخته شود، بااین‌حال، قطعنامه فوق، تنها بر وجه عرضه آن تأکید داشت. مراجعه شود به " آلخاندرو پوساداس "، " مبارزه با فساد تحت قوانین بین‌المللی "، " مجله قوانین تطبیقی و بین‌المللی دوک "، جلد ۱۰، شماره ۲، ۲۰۰۰.

۵- قطعنامه ۲۰۴۱(LXI)" E.S.C "

بااین‌حال، عملکرد این کمیته ویژه با ادعای دوباره‌کاری نسبت به کارهـای صـورت گرفته بر روی قانون اجرایی کمپانی‌های فراملی، موردانتقاد قرار گرفـت.[۱] کمیتـه ویـژه فوق، کـارش را در سـال ۱۹۷۸ بـه اتمـام رسـاند و گـزارش خـود را کـه شـامل مـتن پیش‌نویس یک موافقت‌نامه بین‌المللی جهت پیشگیری و حذف پرداخت‌های نامشـروع در قراردادهای تجاری بین‌المللی بود، به "ECOSOC"، ارائه نمود. در سال ۱۹۸۰ قبل از ECOSOC ، دو قطعنامه، یکی توسط هنـد از طرف گروه ۷۷ درخصـوص تصـویب قانـــون اجرایـی TNC و دیگری توسط ایالات‌متحده جهت تصـویب موافقـت‌نامـه‌ای درخصـوص پرداخـت‌هـای نامشـــــروع، پیشـنهاد گردیـد.[۲] ECOSOC هـردوی ایـن پیشنهادها را به مجمع عمـومی، تحویـل نمـود کـه هـیچ‌کـدام جامـه عمـل نپوشـید. کشورهای درحال‌توسعه، با حمایت بلوک کمونیست، تصویب موافقت‌نامه پرداخت‌هـای نامشروع را حین تکمیل قانون اجرایی مختص کمپـانی‌هـای فراملـی رد کردنـد. بـدین ترتیب، تا سال ۱۹۸۸، هیچ‌گونه مذاکره جدی درخصوص مسائل فـوق در ECODOC صورت نگرفت.

بـااین‌حـال، بـا تغییـری کـه در اقتصـاد جهـانی رخ داد، فعالیـت سـازمان ملـل و ECOSOC نیز در این زمینه، تحـت تـأثیر قـرار گرفـت. دور اروگوئـه " GATT " و برنامه‌های گسترده آزادسازی و درونی سازی اقتصادی که توسط شماری از کشـورهای درحال‌توسعه، دنبال شدند، نگرش جدیدی را به این موضوعات قـدیمی، ایجـاد نمودنـد

۱- بااین‌حال، ECOSOC اذعان نمود که تدوین یک قانون اجرایی توسط " کمیسیون مرتبط بـا کمپـانی‌هـای فراملی "، بیشترین اولویت را دارد و نتیجه‌گیری کمیتـه ویـژه درخصـوص پرداخـت‌هـای نامشـروع بـین‌المللـی، به‌هیچ‌وجه نباید به اولویت مذکور خدشه وارد کرده یا آن را به تأخیر بیندازد. قطعنامه ۲۰۴۲ (LXI). مراجعه شـود به " آلخاندرو پوساداس "، مبارزه با فساد تحت قوانین بین‌المللی"، مجله قوانین تطبیقـی و بـین‌المللـی دوک "، جلد ۱۰ شماره ۲، ۲۰۰۰، صفحه ۳۶۷.

۲- ایالات‌متحده طرح فوق را برای دومین بار پیشنهاد می‌داد، بـار اول هـیچ‌گونـه اقـدامی توسـط ECOSOC صورت نگرفت.

ECOSOC در قطعنامه ۱۹۸۹ خود درخصوص همکاری بین‌المللی جهت مبارزه با جرایم سازمان‌یافته، دغدغه خود را چنین عنوان داشت:

"جرایم سازمان‌یافته به‌شدت در بسیاری از نقاط جهان، افزایش‌یافته و ماهیت بین‌المللی‌تری به خود گرفته است که به‌ویژه منجر به گسترش پدیده‌های ناپسندی همچون خشونت، تروریسم، فساد، تجارت غیرقانونی مواد مخدر، و در کل، تضعیف فرآیند توسعه، پایین آوردن کیفیت زندگی، و تهدید حقوق بشر و آزادی‌های اولیه شده است... " [۱]

کتابچه راهنمایی درخصوص معیارهای عملی مبارزه با فساد، ۱۹۹۰

سازمان ملل در هشتمین کنگره، پیش‌نویس قطعنامه‌ای درخصوص همکاری بین‌المللی برای پیشگیری جرم و عدالت کیفری از منظر توسعه را مدنظر قرارداد که مجموعه‌ای از توصیه‌ها در این خصوص، ضمیمه آن بود. توصیه ۸، چنین عنوان می‌داشت که "از آنجایی که فعالیت‌های فسادآمیز مقامات دولتی، می‌تواند باعث نابودی کارایی بالقوه تمامی انواع برنامه‌های دولتی شده، روند توسعه را به تأخیر انداخته و افراد و گروه‌ها را قربانی کند، ذکر این نکته بسیار حائز اهمیت است که تمامی کشورها باید:

۱. کفایت قوانین کیفری خود ازجمله آیین دادرسی‌شان را برای واکنش نسبت به‌تمامی اشکال فساد و اقدامات صورت گیرنده جهت کمک یا تسهیل فعالیت‌های فسادآمیز، بررسی نموده و راه‌حلی برای اعمال مجازاتی بیاندیشند که حالت بازدارندگی مکفی را تضمین کند.
۲. سازوکار اجرایی و نظارتی مناسبی برای پیشگیری از اقدامات فسادآمیز و یا سوءاستفاده از قدرت، ابداع نماید.

۱- قطعنامه ۷۰ / ۱۹۸۹ " E.S.C "

۳. رویه‌هایی را برای شناسایی، بررسی و محکوم‌سازی مقامات فاسد، به اجرا درآورند.

۴. بندهای قانونی برای غرامت گرفتن اموال و دارایی‌های ناشی از اقدامات فسادآمیز، پیش‌بینی کنند.

۵. مجازات اقتصادی برای شرکت‌های درگیر در فساد، اتخاذ نمایند."

علاوه بر این، قطعنامه فوق، از شعبه پیشگیری جرم و عدالت کیفری خواست تا در گردهم آوردن اطلاعاتی برای کمک به کشورها در طی اقدامات مذکور، ازجمله تدوین یک کتابچه راهنما جهت مبارزه با فساد، مشارکت کرده و به قضات و دادستان‌ها، آموزش تخصصی دهد تا صلاحیت کافی برای پرداختن به جنبه‌های فنی فساد، را داشته باشند. [۱]

اولین پیش‌نویس کتابچه راهنمای مبارزه با فساد که توسط شعبه پیشگیری جرم و عدالت کیفری تهیه شده بود، به هشتمین کنگره ارائه گردید. این کتابچه راهنما درخصوص معیارهای عملی مبارزه با فساد، به بررسی متداول‌ترین مسائل پیش‌روی سیاست‌گذاران و متخصصان در تلاش برای پرداختن به مقوله فساد، می‌پردازد. کتابچه فوق، معیارهای امکان‌پذیری که می‌توان به کاربست و رویه‌های مرتبط با ابداع برنامه‌های ضدفساد را برمی‌شمارد این کتابچه ضمن پیشنهاد راهکارهای امکان‌پذیر، به موضوعات حقوقی که در درجه تناسب و دشواری‌شان بر مبنای سیستم حقوقی هر کشور، نوسان دارند، می‌پردازد. بعد از آن کنگره، دفترچه راهنمای فوق، در اختیار کارشناسان سرتاسر جهان قرار گرفت و توصیه‌های دریافتی، درون کتابچه

۱- مراجعه شود به دفتر ثبت رسمی شورای اقتصادی و اجتماعی، ۱۹۹۰، متهم شماره ۱۰-(۳۱/ ۱۹۹۰/E)، فصل یک، بخش C، رأی ۱۰۴/ ۱۱.

گنجانده شد و نسخه اصلاح‌شده‌ای حاصل آمد که به‌عنوان مطلبی ویـژه، در "بررسـی بین‌المللی سیاست‌گذاری جنایی"، به چاپ رسید.[۱]

سازمان ملل، اصول اولیه مرتبط با نقش وکلا ۱۹۹۰

اصول فوق، توسط هشتمین کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری جـرم و برخـورد با خاطیان، تصویب و مورد استقبال مجمع عمومی سـازمان ملـل در قطعنامـه ۴۵/۱۲۱ تاریخ ۱۴ دسامبر ۱۹۹۰ قرار گرفت. سازمان ملل، دولت‌ها را به مدنظر قرار دادن اصول مذکور در تدوین قوانین مربوطه و دسـتورات سیاسـی، و تـلاش جهـت اجـرای آن‌هـا، مطابق با شرایط اقتصادی، اجتماعی، فرهنگ حقوقی و سیاسی هر کشور، دعوت نمود. مجمع عمومی به‌واسطه قطعنامه ۴۵/۱۶۶ تـاریخ ۱۸ دسـامبر ۱۹۹۰، دولـت‌هـا را "بـه احترام به این اصول و مدنظر قراردادن آن‌ها در چارچوب قوانین و مقررات داخلی‌شان"، فراخواند.

قانون اجرایی بین‌المللی مختص مقامات دولتی، ۱۹۹۶

لازم به یادآوری است که در سال ۱۹۹۲ هشتمین کنگره در قطعنامه ۷ خود درخصوص "فساد دولتی" از دبیرکل خواسته است که پیش‌نویس یک قانون اجرایی بین‌المللـی در ارتباط با مقامات دولتی را برای ارائه به نهمین کنگره فراهـم آورد.[۲] بر همـین اسـاس، پیش‌نویس یک قانون اجرایی بین‌المللی در ارتبـاط بـا مقامـات دولتـی تهیـه، و بـرای

۱- "بررسی بین‌المللی سیاست‌گذاری جنایی "، شماره‌های ۴۱ و ۴۲، ۱۹۹۳ (انتشارات سازمان ملل متحد، شـماره E.93.IV.4)

۲- قطعنامه ۷ درخصوص" فساد در حکومت " توصیه می‌کند که کشورهای عضو، باید گستره‌ای از سـازوکارهای اجرایی و نظارتی را برای پیشگیری از اقدامات فسادآمیز، ابداع نمایند. این قطعنامه، کشورهای عضو را بـه بررسـی کفایت قوانین کیفریشان (ازجمله مقررات اداری) دعوت می‌کنند تا از این طریق به‌تمامی اشکال فسـاد و اقـدامات طراحی‌شده برای مساعدت یا تسهیل فعالیت‌های فسادآمیز، واکنش نشان دهند.

بررسی و دریافت دیدگاه، به کمیسیون پیشگیری جرم و عـدالت کیفـری[۱] در چهـارمین اجلاسش،[۲] ارائه گردید.

کمیسیون فوق، بر این عقیده بود که پیش‌نـویس قـانون مـذکور درصـورت نهـایی شدن، می‌توانست ابزاری مهم برای فعالیت‌هـای عملیـاتی "برنامـه پیشـگیری جـرم و عدالت کیفری سازمان ملل" و همچنین برای کشورهایی که مایل به گنجاندن قـوانین مشابهی در معیارهای پیشگیری و کنترل فساد بودند، باشد.

ECOSOC در قطعنامه ۱۹۹۵/۱۴ خود درخصوص اقدام علیه فساد، که بـا توصـیه کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری در چهارمین جلسه‌اش، به تصویب رسـید. از دبیرکل خواست که پیش‌نویس قانون فوق را بر مبنای دیدگاه‌های دریافت شده ازسوی دولت‌ها، نهایی سازد. این شـورا در همـان قطعنامـه، دولـت‌هـا را بـه ایجـاد و اجـرای معیارهای ضدفساد جهت افزایش قابلیت‌هایشان در پیشگیری و کنترل مناسب اقدامات فسادآمیز، و به تقویت همکاری بین‌المللی در این زمینه، دعوت نمود.[۳] بر همین اسـاس، مجمع عمومی در دسامبر ۱۹۹۶، قانون اجرایی بین‌المللی مرتبط بـا مقامـات دولتـی[۴] را تصویب و استفاده از آن را به‌عنوان ابزاری جهت هـدایت اقداماتشـان علیـه فسـاد، بـه کشورهای عضو، توصیه نمود.

طبق این قانون، یک منصب دولتی، جایگاهی متضـمن انجـام وظیفـه در راسـتای منافع عمومی است. درنتیجه، غایت وفاداری مقامات دولتی، منافع عمـومی کشورشـان خواهد بود. قانون مذکور همچنین بر موضوعات مختلف مرتبط با رفتار مقامـات دولتـی

۱- کمیته پیشگیری جرم و عدالت کیفری، نتیجه تصمیم اجلاس وزرا مبنی بر بازسازی برنامه مبارزه با جرایم بود که در سال ۱۹۹۱ به تصویب مجمع عمومی رسید.

۲- ۳۰ مه تا ۹ ژوئن ۱۹۹۵ در وین برگزار شد.

۳- شورا همچنین از دبیرکل، در کنار چیزهای دیگر، خواست تا به بررسـی و بسـط کتابچـه راهنمـای مـرتبط بـا معیارهای عملی مبارزه با فساد، بپردازد.

۴- مجمع عمومی، قطعنامه مرتبط با اقدام علیه فساد، قطعنامه ۵۱/۵۹، ۱۲ دسامبر ۱۹۹۶

تمرکز دارد، ازجمله: (۱) تعارض نفع و عدم صلاحیت؛ (۲) افشای دارایی‌ها؛ (۳) پذیرش هدایا و یا الطاف دیگر؛ (۴) اطلاعات محرمانه؛ (۵) فعالیت سیاسی. در ارتباط با تعارض نفع و عدم صلاحیت، قانون فوق چنین عنوان می‌دارد:

۱. مقامات دولتی نباید از منصب دولتی خود برای پیشبرد ناصحیح منافع مالی یا شخصی خود یا خانواده‌شان، استفاده کنند. آن‌ها نباید در هر معامله‌ای درگیر شوند، جایگاه یا منصبی به‌دست آورند و یا درجایی که مطابق با منصب، تعهدات یا وظایفشان و یا ادای آن‌ها، نباشد هرگونه نفع مالی یا تجاری یا منافعی ازاین‌دست داشته باشند.

۲. مقامات دولتی باید مطابق با قوانین یا مقررات اجرایی، منافع تجاری، اقتصادی و مالی و یا فعالیت‌های صورت گیرنده در راستای نفع مالی خود را که ممکن است موجب یک تعارض منفعتی احتمالی در آینده شود، افشا نمایند.

۳. مقامات دولتی نباید هیچ‌گاه به شکلی نادرست از وجوهات، دارایی‌ها، خدمات و یا اطلاعات دولتی که در حین انجام و یا درنتیجه وظایفشان به‌دست می‌آید، در ارتباط با فعالیت‌های غیر مرتبط با کار دولتی‌شان، استفاده کنند

۴. مقامات دولتی باید از معیارهای وضع‌شده توسط قانون و یا توسط سیاست‌های اجرایی مبتنی بر اینکه بعد از ترک مناصب دولتی‌شان، استفاده ناصحیح از مزیت منصب قبلی‌شان نکنند، پیروی نمایند.

بیانیه مبارزه با فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، ۱۹۹۶

مجمع عمومی، در مارس ۱۹۹۶، بااطلاع از کارهای صورت گرفته توسط سازمان‌های منطقه‌ای و بین‌المللی نظیر OAS، شورای اروپا و اتحادیه اروپایی، در مبارزه با رشوه‌خواری بین‌المللی، به‌واسطه قطعنامه ۵۱/۱۹۱ خود، بیانیه مبارزه با فساد و

رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی سازمان ملل را که ضمیمه قطعنامه مذکور بود، تصویب نمود. بیانیه فوق، اهمیت تقویت مسئولیت‌پذیری اجتماعی و استانداردهای اخلاقی مرتبط را نه‌فقط در بخش دولتی، بلکه همچنین در کمپانی‌های خصوصی ازجمله کمپانی‌های چندملیتی و افراد درگیر در قراردادهای تجاری بین‌المللی، (ازطریق رعایت قوانین و مقررات کشورهایی که درون آن‌ها دست به تجارت می‌زنند و مدنظر قرار دادن تأثیر این فعالیت‌ها بر توسعه اقتصادی و اجتماعی و حفاظت از محیط‌زیست، در کنار چیزهای دیگر)، به رسمیت می‌شناسد.

بیانیه فوق همچنین کشورهای عضو را به اقدامات عینی در راستای امور زیر فرامی‌خواند:

۱. مبارزه با تمامی اشکال فساد، رشوه‌خواری و اعمال نامشروع مرتبط، در قراردادهای تجاری بین‌المللی؛
۲. تعقیب کیفری رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی به روشی کارآمد و هماهنگ؛
۳. ایجاد یا حفظ استانداردها و شیوه‌های حسابرسی که شفافیت قراردادهای تجاری بین‌المللی را تقویت کنند؛
۴. وضع یا ترغیب به وضع متناسب قوانین، استانداردها یا شیوه‌های صحیح تجاری که از فساد، رشوه‌خواری و اعمال نامشروع مرتبط در قراردادهای بین‌المللی، جلوگیری کنند؛
۵. بررسی محکومیت قرار دادن دارا شدن نامشروع مقامات دولتی یا نمایندگان انتخابی؛
۶. همکاری و ارائه بالاترین سطح مساعدت در ارتباط با تحقیقات کیفری و دیگر رویه‌های حقوقی مرتبط با فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی؛

۷. تقویت همکاری جهت تسهیل دسترسی به اسناد و بایگانی‌های مرتبط با قراردادها و هویت اشخاص درگیر در رشوه‌خواری در قراردادهای بین‌المللی؛

۸. تضمین اینکه مقررات رازداری بانکی، باعث تضعیف یا توقف تحقیقات کیفری یا دیگر رویه‌های حقوقی مرتبط با فساد، رشوه‌خواری و یا دیگر اعمال نامشروع مرتبط در قراردادهای تجاری و بین‌المللی، نشوند و اینکه با دولت‌هایی که به‌دنبال اطلاعات مرتبط با چنین قراردادهایی هستند، همکاری کامل شود.

مجمع عمومی همچنین از ECOSOC و هیأت‌های تابعه‌اش به‌ویژه کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری، درخواست نمود که:

- به بررسی شیوه‌های مناسب جهت تحقق اجرای کامل قطعنامه و بیانیه فوق، (ازجمله ترکیب ابزارهای بین‌المللی، بدون ایجاد هیچ‌گونه منع، اختلاس و یا تأثیر در اقدامات بین‌المللی، منطقه‌ای، و یا ملی) بپردازند تا از این طریق پیگرد قانونی فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، تقویت شود؛
- موضوع فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی را به‌طور منظم، تحت نظر بگیرند؛
- به اجرای مؤثر این قطعنامه کمک کنند.

متعاقب قطعنامه‌های ۵۱/۵۹ و ۵۱/۱۹۱، قسمت پیشگیری جرم و عدالت کیفری، اقدام به سازمان‌دهی کارگاه علیه جرایم سازمان‌یافته و فساد در سطح وزرای منطقه آفریقا، نمود که به دعوت دولت سنگال از تاریخ ۲۱ تا ۲۳ جولای ۱۹۹۷ در داکار سنگال، برگزار شد. کارگاه داکار، در برگردان بیانیه‌های سیاسی به‌صورت برنامه‌های کاری عملی برای جامه عمل پوشاندن به همکاری مؤثر منطقه‌ای (درزمینه تحقیقات و

مساعدت حقوقی، استرداد مجرمان و مصادره دارایی‌های مجرمانه) ضروری بود. کارگاه فوق در جلسه پایانی‌اش، به‌طور یکپارچه بیانیه داکار را تصویب نمود که در آن وزرا و نمایندگان دولت‌های آفریقایی، تعهدشان به مبارزه با فساد و جرایم سازمان‌یافته به‌واسطه اقدامات زیر را بیان داشتند:

- بازبینی و استحکام بخشیدن به نهادهای فعلی، به‌ویژه سیستم‌های عدالت کیفری و ایجاد سازوکارهای مناسب جهت هماهنگی اقدامات در سطح ملی؛
- بازبینی، به‌روزرسانی و هماهنگ‌سازی قوانین اساسی و اجرایی و رژیم‌های نظارتی جهت تضمین تناسب، کار آیی و انعطاف‌پذیری‌شان نسبت به اشکال مختلف اقدامات فسادآمیز (ازجمله از منظر قراردادهای تجاری بین‌المللی) و انواع جدید جرایم سازمان‌یافته
- تدوین و تصویب قوانین و مقررات جدید برای سازگاری با چالش ناشی از پیچیدگی جرایم سازمان‌یافته و فساد؛
- ترفیع مهارت‌های کارکنان اجرای قانون و نهادهای قضایی، افزایش دانش و تخصص ایشان و افزایش قابلیت‌های حرفه‌ای‌شان برای تقویت توانایی در اجرای کارآمد قوانین و مقررات پیشگیری و کنترل جرایم سازمان‌یافته و فساد؛

بیانیه مرتبط با جرم و امنیت عمومی، ۱۹۹۶

در ماده ۱۰ از بیانیه فوق، کشورهای عضو، بر سر مبارزه و منع فساد و رشوه‌خواری به‌واسطه اعمال قوانین کاربردی داخلی علیه چنین فعالیت‌هایی، توافق نمودند. دولت‌ها همچنین موافقت نمودند تا ایجاد معیارهای عملی برای همکاری بین‌المللی جهت مهار اقدامات فسادآمیز و نیز افزایش مهارت فنی جهت پیشگیری و کنترل فساد را مدنظر

قرار دهند. مواد دیگر این بیانیه، اساساً به جرایم فراملی نظیر پولشویی وجوه ناشی از جرایم بزرگ، می‌پردازند.[۱]

قطعنامه مرتبط با همکاری بین‌المللی علیه فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، ۱۹۹۷

کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری در ششمین جلسه‌اش در ۱۹۹۷ [۲]، به مجمع عمومی، تصویب پنج پیش‌نویس قطعنامه را توصیه نمود که یکی از آن‌ها، "همکاری بین‌المللی علیه فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی" بود. در این قطعنامه، مجمع عمومی سازمان ملل، موافقت نمود که تمامی کشورها باید تمامی معیارهای ممکن برای اجرای بهتر بیانیه سازمان ملل علیه فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، و قانون اجرایی بین‌المللی مرتبط با مقامات دولتی را به‌کار ببندند.[۳] قطعنامه فوق، بر تهدید ناشی از رشوه گرفتن مقامات دولتی از افراد و شرکت‌های تجاری در قراردادهای تجاری بین‌المللی، تأکید داشت.

قطعنامه فوق همچنین کشورهای عضو را به پیگرد قضایی رشوه‌خواری مقامات دولتی کشورهای دیگر، در قراردادهای تجاری بین‌المللی، به شیوه‌ای مؤثر و هماهنگ فراخوانده، و آن‌ها را به مشارکت مناسب در فعالیت‌های برنامه‌ریزی‌شده برای منع، پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری و فساد، ترغیب می‌نماید.

مجمع عمومی همچنین از دبیرکل می‌خواهد که کشورهای عضو را به ارائه گزارش درخصوص اقدامات صورت گرفته در مسیر اجرای مفاد بیانیه مذکور دعوت نماید تا از

۱- قطعنامه ۵۱/۶۰ unga، ۱۲ دسامبر ۱۹۹۶

۲- وین، ۲۸ آوریل تا ۹ مه ۱۹۹۷

۳- قطعنامه ۵۲/۸۷ سازمان ملل درخصوص همکاری بین‌المللی علیه فساد و رشوه‌خواری در قراردادهای تجاری بین‌الملل، ۱۲ دسامبر ۱۹۹۷

منظر بررسی گام‌های آتی موردنیاز برای اجرای کامل مفاد بیانیه، در اختیار کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری، قرار گیرد.

گزارش نشست گروه کارشناسی درخصوص فساد، ۱۹۹۷

گزارش نشست گروه کارشناسی درخصوص فساد که از ۱۷ تا ۲۱ مارس ۱۹۹۷ در بوینس آیرس برگزار شد، حاوی نتیجه‌گیری‌ها و توصیه‌های گروه کارشناسی مذکور می‌باشد و بر اجرای قطعنامه‌های ۵۱/۵۹ و ۵۱/۱۹۱ UNGA متمرکز است. گزارش فوق، اقدام به شناسایی نهادهایی می‌کند که وجودشان در هر برنامه‌ی پیشگیری و کنترل فساد، ضروری است و ۴۳ معیار متفاوت ازجمله تدوین یک معاهده بین‌المللی علیه فساد و رشوه‌خواری را توصیه می‌کند.

گزارش دبیرکل درخصوص تقویت و حفظ حاکمیت قانون: اقدام علیه فساد و رشوه‌خواری، ۱۹۹۸

گزارش فوق که متعاقب قطعنامه ۵۲/۷۸ UNGA فراهم گردید، حاوی تحلیلی از اطلاعات فراهم آمده توسط کشورهای عضو درخصوص اقدامات صورت گرفته علیه فساد و رشوه‌خواری است و مروری اجمالی بر فعالیت‌های ضدفساد و رشوه‌خواری صورت گرفته توسط کانون بین‌المللی پیشگیری از جرم و سازمان‌های میان دولتی و غیردولتی، دارد. گزارش مذکور همچنین شامل توصیه‌هایی خاص ازسوی کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری در ارتباط با کارهای ضروری در زمینه اقدام علیه فساد در آینده می‌باشد.

الگوی قانونی مرتبط با پولشویی، مصادره، و همکاری بین‌المللی در ارتباط با عواید حاصل از جرایم، ۱۹۹۹

"الگوی قانونی حقوق عرفی مرتبط با پولشویی و عواید جرایم"[۱] و "الگوی قانونی حقوق مدنی مرتبط با پولشویی، مصادره و همکاری بین‌المللی در ارتباط با عواید حاصل از جرایم (۱۹۹۹)" الگوهای قانونی ارائه شده ازسوی سازمان ملل هستند تا توسط کشورهای عضو، به‌عنوان ابزاری عملی مورد استفاده قرار گیرند. الگوهای قانونی فوق، مستمراً درحال به‌روزرسانی هستند تا اطلاعات جدید نظیر مفاد "معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل سال ۲۰۰۰" را در خود جای دهند. این قوانین، به این منظور طراحی شده‌اند که با ویژگی‌های سیستم‌های حقوقی و فرهنگ‌های اداری داخلی کشورهای مختلف، سازگار شوند.

این الگوهای قانونی سازمان ملل، دولت‌ها را به تبدیل الزامات معاهده به مقررات مشخص و چارچوب‌های عملیاتی ضروری برای جامه عمل پوشاندن به اهداف موردنظر قادر می‌سازد. تا جایی‌که معاهدات بین‌المللی مواد مخدر اجازه دهند، ممکن است هرکدام از کشورها، نیاز به ایجاد اصلاحاتی در متن قوانین مذکور داشته باشند تا دقیق‌تر، با اصول مبنایی سیستم‌های حقوقی و قوانین اساسی‌شان هم‌خوانی داشته باشند.[۲]

۱- الگوی قانونی حقوق عرفی درخصوص پولشویی و عواید حاصل از جرایم (در کنار تفسیر آن) موجود در نشانی اینترنتی http://www.imolin.org/imolin/en/m199eng.html

۲- دیگر الگوهای قانونی فراهم آمده توسط سازمان ملل عبارت‌اند از: معاهده الگوی استرداد مجرمان سازمان ملل، ۱۹۹۰، A/RES/45/116؛ همکاری بین‌المللی در موضوعات مجرمان سازمان ملل ۱۹۹۷، A/RES/52/88 (اصلاحیه‌ای بر معاهده الگوی استرداد مجرمان (A/RES/45/116)؛ معاهده الگوی همکاری متقابل در موضوعات مجرمان سازمان ملل، ۱۹۹۰، A/RES/45/117؛ مساعدت متقابل و همکاری بین‌المللی در موضوعات مجرمان سازمان ملل ۱۹۹۸، A/RES/53/112.

طرح عملیاتی برای اجرای بیانیه وین درخصوص جرایم و عدالت، ۲۰۰۲

"بیانیه وین درخصوص جرایم و عدالت کیفری: مواجهه با چالش‌های قرن بیست و یکم"، توسط دهمین کنگره پیشگیری از جرم و برخورد با خاطیان سازمان ملل که از ۱۰ تا ۱۷ آوریل ۲۰۰۰ در وین برگزار شد، تصویب، و توسط مجمع عمومی در قطعنامه ۵۵/۵۹ ۴ دسامبر ۲۰۰۰، تأیید گردید.[۱] " بیانیه وین درخصوص جرایم و عدالت"، به‌ویژه از منظر تأکیدش بر اقدامات مشترک توسط جامعه بین‌المللی، حائز اهمیت بود. همان‌طور که آقای پینو آرلاچی، مدیر اجرایی اداره کنترل مواد مخدر و پیشگیری از جرم سازمان ملل (ODCCP) که دبیرکل دهمین کنگره پیشگیری از جرم و برخورد با خاطیان سازمان ملل نیز بود، عنوان می‌دارد: "تمایل جهت اقدام هماهنگ جهانی، کاملاً مشهود است. زمانی‌که ما به قاچاق اسلحه، فساد، پولشویی و قاچاق انسان می‌نگریم، به‌راحتی متوجه می‌شویم که هیچ کشوری به‌تنهایی قادر به یافتن راه‌حل نیست. دقیقاً به همان منوالی که گروه‌های مجرم، اقداماتشان را جهانی کرده‌اند، ما نیز چنین باید بکنیم"

"بیانیه وین درخصوص جرایم و عدالت"، به گستره کاملی از مسائل عمده مجرمان پیش‌روی کنگره، ازجمله فساد، می‌پرداخت. پاراگراف ۱۶ از بیانیه وین، تقویت اقدامات بین‌المللی مبارزه با فساد را بر مبنای قانون اجرایی و بیانیه مبارزه با فساد و رشوه‌خواری و ابزارهای منطقه‌ای، خواهان است. مجمع عمومی سازمان ملل در قطعنامه ۵۵/۶۰ چهار دسامبر ۲۰۰۰ خود از دبیرکل می‌خواهد که با مشورت کشورهای عضو، اقدام به تهیه پیش‌نویس طرح‌های عملیاتی (ازجمله معیارهایی خاص برای لحاظ نمودن و پیگیری دیدگاه‌های ارائه‌شده در بیانیه وین)، جهت بررسی و اجرا در دهمین اجلاس کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری، نماید.

۱- دهمین کنگره پیشگیری از جرم و برخورد با خاطیان سازمان ملل، وین، ۱۰ تا ۱۷ آوریل ۲۰۰۰

طرح‌های عملیاتی برای جامه عمل پوشاندن به "بیانیه وین درخصوص جرایم و عدالت: مواجهه با چالش‌های قرن بیست و یکم"، در تاریخ ۱۵ آوریل ۲۰۰۲ توسط مجمع عمومی، تصویب شد.[۱] طرح عملیاتی فوق، به دو دسته اقدامات ملی و بین‌المللی، تقسیم می‌شود. علاوه بر طرح عملیاتی علیه فساد، متن فراهم آمده توسط کمیسیون مذکور، شامل طرح‌های عملیاتی علیه جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی و پولشویی نیز می‌شد. اولی، خواهان تصویب و اجرای معاهده سازمان ملل شامل مجموعه‌ای از بندهای مرتبط با مبارزه علیه فساد می‌شود. دومی، مجموعه‌ای از اقدامات ملی ازجمله قوانین ملی برای پیگرد قضایی پولشویی در تمامی ابعاد آن، اجرای بندهای نظارتی، اجرایی و تحقیقاتی کارآمد، و حمایت ازطریق مشوق‌های بین‌المللی در این حوزه، را شامل می‌شود. طرح فوق، به مسئله بازگرداندن دارایی‌های کشف شده در کشورهای دیگر به کشور مبدأ، نمی‌پردازد، اما این مسئله در ارتباط با فساد، در پاراگراف ۸، زیر پاراگراف f1، از طرح عملیاتی علیه فساد، مورد بحث قرار می‌گیرد.

مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل، ۲۰۰۰

معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل (که از این به بعدازآن به‌عنوان معاهده TOC یاد می‌شود)، در ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰، در پنجاه و پنجمین اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل، تصویب و توسط ۱۲۳ کشور و اتحادیه اروپایی در پالرموی ایتالیا از ۱۲ تا ۱۵ دسامبر ۲۰۰۰، امضا گردید.[۲] ایده تدارک معاهده‌ای علیه جرایم سازمان‌یافته فراملی، ابتدا در کنفرانس جهانی جرایم سازمان‌یافته فراملی در سطح وزرا که ۲۳ نوامبر ۱۹۹۴ در نپال برگزار شد، مطرح گردید. به‌عنوان یک اقدام عملی، مجمع

۱- ضمیمه قطعنامه ۵۶/۲۶۱ مجمع عمومی سازمان ملل، ۱۵ آوریل ۲۰۰۲

۲- قطعنامه ۵۵/۲۵ مجمع عمومی سازمان ملل، ۱۵ نوامبر ۲۰۰۰. بیست‌وشش کشور عضو AALCO، این معاهده را امضا نموده‌اند.

عمومی، تصمیم به ایجاد یک کمیته ویژه میان دولتی نامحدود، به‌منظور تدوین معاهده بین‌المللی علیه جرایم سازمان‌یافته فراملی و سه پروتکل حقوقی بین‌المللی اضافی، گرفت.[۱]

امضای معاهده فوق، برای تمامی کشورها و اتحادیه‌های اقتصادی منطقه‌ای، مشروط به اینکه دست‌کم یکی از کشورهای عضو چنین نهادهایی معاهده مذکور را از ۱۲ تا ۱۵ دسامبر ۲۰۰۰ در پالرموی ایتالیا و بعدازآن در دفتر مرکزی سازمان ملل در نیویورک تا ۱۲ دسامبر ۲۰۰۲ امضا کرده باشند، آزاد بود.[۲] این معاهده، در نهمین روز بعد از تاریخ حصول چهلمین تصویب، پذیرش، موافقت یا عضویت پنهانی، اجرایی خواهد شد. [۳] معاهده فوق، در تاریخ ۲۹ سپتامبر ۲۰۰۳، اجرایی گردید. [۴]

نکات برجسته معاهده

این معاهده، گامی مهم به‌سوی مبارزه علیه جرایم سازمان‌یافته فراملی است و به اذعان کشورهای عضو سازمان ملل بر این امر دلالت دارد که مسئله فوق، مشکلی جدی و رو به رشد است که تنها می‌تواند ازطریق همکاری نزدیک بین‌المللی، برطرف گردد. این معاهده، واکنش جامعه بین‌المللی به نیاز برای یک نگرش حقیقتاً جهانی به جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی می‌باشد.

هدف از آن، تقویت همکاری جهت پیشگیری و مبارزه کارآمد علیه جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی می‌باشد.[۵] معاهده مذکور، به‌دنبال افزایش تعداد کشورهایی است که معیارهایی کارآمد علیه جرایم فراملی اتخاذ می‌کنند، و در پی استحکام بخشیدن و

۱- به‌واسطه قطعنامه ۵۳/۱۱۱ نهم دسامبر ۱۹۹۸، مجمع عمومی، کمیته ویژه بازی را برای تمامی کشورها، ایجاد نمود. اولین جلسه کمیته ویژه فوق، در وین اتریش از ۱۹ تا ۲۹ ژانویه ۱۹۹۹ برگزار شد.

۲- ماده ۳۶ معاهده TOC

۳- ماده ۳۸ معاهده TOC

۴- تاکنون ۱۰۶ کشور معاهده TOC را تصویب نموده یا عضو پیمانی آن شده‌اند.

۵- ماده ۱ معاهده TOC

تقویت ارتباطات فرامرزی کنترل‌کنندگان می‌باشد. معاهده به‌ویژه بـر اتهامـاتی تمرکـز دارد که باعث تسهیل فعالیت‌های سودآور گروه‌های جرایم سازمان‌یافته، می‌باشند.

معاهده فوق، در کل به مبارزه علیه جرایم سـازمان‌یافتـه و برخـی از فعالیـت‌هـای عمده‌ای که معمولاً گروه‌های جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی درگیر آن‌ها هستند (ازجمله پولشویی، فساد و مانع‌سازی برای تحقیقات یا پیگردهای قضایی)، می‌پـردازد. مـواد ۹ و ۳۴ معاهده، مشارکت‌کنندگان در معاهده را بـه " اتخـاذ معیارهـای حقـوقی، اجرایـی و معیارهای دیگر مؤثر در تقویت انسجام، و پیشگیری، شناسایی و مجازات فساد مقامـات دولتی" و اجبار هر کشور به "اتخاذ معیارهـای ضـروری ازجملـه معیارهـای حقـوقی و اجرایی جهت تضمین اجرای مفاد آن"، ملزم می‌سازد.

دامنه اجرا

دامنه اجرای معاهده فوق، به پیشگیری، تحقیق و پیگرد کیفـری اتهامـات مطروحـه در مواد ۵، ۶، ۸، ۲۳ این معاهده محدود می‌باشد که عبارت‌اند از:

- مشارکت در یک گروه مجرمانه سازمان‌یافته؛
- پولشویی؛ و
- فساد؛ و
- ایجاد مانع بر سر راه عدالت.

جرایم وخیم [۱] نیز اگر "مـاهیتی فراملـی" داشـته باشـند و یـک "گـروه مجرمانـه سازمان‌یافته"[۲] در آن‌ها دخیل باشد، تحت شمول معاهده فوق قـرار مـی‌گیرنـد. اینکـه

۱- ماده ۲ معاهده TOC: "جرایم وخیم"، به معنای ارتکاب اعمالی هستند که قابلیت مجازات حداکثر چهار سال حبس یا مجازاتی جدی‌تر را در پی داشته باشند.

۲- ماده ۲(a)، معاهده TOC: " ازنظر این معاهده: گروه مجرمانه سازمان‌یافته، به معنای گروهی ساختارمندانه از سه یا چند شخص که برای دوره‌ای از زمان، وجود داشته و با هماهنگی، باهدف ارتکاب یک یا چند جرم وخیم (طبق تعریف این معاهده) برای کسب یک منفعت مالی یا مادی به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، مشغول به فعالیت بوده باشد."

جرایم "وخیم"، چیست، بر مبنای زمان و مکان، متغیر است، اما در ارتباط با منظور معاهده فوق، جرایم مذکور به جرایمی اطلاق می‌گردد که مجازاتی بیش از ۴ سال حبس را در پی داشته باشند. یک جرم، جرمی فراملی است، اگر:

۱. در بیش از یک کشور رخ دهد؛
۲. در یک کشور رخ دهد، اما بخشی اساسی از تدارک، برنامه‌ریزی هدایت یا کنترل آن در کشورهای دیگر صورت گیرد؛
۳. در یک کشور رخ دهد، اما یک گروه مجرمانه سازمان‌یافته که در فعالیت‌های مجرمانه در بیش از یک کشور، دخیل است، در آن مشارکت داشته باشد؛ و یا
۴. در یک کشور رخ دهد، اما تأثیراتی اساسی در کشور دیگری داشته باشد.[۱]

پولشویی عواید حاصل از جرم

جرایم سازمان‌یافته، به انگیزه سودبری، و سودآور هستند. پولشویی، یک فعالیت حیاتی گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته، (صرف‌نظر از اینکه ملی باشند یا فراملی) می‌باشد، زیرا، مخفی نگه‌داشتن و / و یا تبدیل سرمایه‌های نامشروع و منابع غیرقانونی آن‌ها را ممکن می‌سازد.[۲] پولشویی، در راستای تغذیه سازمان، فراهم آوردن سرمایه عملیاتی، میسرسازی سرمایه‌گذاری و تقویت قدرت و نفوذ می‌باشد. تلاش جرایم سازمان‌یافته

۱- ماده ۳ (۲)، معاهده TOC

۲- ام. چریف باسیونی، قانون کیفری بین‌المللی، چاپ دوم، جلد ۱، جرایم (شرکت ناشران ملی، اردسلی نیویورک، ۱۹۹۸)، صفحه ۸۸۹. همچنین مراجعه شود به لوئیس شلی، " جرایم سازمان‌یافته فراملی: تهدیدی قریب‌الوقوع برای دولت؟ " مجله رویدادهای بین‌المللی کلمبیا، جلد ۴۸، ۱۹۹۵.

برای کنترل بر بخش‌های مختلف اقتصادهای ملی ازطریق پولشویی عواید نامشروع سیستم مالی ملی و جامعه بین‌المللی را تهدید می‌کند.[۱]

پولشویی، از نظر فنی، به‌عنوان مخفی نگه‌داشتن یا کتمان منشأ نامشروع عواید حاصل از جرم، تعریف می‌شود.[۲] ازآنجایی‌که تلاش‌های ملی و بین‌المللی برای محروم‌سازی مجرمان از عواید نامشروعشان درحال تشدید بوده است، گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته، به‌طور فزاینده‌ای به‌دنبال تبدیل چنین عوایدی به دارایی‌های ظاهراً مشروع، بوده‌اند آن‌ها این کار را به‌واسطه قرار دادن عوایدشان در سیستم مالی، درگیری در معاملات مختلف جهت مبهم ساختن منشأ و رد پول موردنظر، و به‌واسطه تلفیق وجه فوق در اقتصاد قانونی ازطریق قراردادهای ظاهراً قانونی، صورت می‌دهند. مسئله پولشویی به‌وضوح راه‌حلی بین‌المللی را می‌طلبد. ضروری است که کشورها و مناطق مختلف، بکوشند تا دیدگاه‌ها، استانداردها و سیستم‌های حقوقی‌شان را با این جرم، هماهنگ سازند تا قادر باشند با یکدیگر در کنترل پولشویی بین‌المللی عواید مجرمانه، همکاری کنند.[۳]

ماده ۶ معاهده فوق، الزامی می‌دارد که هر کشور، معیارهای حقوقی و معیارهای دیگری را که ممکن است جهت ایراد اتهامات مجرمانه، درصورت ارتکاب آگاهانه اقدامات زیر، ضروری باشند، اتخاذ نماید:

۱- برآورد می‌شود که سالانه ۳۰۰ تا ۵۰۰ میلیارد دلار وجوه نامشروع، ازطریق بازار سرمایه بین‌المللی، پولشویی می‌شوند.

۲- " راهنمای حقوقی برای اجرای معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل، UNODC، مارس ۲۰۰۳

۳- ابزار بین‌المللی دیگری که مستلزم پیگرد کیفری پولشویی از منظر قاچاق مواد مخدر می‌باشد. معاهده مبارزه با قاچاق مواد مخدر و مواد توهم‌زا سازمان ملل (" معاهده وین ") که ۲۰ دسامبر ۱۹۸۸ برای امضا، گشوده بود. همچنین مراجعه شود به معاهده بین‌المللی درخصوص جلوگیری از تأمین مالی تروریسم (۲۰۰۰).

- تبدیل یا انتقال "عواید حاصل از جرایم" [۱]؛
- کتمان یا مخفی نگه‌داشتن ماهیت، منبع، مکان، واریز، انتقال یا مالکیت "عواید حاصل از جرایم".[۲]
- دولت‌ها باید بر مبنای مفاهیم مبنایی سیستم‌های داخلی‌شان، اقدامات زیر را نیز تحت پیگرد قرار دهند؛
- کسب، در اختیارگیری یا استفاده از" عواید حاصل از جرایم "[۳]؛
- مشارکت در، همکاری با، و یا تبانی جهت ارتکاب، تلاش جهت ارتکاب، و کمک، همدستی، تسهیل و مشاوره در ارتکاب هرگونه اقدام ذکرشده در بالا.[۴]

معاهده فوق، بسط این فهرست به "وسیع‌ترین طیف جرایم معمول" ازجمله اتهامات معاهده‌ای، اتهامات پروتکلی، گستره‌ای وسیع از اتهامات مرتبط با گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته، و تمامی جرایم وخیم را خواستار می‌شود.[۵]

ماده ۷، به‌عنوان معیارهای پیشگیرانه طی مبارزه با پولشویی، شامل دو توصیه اجباری است:

۱. ایجاد "یک رژیم نظارتی و بازرسی داخلی فراگیر" جهت جلوگیری از پولشویی[۶] و

۱- ماده ۶ (۱) (a) (i) معاهده TOC. معاهده فوق، "عواید حاصل از جرایم " را به‌عنوان " هرگونه دارایی ناشی از و یا به‌دست‌آمده ازطریق ارتکاب یک جرم" تعریف می‌کند (ماده ۲ (e)).

۲- ماده ۶ (۱) (a) (ii) معاهده TOC

۳- ماده ۶ (۱) (b) (i) معاهده TOC

۴- ماده ۶ (۱) (b) (ii) معاهده TOC

۵- ماده ۶ (۲) (a) و (b)، معاهده TOC

۶- ماده ۷ (۱) (a)، معاهده TOC

۲. تضمین اینکه نهادهای درگیر در مبارزه با پولشویی، توانایی همکاری و تبادل اطلاعات در سطوح ملی و بین‌المللی را دارا هستند.[۱]

معاهده فوق همچنین معیارهای دیگری را در راستای جلوگیری از چنین فعالیت‌هایی و حصول مساعدت نهادهای مالی و دیگر نهادها در پیشگیری از ورود وجوه مجرمانه به درون سیستم مالی، در شناسایی قراردادهایی در سیستم مالی که ممکن است منشأ مجرمانه داشته باشند و در تسهیل ردگیری وجوه درگیر در چنین قراردادهایی، ارائه می‌دهد. کشورها باید معیارهایی نظیر رویه‌های نهادهای مالی در شناخت مشتریانشان، ثبت آمار قراردادها و گزارش قراردادهای مظنون به مقامات دولتی، را تصویب و به درون ساختارهای مالی خود وارد کنند.

معاهده از کشورهای عضو می‌خواهد تا "از مشوق‌های مناسب برای نهادهای منطقه‌ای، درون منطقه‌ای و چندجانبه درروند مبارزه با پولشویی به‌عنوان یک راهکار استفاده کنند".

پیگرد کیفری و معیارهای مبارزه با فساد

فساد همواره، به‌عنوان یکی از ابزار عملیاتی مطلوب جرایم سازمان‌یافته، عمل کرده است. گروه‌های مجرمانه سازمان‌یافته که به‌دنبال دارا شدن نامشروع و عواید مادی دیگر می‌باشند، به‌طور روزمره از ابزار فساد به‌عنوان یکی از شیوه‌های نفوذ در دولت و سیاست‌های اجرای قانون، استفاده می‌کنند.[۲] این واقعیت که مقامات دولتی مصالحه

۱- ماده ۷ (۱) (b)، معاهده TOC

۲- درنتیجه یک تحقیق آزمایشی بر روی چهل گروه منتخب از گروه‌های مجرمان سازمان‌یافته در شانزده کشور که توسط اداره مواد مخدر و جرایم سازمان ملل صورت گرفت، چنین استنباط شد که فساد، عنصری کلیدی برای انجام فعالیت‌های مجرمان سازمان‌یافته است و سه‌چهارم از گروه‌های فوق، به‌طور گاه‌به‌گاه یا منظم از فساد استفاده می‌کنند. یافته فوق، بر ضرورت ایجاد استراتژی‌هایی برای مبارزه با فساد، هم‌زمان با استراتژی‌های مبارزه با جرایم سازمان‌یافته، توسط کارشناسان قضای کیفری، تأکید می‌کند، زیرا این دو فی‌نفسه باهم مرتبط‌اند. برنامه جهانی مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی، " نتایج یک تحقیق آزمایش بر چهل گروه مجرمان سازمان‌یافته منتخب در شانزده کشور " (UNODC، سپتامبر ۲۰۰۲) صفحه ۳۰

نموده و علیه منافع عمومی که باید به‌دنبال تقویت آن باشند، رفتار می‌کند. فساد را تبدیل به جرمی بسیار وخیم می‌نماید. مقامات فاسد ممکن است که مانع اجرای عدالت شوند [۱]، شاهدان یا قربانیان را مرعوب سازند، و یا بر سر راه فرآیندهای همکاری بین‌المللی که معاهده فوق به‌دنبال تقویت آن‌هاست[۲]، (ازجمله امتناع از استرداد مجرمان خطرناک فراملی)[۳] مانع ایجاد کنند. فساد، تقاضا برای بازارهای غیرقانونی نظیر مهاجرت غیرقانونی، و قاچاق انسان و اسلحه را تغذیه می‌کند.

گروه‌های مجرمان سازمان‌یافته، هم در فساد ارگانی و هم در فساد عملیاتی، درگیر می‌شوند. فساد ارگانی، به فساد افراد دارای مناصب ارگانی و کسانی که قادر به اعمال‌نفوذ در فرآیندها و اقدامات ارگانی هستند، اطلاق می‌شود. هدف اصلی فساد ارگانی، مقامات اجرای قانون، اعضای محاکم قضایی، اعضای شاخه اجرایی دولت‌ها و افراد عضو نهادهای انتخاب شونده توسط مردم، می‌باشد.[۴]

معاهده فوق، سه نوع اتهام را مطرح می‌سازد:

- فساد فعالانه؛ [۵]
- فساد منفعلانه؛ [۶]
- مشارکت در فساد به‌عنوان همدستی در هرکدام از موارد بالا. [۷]

علاوه بر سه اتهام اجباری ذکرشده در بالا، معاهده مذکور، دولت‌ها را ملزم می‌سازد تا وضع اتهامات دیگر مرتبط با مقامات خارجی یا مقامات سازمان‌های بین‌المللی، و

۱- ماده ۲۳ معاهده TOC

۲- ماده ۲۶ – ۲۴ معاهده TOC

۳- ماده ۱۵ معاهده TOC

۴- ام. چریف باسیونی، قانون کیفری/ بین‌المللی، چاپ دوم، جلد ۱، جرایم (شرکت ناشران فراملی، اردسلی نیویورک، ۱۹۹۸)، صفحه ۸۹۲

۵- ماده ۸ معاهده TOC

۶- ماده ۸ معاهده TOC

۷- ماده ۸ معاهده TOC

دیگر اشکال فساد را مدنظر قرار دهند.[۱] بااین‌حال، معاهده فوق موضوعات مرتبط با فساد بخش خصوصی را پوشش نمی‌دهد.

معاهده همچنین، ابداع معیارهای حقوقی و معیارهای دیگر را برای پیشگیری از اقدامات مفسدانه و تقویت تشخیص و پاسخ‌گویی، خواهان می‌شود، ازجمله:

- تقویت انسجام
- پیشگیری، و مجازات فساد مقامات دولتی تضمین اقدام مؤثر توسط مقامات
- تناسب و سازگاری با نظام حقوقی.

علاوه بر معیارهای حقوقی و معیارهای دیگر ماده ۸، دولت‌ها به اتخاذ معیارهایی جهت تقویت انسجام و پیشگیری، شناسایی و مجازات فساد مقامات دولتی، ملزم می‌شوند. در این جهت، ماده ۹ (۱)، الزام می‌سازد که دولت‌ها، معیارهای حقوقی، اجرایی و دیگر معیارهای مؤثر را تااندازه‌ای که با سیستم حقوقی‌شان متناسب و سازگار باشد، به‌کار ببندند. با توجه به اشخاص حقوقی، اتهامات و مسئولیت‌ها می‌توانند کیفری، مدنی یا اجرایی باشند.[۲] علاوه بر این، معاهده فوق کشورها را به اتخاذ معیارهایی جهت تضمین اقدام مؤثر مسئولان داخلی در پیشگیری، شناسایی، و مجازات فساد مقامات دولتی، ازجمله ارائه استقلال کافی به چنین مسئولانی در اتخاذ تصمیم، فارغ از اعمال نفوذهای نامناسب، ملزم می‌سازد.[۳]

چارچوب استراتژیک برای اقدام

به درخواست کنفرانس هیأت‌های دولتی مرتبط با معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل، دبیرخانه UNODC، یک برنامه کاری چندساله را فراهم آورد. یک چنین برنامه کاری، کنفرانس مذکور را قادر به ساختاربندی فعالیت‌هایش به

۱- ماده ۸ (۲) معاهده TOC

۲- ماده ۱۰ (۲) معاهده TOC

۳- ماده ۹ (۲) معاهده TOC

شیوه‌ای نمود که امکان تقویت و بازبینی اجرای این معاهده به‌صورت مبسوط‌تر و ژرف‌تر را فراهم می‌آورد. چنین برنامه‌ای همچنین کشورهای عضو را قادر به تمرکز دقیق‌تر بر مفاد معاهده، حین اجرای آن، می‌سازد.

بر مبنای ملاحظات بالا، دبیرخانه، طرح کاری زیر را برای ملاحظه کنفرانس مذکور، ارائه نمود:

(الف) اجلاس دوم (۲۰۰۵)، مدنظر قرار دادن اجرای مواد زیر: ۵ (پیگرد قضایی مشارکت در یک گروه مجرمان سازمان‌یافته)، ۶ (پیگرد قضایی پولشویی عواید حاصل از جرایم)، ۷ (معیارهای مبارزه علیه فساد)، ۱۰ (مسئولیت اشخاص حقوقی)، ۱۱ (پیگرد کیفری، قضاوت و مجازات)، ۱۲ (مصادره و توقیف)، ۲۲ (ایجاد بایگانی جرایم)، ۲۳ (پیگرد قضایی ایجاد مانع بر سر راه عدالت)، و ۳۴ (اجرای معاهده).

(ب) اجلاس سوم (۲۰۰۶). مدنظر قرار دادن اجرای مواد زیر:

۱۶ (استرداد مجرمان)، ۱۷ (انتقال محکومان)، ۱۸ (مساعدت حقوقی متقابل)، ۱۳ (همکاری بین‌المللی در موارد مصادره)، ۱۴ (انهدام دارایی‌های مصادره شده حاصل از جرایم)، ۱۹ (تحقیقات مشترک)، ۲۰ (تکنیک‌های ویژه تجسس)، ۲۱ (انتقال دادخواهی‌های کیفری)، ۲۷ (همکاری در زمینه اجرای قانون) و ۱۵ (قضاوت).

(ج) اجلاس چهارم (۲۰۰۸) مدنظر قرار دادن اجرای مواد زیر:

۲۴ (حفاظت از شاهدان)، ۲۵ (کمک به شاهدان و حفاظت از آن‌ها) و ۲۶ (معیارهای تقویت همکاری با مسئولان اجرای قانون).

علاوه بر موارد ذکرشده در بالا، کنفرانس مذکور، در هرکدام از جلسات خود، اجرای مواد زیر را نیز مدنظر قرار خواهد داد (زیرا مواد فوق با کل معاهده ارتباط دارند):

۲۸ (جمع‌آوری، تبادل و تحلیل اطلاعات مرتبط با ماهیت جرایم سازمان‌یافته)، ۲۹ (آموزش و مساعدت فنی)، ۳۰ (معیارهای دیگر: اجرای معاهد ازطریق توسعه اقتصادی و مساعدت فنی)، و ۳۱ (پیشگیری).

سازوکارهای امکان‌پذیر برای بررسی دوره‌ای اجرای معاهده

طرح کاری چندساله پیشنهادی فوق، کنفرانس مذکور را قادر به پرداختن به موضوعات زیر خواهد نمود:

(الف) اطلاعات موردنیازی که هیأت‌های دولتی موظف به فراهم نمودن آن‌ها، براساس پاراگراف‌های ۴ و ۵ ماده ۳۲ معاهده، می‌باشند. در این ارتباط، کنفرانس مذکور می‌تواند دو گزینه زیر و یا ترکیبی از آن‌ها را مدنظر قرار دهد:

۱. درخواست از دبیرخانه جهت تدوین پرسشنامه‌ای استاندارد که کشورهای عضو بتوانند از آن در راستای گردآوری اطلاعات موردنیاز برای کنفرانس استفاده کنند؛

۲. درخواست از دبیرخانه برای تدوین مجموعه‌ای استاندارد از راهکارهای گزارش‌دهی که تیم‌های کارشناسی ملی بتوانند درصورت لزوم از آن در کمک به کشورهای عضو جهت تدارک این گزارش‌ها، استفاده نمایند؛

(ب) شیوه پردازش، تحلیل و ارائه اطلاعات دریافت شده از کشورهای عضو به کنفرانس. در این زمینه کنفرانس می‌تواند گزینه‌های زیر را مدنظر قرار دهد:

۱. پردازش و خلاصه‌سازی اطلاعات توسط دبیرخانه که متعاقباً به کنفرانس گزارش شود.

۲. کنفرانس، اقدام به تشکیل یک گروه کاری دائمی متشکل از کشورهای عضو (با توزیع جغرافیایی منصفانه) نماید که اطلاعات را

دریافت و تحلیل نموده و خلاصه‌ای از آن‌ها را فراهم آورد تا با کمک دبیرخانه، نتایج برگرفته از آن‌ها را به کنفرانس ارائه دهد.

(ج) ممکن است کنفرانس فوق بخواهد به بررسی این امر بپردازد که آیا دبیرخانه می‌تواند وظیفه فوق را به‌واسطه کمک گروهی از متخصصان که از طرف کشورهای عضو، گرد هم می‌آیند و تیم‌های کوچکی را بر مبنای مهارت و تجربه قبلی‌شان، تشکیل می‌دهند، صورت بخشد یا خیر.

زمانی‌که کنفرانس، به‌طور کامل درخصوص موضوعات بالا بحث و تبادل‌نظر نمود، قادر به تعیین سطح و شیوه تأمین مالی فعالیت‌های پیش رو، خواهد بود. ممکن است کنفرانس فوق، اقدام به ایجاد یک گروه کاری باز غیررسمی جهت بررسی پیشنهادهای ذکرشده در بالا و ارائه توصیه‌هایی به کنفرانس، نماید.

معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل ۲۰۰۳

تاریخچه مذاکرات

مجمع عمومی سازمان به‌واسطه قطعنامه ۵۵/۶۱ [۱] خود، اذعان نمود که یک ابزار حقوقی بین‌المللی کارآمد علیه فساد، مستقل از " معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل [۲] "، مفید فایده خواهد بود و تصمیم به تدوین چنین ابزاری گرفت و از دبیرکل، خواست تا گزارش تحلیلی پیرامون تمامی ابزارهای بین‌المللی مربوط و توصیه‌های مرتبط با فساد را فراهم نموده و به کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری، ارائه دهد. مجمع عمومی همچنین از کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری درخواست نمود تا به بررسی و ارزیابی گزارش دبیرکل پرداخته و بر مبنای آن،

۱- قطعنامه UNGA ۵۵/۶۱، ۴ دسامبر ۲۰۰۰

۲- قطعنامه UNGA ۵۵/۲۵

توصیه‌ها و رهنمودهایی را برای اقدامات آتی درخصوص ایجاد یک ابزار حقوقی علیه فساد، ارائه دهد.

مجمع عمومی به‌واسطه قطعنامه ۵۵/۱۸۸ [۱] خود از دبیرکل درخواست کرد تا یک گروه کارشناسی باز میان دولتی را جهت بررسی و ارائه پیش‌نویس مجموعه‌ای از اصول اساسی به‌عنوان زمینه مذاکرات درخصوص ابزار حقوقی آتی مبارزه فساد، تشکیل دهد و گروه کارشناسی فوق را به بررسی موضوع انتقال غیرقانونی وجوه و بازگرداندن چنین وجوهی به کشور مبدأ، بگمارد. علاوه بر این، مجمع عمومی تصمیم به ایجاد یک کمیته ویژه برای مذاکره درخصوص چنین ابزاری، گرفت. در سال ۲۰۰۱، شورای اقتصادی و اجتماعی طی قطعنامه ۲۰۰۱/۱۳ بیست و چهارم جولای ۲۰۰۰، از گروه کارشناسی باز میان دولتی موردنظر قطعنامه ۵۵/۶۱ مجمع عمومی خواست تا در حین انجام وظایف خود، موضوعات زیر را مدنظر قرار دهد:

(الف) استحکام بخشیدن به همکاری بین‌المللی در پیشگیری و مبارزه با انتقال وجوه حاصل از اقدامات نامشروع، ازجمله پولشویی وجوه حاصل از اقدامات مفسدانه، و تقویت روش‌ها و ابزار میسرسازی بازگشت چنین وجوهی؛

(ب) ایجاد معیارهای ضروری جهت تضمین اینکه افراد مشغول کار در سیستم‌های بانکی و نهادهای مالی دیگر، در پیشگیری از انتقال وجوه نامشروع حاصل از اقدامات مفسدانه، مثلاً به‌واسطه ثبت قراردادها به شیوه‌ای شفاف، و تسهیل بازگشت وجوه مذکور، مشارکت نمایند؛

(ج) تعریف وجوه حاصل از اقدامات مفسدانه به‌عنوان عواید ناشی از جرم، و تأکید بر اینکه یک عمل فسادآمیز، می‌تواند در ارتباط با پولشویی، یک جرم معمول باشد؛ و

۱- قطعنامه UNGA ۵۵/۱۸۸، ۲۰ دسامبر ۲۰۰۰

(د) تعیین کشورهایی که وجوه مذکور در بالا، باید به آن‌ها بازگردانده شوند و رویه‌های مناسب برای چنین بازگشتی.

جلسات گروه کارشناسی، از ۳۰ جولای تا ۳ آگوست ۲۰۰۱ در وین برگزار شد و ازطریق " کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری" و "شورای اقتصادی و اجتماعی"، به مجمع عمومی، تصویب یک پیش‌نویس قطعنامه درخصوص اصول اساسی مورد بحث جهت ایجاد یک ابزار حقوقی بین‌المللی علیه فساد را به مجمع عمومی توصیه نمود. پیش‌نویس قطعنامه فوق، به‌عنوان قطعنامه ۵۰/۲۶۰ مجمع عمومی، در تاریخ ۳۱ ژانویه ۲۰۰۲، تصویب شد.

مجمع عمومی در قطعنامه ۵۶/۲۶۰ خود، تصمیم گرفت که کمیته ویژه تشکیل شده بر مبنای قطعنامه ۵۵/۶۱، باید درخصوص یک معاهده وسیع و کارآمد موسوم به "معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل"، به تبادل‌نظر بپردازد. مجمع عمومی در این قطعنامه، همچنین از کمیته ویژه مذکور خواست تا در حین تدوین پیش‌نویس معاهده مذکور، یک دیدگاه فراگیر و چند نظامه را اتخاذ نموده و عناصر شاخص زیر را مدنظر قرار دهد: تعاریف، دامنه اجرا، حفاظت از حق حاکمیت، معیارهای بازدارنده، پیگرد قضایی، مجازات و راه‌حل‌ها، مصادره و توقیف، قضاوت، مسئولیت اشخاص حقوقی، حفاظت از شاهدان و قربانیان، تقویت و استحکام همکاری بین‌المللی، پیشگیری و مبارزه با انتقال وجوه نامشروع حاصل از اقدامات مفسدانه ازجمله پولشویی وجوه فوق و بازیابی آن‌ها، مساعدت فنی، جمع‌آوری، تبادل و تحلیل اطلاعات، سازوکارهای نظارت بر روال اجرا.

مجمع عمومی، از کمیته ویژه خواست تا ابزارهای حقوقی بین‌المللی فعلی علیه فساد، و در موارد مرتبط، معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل را مدنظر قرار دهد، و بر این عقیده بود که کمیته ویژه باید در سال‌های ۲۰۰۲ و ۲۰۰۳ در وین تشکیل جلسه دهد و جلسات آن نباید کمتر از ۳ جلسه دوهفته‌ای در هرسال باشد،

و از کمیته مذکور درخواست نمود تا کار خود را تا انتهای سال ۲۰۰۳ به پایان برساند.[۱] معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، در طی هفت جلسه کمیته ویژه برای مذاکره درخصوص معاهده مبارزه با فساد، که مابین ۲۱ ژانویه ۲۰۰۲ تا یک اکتبر ۲۰۰۳ برگزار گردیدند، مورد بحث و بررسی قرار گرفت. معاهده مورد تأیید کمیته ویژه، در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ در قطعنامه ۵۸/۴ مجمع عمومی، تصویب گردید.

مباحث مطروحه در جلسات کمیته ویژه

کمیته ویژه مذاکره درخصوص معاهده مبارزه با فساد، طبق نظر مجمع عمومی، هفت اجلاس مذاکره پر تکاپو را برگزار نمود و ظرف دو سال، متن معاهده فراگیر مبارزه با فساد را نهایی نمود. کمیته ویژه در طی فرآیند مذاکراتش، اصلاحات متعددی ازجمله گنجاندن اختلاس اموال در بخش خصوصی، حذف تأمین بودجه احزاب سیاسی و استانداردهای حسابرسی، و سازوکار نظارت بحث‌انگیز، را در طی مرحله بحث درخصوص معاهده موردنظر، صورت بخشید. برخی از این اصلاحات مهم، در زیر مورد بحث قرارگرفته است.

در اولین اجلاس که از ۲۱ ژانویه تا یک فوریه ۲۰۰۲ در وین برگزار شد، چندین نوبت به موضوعات مربوط به سازمان‌دهی کار پرداخته شد و اولین قرائت پیش‌نویس معاهده صورت گرفت. کمیته ویژه در دومین اجلاس خود، اولین قرائت پیش‌نویس معاهده مبارزه با فساد را ادامه داده و به پایان رساند.[۲] کمیته، مذاکرات خود را بر متن مشترک تهیه‌شده توسط دبیر خواند و بر پیشنهادها و دیدگاه‌های کشورها، متمرکز

۱- قطعنامه فوق، توسط گروه کارشناسی مورد ذکر در قطعنامه ۵۵/۶۱، طبق وظایف مشخص‌شده در آن قطعنامه و قطعنامه ۵۵/۱۸۸، تهیه شد. گروه کارشناسی فوق، همچنین قطعنامه دهمین اجلاس کمیسیون پیشگیری جرم و عدالت کیفری را که به اصول اساسی مرتبط با انتقال وجوه نامشروع حاصل از فساد و بازگشت وجوه مذکور اشاره داشت، مد نظر قرارداد. مراجعه شود به E/۲۰۰۱/۳۰، پیش‌نویس قطعنامه II، با عنوان؛ " استحکام همکاری بین‌المللی در پیشگیری و مبارزه با انتقال وجوه نامشروع حاصل از اقدامات مفسدانه، ازجمله پولشویی وجوه فوق، و بازگرداندن آن‌ها "

۲- کمیته ویژه، دومین اجلاس خود را از ۱۷ تا ۲۸ ژوئن ۲۰۰۲ در وین برگزار نمود که شامل ۱۸ نشست بود.

ساخت.[۱] یک کارگاه فنی یک‌روزه درخصوص بازیابی دارایی نیز به‌منظور فراهم آوردن اطلاعات فنی و دانش تخصصی درخصوص موضوعات پیچیده مرتبط با موضوع بازیابی دارایی، برگزار گردید.

کمیته ویژه در سومین اجلاس خود، دومین قرائت مواد ۱ و ۲ (زیر پاراگراف‌های [a]، [f]، [n] و [o]) نیمه ۴ – نیمه ۱۹، ۲۹ – ۲ و ۳۱ از پیش‌نویس معاهده را به پایان رساند.[۲] کمیته ویژه در طی چهارمین اجلاس خود، بر پیش‌نویس مواد ۲ (تعاریف باقیمانده)، ۳، ۴، ۲۰، ۳۰، ۳۹ – ۳۲ و ۸۵ – ۴۰ تمرکز نمود،[۳] درحالی‌که در پنجمین اجلاس، پیش‌نویس مواد ۵۰ – ۱۹، ۳ – ۱، نیمه ۵۰ تا ۵۹، و ۷۷ – ۷۳ را مدنظر قرارداد.[۴] کمیته ویژه در اجلاس فوق، همچنین به‌صورت بند به بند با شماری از مواد، موافقت نمود.[۵] در ششمین اجلاس،[۶] کمیته ویژه، موفقیت عمده‌ای (ازجمله موافقت‌نامه‌ای درخصوص کشف دارایی‌های حاصل از فساد و موافقت‌نامه‌ای درخصوص دامنه گسترده معیارهای بازدارنده) را حاصل نمود. ششمین اجلاس، یک

۱- سند شماره A/AC.261/3 (قسمت‌های ۲ تا ۴) سازمان ملل

۲- کمیته ویژه، سومین اجلاس خود را از ۳۰ سپتامبر تا ۱۱ اکتبر ۲۰۰۲ در وین برگزار نمود که طی آن، ۲۰ نشست را برپا داشت. کمیته، مباحث خود را بر متن مشترک پیش‌نویس معاهده که در سند A/AC.261/3/Rev.1 و Corr.1 عنوان‌شده و بر پیشنهادها و دیدگاه‌ها کشورها، متمرکز نمود.

۳- کمیته ویژه، چهارمین اجلاس خود را از ۱۳ تا ۲۴ ژانویه ۲۰۰۳، مبتنی بر ۲۰ نشست، برگزار نمود. تمرکز کمیته در این اجلاس بر موادی از متن مشترک ذکرشده در اسناد A/AC.261/3/Rev.1/Add.1 و A/AC.261/3/Rev.2، و بر پیشنهادها و دیدگاه‌ها کشورها، متمرکز نمود. برخی از پیشنهادها مذکور، ازسوی کشورهای عضو AALCO نظیر مصر، هند، لبنان، لیبی، پاکستان، جمهوری کره، تایلند، ترکیه و یمن، ارائه شدند. A/AC.261/L.153.

۴- کمیته ویژه پنجمین اجلاس خود را از ۱۰ تا ۲۱ مارس ۲۰۰۳ برگزار نمود که طی آن ۲۰ نشست اصلی و ۱۰ نشست موازی مشورتی برپا گردید. اجلاس فوق، تمرکز خود را بر متن مشترک عنوان‌شده در سند a/AC.261/3/Rev3 و بر پیشنهادها و دیدگاه‌ها ارائه‌شده توسط کشورها، معطوف ساخت.

۵- کمیته ویژه، به‌طور بند به بند، با مواد زیر موافقت نمود:

ماده ۱، پاراگراف (a)؛ ماده ۲. پاراگراف‌های (t)، (h)، (v) و (k)؛ ماده ۱۹ (مرتبط با تعریف مقام دولتی عنوان‌شده در ماده ۲) پاراگراف (a)؛ ماده ۲۲؛ ماده ۳۳ (به‌جز پاراگراف ۲ (a))؛ ماده ۳۸؛ ماده ۳۸ مکرر؛ ماده ۳۸ باز مکرر؛ ماده ۴۵؛ ماده ۴۶؛ ماده ۴۸؛ ماده ۴۸ مکرر؛ ماده ۴۹؛ ماده ۵۰؛ ماده ۵۱؛ ماده ۵۳ (به‌جز پاراگراف‌های ۳ (j) و (k) و ۹)؛ ماده ۵۴؛ ماده ۵۵؛ ماده ۵۶؛ ماده ۵۹؛ ماده ۷۳؛ ماده ۷۴؛ و ماده ۷۵.

۶- کمیته ویژه مذاکرات درخصوص معاهده مبارزه با فساد، ششمین اجلاس خود را از ۲۱ جولای تا ۱۹ آگوست ۲۰۰۳ در وین برگزار نمود.

فصل کاملاً جدید را که کشورهای عضو را به بازگرداندن دارایی‌های حاصل از رشوه‌خواری و اختلاس به کشور مبدأ، ملزم می‌ساخت، تصویب کرد. مسئله فوق، یک اصل اساسی جدید در معاهدات بین‌المللی بود، در مورد دیگر اشکال فساد، بازگرداندن دارایی‌ها، بر مبنای مدارک قانع‌کننده مبنی بر مالکیت حقوقی و وجود آسیب، خواهد بود و تقاضاهای مبنی بر کشف وجوه، در حد مطلوبی مدنظر قرار خواهند گرفت.

کمیته ویژه در طی هفتمین اجلاس خود، مابقی بندها را مدنظر قرارداد و پیش‌نویس معاهده را نهایی نمود.[۱] کمیته ویژه نهایتاً در یک‌صد و چهل و یکمین نشست خود در اول اکتبر ۲۰۰۳، پیش‌نویس معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل را مورد موافقت قرارداد و مطابق با قطعنامه ۵۲/۲۶۰ مجمع عمومی تصمیم به ارائه آن به مجمع جهت مدنظر قرارگیری و انجام اقدامات لازم در پنجاه و هشتمین اجلاس خود، گرفت، کمیته ویژه در همین نشست، پیش‌نویس قطعنامه ارائه‌شده توسط رئیس جلسه با عنوان "معاهده سازمان ملل علیه فساد،"[۲] را نیز مدنظر قرارداد. قطعنامه فوق نیز که به‌صورت شفاهی اصلاح گردید، مورد موافقت قرار گرفت و مقرر شد که متن پیش‌نویس قطعنامه، نهایی شده و برای ملاحظه و انجام اقدامات لازم، به پنجاه و هشتمین اجلاس مجمع عمومی، ارائه شود.

در طی مذاکرات مربوط به پیش‌نویس معاهده، توجه کمیته ویژه به این نکته جلب گردید که معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل، حاوی بندهایی است که می‌توانند در رسیدن به اجماع نظر در طی مذاکره درخصوص متن فعلی، راه‌حل‌های مناسبی را به‌دست دهند.[۳] بدین ترتیب، احساس شد که تا اندازه

۱- کمیته ویژه در هفتمین اجلاس خود که از ۲۹ سپتامبر تا ۱ اکتبر ۲۰۰۳ در وین برگزار شد، شش نشست اصلی را برپا داشت. A/AC.261/3/Rev5

2- A/AC.261/L.233

۳- در سال ۲۰۰۰، مجمع عمومی، معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل را که برخی از مواد آن به فساد و موضوعات مرتبط نظیر پولشویی می‌پردازد که هنوز به‌طور کامل اجرانشده‌اند، تصویب نمود،

ممکن، معاهده جدید باید جهت تسهیل و تسریع فرآیند مذاکرات، از بندهای مذکور استفاده کامل کند. در این زمینه، دو نگرش عمده توسط کشورهای مذاکره‌کننده اتخاذ شد. نگرش اول، موافقت‌نامه‌های حاصله تحت معاهده TOC را به‌عنوان آخرین حد اعلای پیشرفت و بنابراین نقطه ارجاعی برای تمامی بندهای معاهده بعدی مبارزه با فساد، مدنظر قرار می‌داد.

نگرش دوم، معاهده TOC را به‌عنوان نقطه عزیمتی در نظر می‌گرفت که معاهده آتی باید بر مبنای آن ساخته شود، لیکن درعین‌حال، فراتر از آن رود. درنهایت، نگرش اول بر اجلاس غلبه داشت، زیرا موردحمایت اکثر نمایندگان، به‌ویژه در ارتباط با بندهای مربوط به قضاوت، مجازات، حکمیت و همکاری بین‌المللی قضایی، قرار داشت.

بعد از ارائه پیش‌نویس معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، در مباحث بعدی، سؤال عمده‌ای که مطرح شد این بود که آیا باید تعریف مشترکی از فساد وجود داشته باشد و یا اینکه مسئله فوق باید به عمده کشورها، بر مبنای قوانین کیفری‌شان، گذاشته شود. مسئله اساسی دیگر، به تعریف یک "مقام دولتی" اختصاص داشت: مفهوم فوق تا چه اندازه باید وسیع یا محدود باشد، بدین معنی که آیا باید "تعریفی یکپارچه" از آن ارائه شود و یا تعریف آن بر مبنای قوانین ملی، باید بر عهده هرکدام از دولت‌ها قرار داده شود. همچنین گزینه یک نگرش ترکیبی، مبنی بر اینکه تعریفی کلی به‌عنوان یک استاندارد ارائه شود و گزینش جزئیات بعدی به عهده کشورها قرار گیرد، موردبحث قرار گرفت. علاوه بر آن، دغدغه عمده دیگری که درمورد تعریف "فساد" مطرح شد، این بود که دامنه آن تا چه حد باید باشد. گزینه پیشنهادی دیگر، عدم تعریف فساد و نگرش به این مسئله به‌واسطه فهرستی از اقدامات فسادآمیز قابل پیگرد، بود (تعریف غیرمستقیم). دراین‌ارتباط، ابتدا کدام‌یک باید فهرست شود، تعریف فساد یا اقدامات قابل

محدودیت عمده ابزار فوق در کاربردش برای مبارزه با فساد، این است که تنها زمانی به‌کار می‌رود که فساد ماهیتاً بین‌المللی، در فعالیت‌های یک گروه مجرمان سازمان‌یافته، وجود داشته باشد. مراجعه شود به مواد ۲ و ۳.

پیگرد؟ آیا معاهده مدنظر، اساساً یک ابزار همکاری بین‌المللی (متمرکز بر بندهای همکار بین‌المللی) بود یا یک ابزار وضع استاندارد (نه ضرورتاً قانون کیفری)؟

موضوعات دیگری که نیازمند بحثی ژرف‌تر می‌باشند، شامل این بود که آیا تعریف فساد بخش خصوصی را می‌توان تحت معاهده فوق، پوشش داد یا خیر و درصورت مثبت بودن پاسخ، تا چه میزان؟ نکته دیگر این بود که برخی از کشورها، واژه مذکور را پوشش‌دهنده کارکنان نظامی نیز می‌دانستند، درحالی‌که دیگران نظری غیرازاین داشتند.

همچنین پیش‌نویس ماده‌ای درخصوص تأمین مالی احزاب سیاسی نیز در معاهده دیده می‌شود. یک قانون اجرایی نیز برای مقامات دولتی، به‌عنوان ضمیمه‌ای بر این معاهده، پیشنهاد شد. بااین‌حال، ارجاع مستقیم به قانون اجرایی سازمان ملل در پیش‌نویس بندهای مربوطه، و بنابراین گنجاندن آن به درون متن موردنظر، مورد موافقت قرار نگرفته است. به‌علاوه، تعریف مفاهیم مخبر، خبرچین و شاهد نیز چالشی بر سر راه کمیته ویژه است.[۱]

علاوه بر این همچنین این مسئله مطرح است که آیا "مقامات سازمان‌های بین‌المللی" باید به‌عنوان "مقامات دولتی" در نظر گرفته شوند یا خیر و دامنه "امتیازات و مصونیت‌هایشان" تا کجاست؟

از این گذشته، اینکه فساد بخش خصوصی تا چه حد باید در این معاهده گنجانده شود، موضوع دیگری بود که پیش‌روی کمیته ویژه قرار داشت. بسیاری از کشورها مایل به پوشش فساد درون بخش خصوصی بودند، لیکن برخی از کشورها هنوز متقاعد نشده

۱- خلاصه‌ای بر مذاکرات پیش‌روی یک معاهده علیه فساد، دیمیتری ولاسیس، منشی کمیته ویژه مذاکرات معاهده مبارزه با فساد، گزارش به دومین نشست همکاری هماهنگ ضدفساد سازمان ملل، ۱ تا ۲ جولای ۲۰۰۲ ODCCP، وین

بودند. پیش‌نویس متن معاهده فوق، بخش طولانی را به پیشگیری اختصاص داده است. علاوه بر این مسئله مرتبط با آستانه اعمال قوانین کیفری، نیاز به بررسی دارد.

بازیابی بحث‌برانگیزترین ابعاد مذاکرات فوق، فصول مربوط به دارایی و نظارت بر اجرای معاهده آتی هستند. تا جایی که به بازیابی دارایی مرتبط بود، تلاش‌های ویژه‌ای جهت ایجاد درکی مشترک از موضوعات مختلف مرتبط با سازمان‌دهی کارگاه‌های فنی، صورت گرفته است. چنین موضوعاتی عبارت‌اند از: اصطلاحات مورداستفاده؛ روش‌های بازیابی (کیفری / مدنی)؛ اینکه دارایی‌ها باید به چه کسی برگردانده شوند؛ چه کسی باید درخصوص غرامت قربانیان نهایی تصمیم بگیرد؛ و اینکه چه کسی " قربانی (بزه‌دیده)" در نظر گرفته می‌شود. درخصوص مسئله شناسایی ذی‌نفع حقوقی وجوه یا دارایی‌های نامشروع و عنوان این وجوه و دارایی‌ها، اکثر نمایندگان این احساس را داشتند که باید به موضوعات فوق، پرداخته شود.

قطعنامه ۲۰۰۱/۱۳ شورای اقتصادی و اجتماعی، حین پرداختن به موضوعات استحکام‌بخشی به همکاری بین‌المللی و تقویت شیوه‌ها و ابزارهای امکان بازگرداندن وجوه فوق،[۱] تعیین وجوه حاصل از اقدامات فسادآمیز و عواید و جرایم و همچنین ایجاد معیارهایی برای تعیین کشورهایی که وجوه مذکور باید به آن‌ها برگردانده شوند و رویه‌های مناسب چنین بازگشتی، به نظر مبنایی کارآمد برای مذاکرات در این خصوص می‌آمد.

۱- قطعنامه ECOSOC همچنین به پولشویی وجوه ناشی از اقدامات فسادآمیز و ایجاد معیارهای ضروری برای تضمین اینکه افراد شاغل در سیستم‌های بانکی و دیگر نهادهای مالی (مثلاً به‌واسطه ثبت قراردادها به روشی شفاف و تسهیل بازگشت وجوه مذکور) در پیشگیری از انتقال وجوه نامشروع حاصل از اقدامات فسادآمیز، مشارکت کنند، می‌پرداخت و بر این نکته که هر عمل فسادآمیز می‌تواند یک جرم معمول در ارتباط با پولشویی باشد، تأکید داشت.

گروه هماهنگی

از منظر نقش عمده‌ای که گروه هماهنگی در طی مذاکرات مرتبط با معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته سازمان ملل و پروتکل‌هایش ایفا نموده بود، کمیته ویژه مختص مذاکرات مرتبط با معاهده مبارزه با فساد نیز تصمیم به تشکیل یک گروه هماهنگی گرفت. گروه هماهنگی فوق، فعالیت خود را از پنجمین اجلاس، آغاز نمود و گروه‌های منطقه‌ای مختلف، در آن دارای نماینده بودند. گروه هماهنگی، مجموعاً ۲۹ نشست را در طی پنجمین، ششمین و هفتمین اجلاس کمیته ویژه برگزار نمود و بندهایی از پیش‌نویس معاهده را که مورد موافقت کمیته ویژه قرارگرفته بود، بازبینی نمود. گروه هماهنگی، به‌واسطه گزارش‌های شفاهی مدیرش در پنجمین و ششمین اجلاس، پهلو به پهلوی کمیته ویژه، فعالیت نمود و در هفتمین اجلاس، نتایج کار خود را در کنار توصیه‌هایی درخصوص اصلاحات موردنیاز در پیش‌نویس معاهده، به محضر کمیته ویژه رساند.[1] کمیته ویژه، با تمامی توصیه‌های گروه هماهنگی، موافقت نمود.

کنفرانس امضای سیاسی سطح بالای مریدا

کنفرانس سیاسی سطح بالا به‌منظور امضای معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، از ۹ تا ۱۱ دسامبر ۲۰۰۳ در مریدای مکزیک، برگزار شد.[2] کنفرانس فوق، در ۹ دسامبر ۲۰۰۳ با سخنرانی رئیس‌جمهور مکزیک و سخنرانی معاون دبیرکل سازمان ملل در امور حقوقی که پیامی را از طرف دبیرکل سازمان ملل قرائت نمود، آغاز شد. کنفرانس، لوئیس ارنستو در بز باتیستا را به‌عنوان رئیس کنفرانس، انتخاب نمود. کنفرانس

1- A/AC.261/24 و Corr.1

۲- ۱۱۱ کشور در کنفرانس حضور داشتند. علاوه بر کشورها، ناظران واحدهای دبیرخانه سازمان ملل و نهادها و آژانس‌های تخصصی سیستم سازمان ملل و سازمان‌های میان دولتی یا غیردولتی نیز در کنفرانس حضور به هم رساندند.

فـوق، منصب رئیس افتخـــاری را در ستایش یاد و خاطره رئیس قبلـی کمیتـه ویـژه، هکتور چاری سمپر (از کلمبیا) و به‌عنوان قدردانی از نقش وی در فرآیند مـذاکرات، بـه نماینده کلمبیا اعطا نمود. کنفرانس مذکور، همچنین تصمیم بر این گرفت کـه مقـررات روال کاری مجمع عمومی، با جرح‌وتعدیل لازم، بر رویه کاری این کنفرانس، حکم‌فرمـا شود.

در اولین تا ششمین نشست، نماینـدگان کشـورهای شـرکت‌کننـده در کنفـرانس و سازمان‌های میان دولتی نظیر AALCO، بیانیـه‌هـای خـود را قرائـت نمودنـد. جهـت پیروی کامل از الزامات قطعنامـه ۵۷/۱۶۹ و انجـام مـذاکرات سـطح بـالا درخصـوص موضوعات مرتبط با معاهده مدنظر، دولت مکزیک بـا مشـورت کشـورهای عضـو و بـا همکاری اداره مواد مخدر و جرایم سـازمان ملـل، چهـار جلسـه جـانبی را نیـز در طـی کنفرانس، برپا داشت. جلسات جانبی فوق، جهت حصول فرصت‌های اضافی برای بیـان دیدگاه‌های نمایندگان سازمان‌هـای میـان دولتـی، بخـش خصوصـی، جامعـه مـدنی و رسانه‌ها، جهت تبادل‌نظر درخصوص اقدامات آتی علیه فساد، بـه‌ویـژه از منظـر اجـرای معاهده، طراحی‌شده بودند.[۱]

۹۵ وزیر، دادستان کل یا مقامات عالی‌رتبه دیگر کـه از اختیـار کامـل بـرای امضـا برخوردار بودند، معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل را امضا کردند.[۲]

1– A/CONF.205/2

۲– فهرست امضاکنندگان، به شرح زیر است: الجزایر، آنگولا، آرژانتین، استرالیا، اتریش، باربادوس، بلژیـک، بنـین، بولیوی، برزیل، بلغارستان، بورکینافاسو، کامرون، کیپ ورد، چین، کلمبیا، کاستاریکا، کوت دیویر، کرواسی، قبـرس، دانمارک، جمهوری دومینیکن، اکوادور، مصر، السالوادور، اتیوپی، فنلاند، فرانسه، گـابون، آلمـان، یونـان، گواتمـالا، هائیتی، مجارستان، ایرلند، جمهـوری اسـلامی ایـران، ایتالیـا، ژاپـن، اردن، کنیـا، کویـت، قرقیزسـتان، جمهـوری دموکراتیک خلق لائوس، لیخـتن اشـتاین، لیتـوانی، لوکزامبـورگ، کومـور، ماداگاسـکار، مـالزی، مـالی، مـوریس، مکزیک، مراکش، نامیبیا، نپال، هلند، نیوزیلند، نیکاراگوئه، نیجریه، نروژ، پاکستان، پانامـا، پاراگوئـه، پـرو، فیلیپـین، لهستان، جمهوری کره، رومانی، روسیه، سنگال، سیرالئون، اسلواکی، آفریقای جنـوبی، سـوئد، سـوئیس، جمهـوری عربی سوریه، تایلند، تیمور شرقی، توگو، ترکیه، اوگاندا، بریتانیا، جمهـوری متحـد تانزانیـا، ایـالات‌متحـده آمریکـا، اروگوئه، ونزوئلا، ویتنام.

یک سازمان اقتصادی بین‌المللی نیز معاهده فوق را امضا نمود. از میان ۹۵ کشور امضاکننده معاهده، ۲۲ کشور عضو AALCO بودند. کنیا (یکی از کشورهای عضو AALCO)، اولین کشوری بود که سند تنفیذ را تودیع نمود. درواقع برای اولین بار بود که یک کشور معاهده‌ای را امضا و در اولین روز کنفرانس امضای آن، سند تنفیذ را تودیع نموده است. معاهده فوق درحال‌حاضر ۱۲۳ امضاکننده و ۲۴ عضو پیمانی دارد.[۱]

از میان کشورهای عضوی که معاهده فوق را تنفیذ نموده‌اند، نه عضو از کشورهای عضو AALCO هستند. کشورهای فوق عبارت‌اند از: جمهوری عربی مصر، اردن، کنیا، موریس، نیجریه، سیرالئون، آفریقای جنوبی، سریلانکا، تانزانیا و اوگاندا. آفریقای جنوبی حین تنفیذ معاهده فوق، قید نمود که "... تا زمان تصمیم دولت جمهوری آفریقای جنوبی درخصوص قضاوت اجباری دادگاه قضایی بین‌المللی، دولت آفریقای جنوبی، خود را ملزم به مفاد ماده ۶۶ (۲) از معاهده که قضاوت اجباری دادگاه قضایی بین‌المللی را در اختلافات ناشی از تفسیر یا اعمال معاهده فوق، به رسمیت می‌شناسد، نمی‌داند. آفریقای جنوبی، بر این موضوع باقی خواهد ماند که برای ارائه یک مناقشه خاص به دادگاه بین‌المللی برای حل‌وفصل آن، رضایت تمامی طرفین مناقشه، در هرکدام از پرونده‌ها، الزامی است". معاهده فوق نیاز به هشت تنفیذ دیگر دارد تا اجرایی شود.

نکات برجسته معاهده

معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، در میان تقریباً ۱۲۹ کشور به بحث گذاشته شد و مورد موافقت قرار گرفت. معاهده فوق، نشانگر اجماع نظر بین‌المللی درباره اقداماتی است که کشورها باید در حوزه‌های پیشگیری و پیگرد کیفری فساد، همکاری بین‌المللی، و بازیابی دارایی صورت دهند. این معاهده، بر فراگیری و پیچیدگی مشکل فوق در میان تمامی کشورها و مسئولیت مشترک درمورد فعالیت‌های فسادآمیز

۱- الجزایر، بلاروس، بنین، کرواسی، جیبوتی، السالوادور، مصر، هندوراس، مجارستان، اردن، کنیا، ماداگاسکار، موریس، مکزیک، نامیبیا، نیجریه، پرو، رومانی، سیرالئون، آفریقای جنوبی، سریلانکا، ترکمنستان، تانزانیا و اوگاندا

فرامرزی، اذعان دارد. معاهده فوق، به هشت فصل و ۷۱ ماده تقسیم‌بندی می‌شود. فصول مذکور عبارت‌اند از:

۱. بندهای کلی
۲. معیارهای بازدارنده
۳. پیگرد قضایی و اجرای قانون
۴. همکاری بین‌المللی
۵. بازیابی دارایی
۶. مساعدت فنی و تبادل اطلاعات
۷. سازوکارهای اجرا و
۸. بندهای پایانی

معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، اولین موافقت‌نامه بین‌المللی جهانی است که تمامی ابعاد فساد را در برگرفته و کاربردی جهانی دارد. معاهده فوق، استانداردهای مشترکی را وضع کرده و تنها معاهده‌ای است که به‌تفصیل به کشف دارایی بر یک مبنای جهانی می‌پردازد. این معاهده، فساد را هم در بخش دولتی و هم خصوصی، ازجمله فساد بخش خصوصی – با بخش خصوصی، پوشش داده و بر پیگرد قانونی رشوه‌خواری داخلی‌وخارجی، اختلاس، تجارت تحت نفوذ، پولشویی، تأکید دارد.

این معاهده، یک چارچوب بین‌المللی کارآمد را برای همکاری مابین کشورهای عضو، مقامات ملی، و مساعدت فنی به‌ویژه درزمینه استرداد مجرمان و انجام تحقیقات، فراهم می‌آورد. اگرچه کمیته ویژه، اقدام به تهیه نکات تفسیری درخصوص بایگانی و ثبت رسمی نیز نموده بود تا درکی مشترک از برخی بندها و شروط مورد استفاده در این معاهده را تسهیل کند، اقدامی توسط مجمع عمومی درخصوص سند فوق، صورت نگرفت.

الف) تعاریف (فهرست واژگان)

معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، فهرست واژگانی را بـرای راحـت‌تـر کـردن تفسـیر بندهای معاهده توسط کشورهای عضو، فراهم نموده است. فهرست واژگان فوق، که در معاهده گنجانده‌شده، عبارت است از: مقام دولتی، مقام دولتی خارجی، مأموریت سازمان بین‌المللی دولتی، دارایی، عواید حاصل از جرم، انسداد یا مصادره، توقیف، اتهام محمول، و تحویل کنترل شد. علاوه بر ایـن، معاهـده فـوق، کـاربرد واژگـانی نظیـر دارا شـدن نامشروع، سوءاستفاده از وظایف، اختلاس و غیره را نیز توضیح داده است.

بااین‌حال، به‌دلیل فقدان اجماع نظر و اختلاف‌نظر مابین کشورهای مذاکره‌کننـده در جریان مذاکرات، کمیته ویژه، تصمیم گرفت تا معانی واژگانی نظیـر "وظیفـه دولتـی"، "سازمان بین‌المللی دولتی"، "دارایی‌های نامشروع"، "سازمان بین‌المللی"، و "شـخص حقوقی"، "معیارهای بازدارنده"، "عمـل فسـادآمیز"، " انتقـال دارایـی‌هـای ناشـی از اقدامات فسادآمیز"، "تاوان وجوه"، "قرارداد مشکوک"، "کشف دارایی‌ها"، "دارا شدن نامشروع"، "تعارض منفعت"، "مقام خصوصی": "همدست تأثیرگذار"، " کشـور مـورد درخواست" و "کشور درخواست‌کننده" را در آن نگنجانـد[1]. درمـورد تعریـف "فسـاد"،

۱- ماده ۲ (b)، "وظیفه دولتی" را به‌عنوان هرگونه فعالیت موقت یا دائمی، با حقوق یا بدون حقوق انجام شـونده توسط یک شخص حقیقی یا حقوقی به نام دولت و یا در خـدمت دولـت یـا آژانـس‌هـا، مؤسسـات, هیـأت‌هـا یـا نهادهایش، تعریف می‌کند؛ ماده ۲ (e)، "سازمان بین‌المللی دولتی" را به‌عنوان یک سازمان میان دولتی تعریـف می‌کند. اعضا احساس کردند که شمول تعریفی از "سازمان بین‌المللـی دولتـی"، ضـروری نبـود، زیـرا واژه فـوق، به‌خوبی در قوانین بین‌المللی درک می‌شود؛ ماده ۲ (۱) واژه "فساد"، را به‌عنوان "شامل بر اقـداماتی کـه در ایـن معاهده، عنوان‌شده‌اند و متعاقب فصل ۳، تحت پیگرد کیفری قـرار مـی‌گیرنـد، چـه بـه یـک مقـام دولتـی و چـه خصوصی مرتبط باشند، و هرگونه اقدام دیگری که هیأت دولـت بـه‌عنـوان اقـدامات فسـادآمیز براسـاس قـوانین داخلی‌اش، به‌عنوان جرم شناخته و یا تعریف کرده باشد و، وظیفـــه یا احتمالاً در آینده به‌عنوان جـرم بشناســـد و یا تعریف کنـــد"، تعریف می‌کند؛ ماده ۲ (n) وظیفه دولتی را به‌عنوان هرگونه فعالیت موقت یا دائمی، با حقوق یا افتخاری انجام گیرند، توسط یک شخص حقیقی یا حقوقی به نام دولت و یا در خدمت دولت و یـا نهادهـایش، تعریف می‌کند. ماده ۲ (o)، " سازمان بین‌المللی " را به‌عنوان یک سازمان دولتـی، میـان دولتـی، خصوصـی یـل غیردولتی که وجود و حوزه فعالیتش دو کشور یا بیشتر را در بر گیرد و در یکی از کشـورهای عضـو ایـن معاهـده، واقع‌شده باشد، تعریف می‌کند؛ ماده ۲ (q)، " شخص حقوقی " را به شرکت‌ها، سـازمان‌هـا یـا اشـخاص معنـوی حاضر در بخش دولتی یا خصوصی که طبق قوانین کشورهای عضو معاهده، به این نام تعریف شده باشند، اطـلاق

تفاوت‌هایی در دیدگاه شرکت‌کنندگان در مذاکرات، وجود داشت. یک گزینه (بر مبنای پیشنهادهای ارائه‌شده توسط اکراین)، نگرشی کلی را به تعریف "فساد"، اتخاذ می‌نمود. در طرف دیگر، دومین گزینه (که بر مبنای پیشنهادهای بوتسوانا و پاکستان بود)، ماهیتاً محدودکننده بود.

اختلاف‌نظر اصلی مابین شرکت‌کنندگان در مذاکرات این بود که تصمیم گرفته شد که تعریفی از واژه " فساد "، ارائه نگردد.[1]

ب) معیارهای بازدارنده

"پیشگیری، بهتر از درمان است". براساس فلسفه فوق، معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل، یک‌فصل کامل را به پیشگیری با معیارهای مرتبط با بخش‌های دولتی و خصوصی، اختصاص داد. معیارهای بازدارنده مذکور، هر کشور عضو را به ایجاد و حفظ سیاست‌های بازدارنده ضدفساد که مشارکت جامعه مدنی را تقویت کنند و بازتاب‌کننده اصول حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور و دارایی‌های دولتی، انسجام، شفافیت و مسئولیت‌پذیری و هیأت یا هیأت‌های بازدارنده ضدفساد با استقلال لازم باشند، ملزم می‌سازند.

معیارهای بازدارنده مرتبط با بخش دولتی، کشورهای عضو را به حفظ و تحکیم دستگاه‌های جذب نیرو، استخدام، ابقا، تقویت و بازنشستگی کارکنان دولتی، ملزم می‌نمایند. برای این منظور، کشور عضو باید قانون اجرایی برای مقامات دولتی، سیستم

می‌کند؛ ماده ۲ (r)، " معیارهای بازدارنده " از آنجائی که فصلی جداگانه به این موضوع می‌پردازد، گنجانده نشد؛ ماده ۲ (s) " عمل فسادآمیز "؛ ماده ۲ (t) " انتقال دارایی‌های حاصل از اعمال فسادآمیز "؛ ماده ۲ (v) " تاوان وجوه "؛ ماده ۲ (x)، " کشور مورد درخواست " را به معنای یک کشور عضو معاهده که درخواست مساعدت در شناسایی، انسداد، مصادره و یا کشف دارایی‌های نامشروع از آن صورت گرفته، تعریف می‌کند؛ و ماده ۲ (y)، " کشور درخواست‌کننده " را به یک کشور عضو معاهده که درخواست مساعدت از یک کشور عضو معاهده دیگر جهت شناسایی، انسداد، مصادره و یا کشف دارایی‌های نامشروع نموده است، اطلاق می‌کند.

مواد ۲ (m) تا (o) و ۲ (q) و (u) و ۲ (x) و (y)، در پنجمین اجلاس، و مواد ۲ (b) (e) (l) و (v)، و در ششمین اجلاس، حذف شد.

1 –A/AC.261/3/Rev3

مناسب برای تدارک و مدیریت منابع مـالی دولتـی، شـفافیت در سیسـتم اداری دولتـی (گزارش‌دهی دولتی)، معیارهای مرتبط با خدمات قضایی و دادرسی، را مدنظر قرار دهد. درزمینه بخش خصوصی، کشورهای عضو باید معیارهایی را جهت پیشـگیری از فسـاد، به‌واسطه تقویت استانداردهای حسابداری و حسابرسی در بخش خصوصی، اتخاذ نمـوده و در مواقع لازم، جرایم مدنی، اجرایی یا کیفری کارآمد، متناسب و قابل قبولی را بـرای تخطـی از اطاعـت از چنـین معیارهـایی، در نظـر بگیـرد. معیارهـای بازدارنـده بخـش خصوصی، همچنین باید شامل پیشگیری از پولشویی، و مشارکت جامعه مدنی، باشند.
پیشگیری از فساد دولتی علاوه بر موارد مذکور، نیازمند تلاش تمامی اعضای جامعه نیز می‌باشد. بنا بر دلایل فوق، معاهده کشورها را به تقویت فعالانه مشارکت دادن نهادهای غیردولتی و اجتماعی، و عناصر دیگر جامعه مدنی، و افزایش آگاهی عمومی درخصوص فساد و روش‌های حل این مشکل، فرامی‌خواند.

ماده ۵ از معاهده، از ایجاد و تقویت اقدامات مؤثر در راستای پیشگیری از فساد، بـه نیکی یاد می‌کند.

ج) ایجاد سازوکارهای پیگرد کیفری

معاهده فوق کشورها را به وضع قوانین جزائـی و مـدنی خـاص جهـت پوشـش طیفـی گسترده از اقدامات فسادآمیز، اگر پیش‌تر چنین قوانینی وضع نشده باشند، ملزم می‌سازد در برخی از موارد، کشورها به لحاظ حقوق به وضع قـوانین مـذکور، ملـزم شـده‌انـد؛ در موارد دیگر از منظر تفاوت‌های موجود در قوانین داخلی کشـورهای مختلـف، آن‌هـا بـه مدنظر قرار دادن این موضوع حین وضع قوانین مذکور، ملزم هستند.

معاهده، از سطح ابزارهای قبلی مطرح‌شده در این موضـوع، فراتـر رفتـه و نـه‌تنهـا اشکال اساسی فساد نظیر رشوه‌خواری و اختلاس وجود دولتی را تخلف می‌شمارد، بلکه تجارت تحت نفوذ و پنهان‌کاری و "پولشویی" عوایـد حاصـل از فسـاد را نیـز پوشـش می‌دهد. به اتهامات صورت گیرنده در حمایت از فساد نظیر پولشویی، و ایجاد مـانع بـر

سر راه عدالت نیز پرداخته می‌شود. اتهامات مدنظر این معاهده، به حوزه‌های مشکل‌ساز فساد بخش خصوصی نیز توجه دارند.

اقدامات فسادآمیز تحت پوشش این معاهده عبارت‌اند از:

- رشوه‌خواری مقامات دولتی ملی (ماده ۱۵)
- رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی و مقامات سازمان‌های بین‌المللی عمومی (ماده ۱۶)
- اختلاس، حیف‌ومیل و یا انحرافات دیگر دارایی‌ها (ماده ۱۷)
- تجارت تحت نفوذ (ماده ۱۸)
- سوءاستفاده از وظایف (ماده ۱۹)
- دارا شدن نامشروع (ماده ۲۰)
- رشوه‌خواری در بخش خصوصی (ماده ۲۱)
- اختلاس دارایی‌ها (ماده ۲۲)
- پولشویی عواید حاصل از جرم (ماده ۲۳)
- کتمان (ماده ۲۴)
- ایجاد مانع بر سر راه عدالت (ماده ۲۵)
- همدستی و تلاش برای ارتکاب جرم (ماده ۲۷)
- آگاهی، منظور و هدف به‌عنوان عنصر جرم‌آمیز (ماده ۲۸)

د) همکاری بین‌المللی

فصل چهار از معاهده، به تقویت و استحکام بخشیدن به همکاری بین‌المللی برای اجرای کارآمد قانون اشاره دارد. براساس ماده ۴۳، کشورها موافقت می‌کنند تا با یکدیگر در هر جنبه‌ای از مبارزه علیه فساد (ازجمله پیشگیری، تحقیق، و پیگرد قضایی متخلفان)، همکاری کنند. کشورها براساس این معاهده ملزم به ارائه اشکالی خاص از مساعدت حقوقی متقابل در جمع‌آوری و انتقال مدارک برای استفاده در دادگاه، و

استرداد مجرمان، می‌گردند. همچنین طبق معاهده، کشورها باید معیارهایی را اتخاذ کنند که در راستای تقویت ردگیری، انسداد، توصیف و مصادره عواید حاصل از فساد باشند.[۱]

درمورد استرداد مجرمان، ماده ۴۴ عنوان می‌کند که این ماده باید برای اتهامات وضع‌شده مطابق با معاهده فوق، درجایی که شخصی موضوع تقاضای استرداد می‌باشد در قلمروی کشور عضو مورد درخواست قرار دارد، به‌کار گرفته شود، مشروط بر اینکه اتهامی که استرداد مذکور بر مبنای آن است، تحت قوانین هر دو کشور درخواست‌کننده و درخواست شده، قابل مجازات باشد.[۲]

درمورد انتقال فرد محکوم، ماده ۴۵ عنوان می‌دارد که کشورهای عضو می‌توانند ورود به موافقت‌نامه‌ها یا توافقات دوجانبه یا چندجانبه درخصوص انتقال افراد محکوم به حبس یا دیگر اشکال محرومیت از آزادی به قلمروشان، را مدنظر قرار دهند، تا محکومان بتوانند در آنجا محکومیت خود را کامل کنند.[۳] درخصوص مساعدت حقوقی متقابل، ماده ۴۶ عنوان می‌دارد که کشورهای عضو باید بالاترین میزان مساعدت حقوقی دوجانبه را طی تحقیقات، پیگردهای کیفری و رویه‌های قضاییه به یکدیگر ارائه دهند. از این‌ها گذشته، فصل فوق، به همکاری مابین کشورهای عضو در انتقال پرونده‌های کیفری، اجرای قانون و تحقیق، پرداخته است.

و) بازیابی دارایی

در نقطه عطفی بزرگ کشورها درخصوص بازیابی دارایی که به‌وضوح از آن به‌عنوان "اصلی اساسی از معاهده... " یاد می‌شود، به توافق رسیدند. مبحث فوق، موضوعی بسیار مهم برای بسیاری از کشورهای درحال توسعه است، جایی که فساد سطح کلان

۱- ماده ۴۴ تا ۵۰ معاهده سازمان ملل

۲- ماده ۵۱ در پنجمین اجلاس کمیته ویژه تصویب شد.

۳- ماده ۵۲ در پنجمین جلسه کمیته ویژه تصویب شد.

ثروت ملی را کاهش داده و برای بازسازی و مرمت جوامع دارای حکومت‌های جدید به‌شدت به منابع مالی نیاز است. رسیدن به توافق درخصوص فصل فوق، چانه‌زنی‌های شدیدی را دربرداشت، زیرا باید مابین خواسته‌های کشورهای تعقیب‌کننده دارایی‌های غیرقانونی متعلق به آن‌ها، با مقررات حقوقی و قانونی کشورهایی که از آن‌ها درخواست کمک می‌شود، تعادلی ایجاد می‌کند.

بندهای مختلفی به چگونگی ارائه همکاری و مساعدت، پرداخته‌اند به‌ویژه درمورد اختلاس وجوه دولتی، دارایی مصادره شده به کشور درخواست‌کننده آن برگردانده خواهد شد؛ درمورد عواید حاصل از هرگونه تخلف دیگر تحت پوشش این معاهده، دارایی مذکور، مشروط به ارائه مدارک دال بر مالکیت و یا اثبات زیان واردشده به کشور درخواست‌کننده بازگردانده خواهد شد؛ در تمامی موارد دیگر، اولویت اتخاذ شونده عبارت خواهد بود از بازگشت دارایی مصادره شده به کشور درخواست‌کننده، بازگشت چنین دارایی به مالکان قانونی قبلی و یا جبران خسارت قربانیان.

بندهای کارآمد مربوط به بازیابی دارایی، از تلاش‌های کشورها در پوشاندن اثرات وخیم ناشی از فساد، و ارسال پیامی به مقامات فاسد مبنی بر اینکه جایی برای پنهان دارایی‌های نامشروعشان وجود ندارد، حمایت می‌کند. بر همین اساس، ماده ۵۱، بازگشت دارایی‌ها به کشورهای مبدأ را به‌عنوان اصلی اساسی از این معاهده می‌خواند. ماده ۴۳ کشورهای عضو را به ارائه بیشترین همکاری به یکدیگر در تحقیق و پیگرد کیفری اتهامات ذکرشده در معاهده ملزم می‌سازد. از منظر بازیابی دارایی، ماده فوق عنوان می‌کند که: "درخصوص موضوعات مرتبط با همکاری بین‌المللی، تا زمانی‌که مجرمیت در هر دو کشور یک الزام است، صرف‌نظر از اینکه قوانین کشور رکورد درخواست، اتهام مدنظر خود را مطابق با دسته‌بندی خاص کشور درخواست‌کننده وارد سازد و یا با واژگان مشابهی آن را اعلام کند یا نه، اگر عمل اصلی که اتهام بر آن وارد می‌شود تحت قوانین هر دو کشور جرم به‌شمار بیاید، انجام این ماده، الزامی است".

ه) سازوکارهای اجرا

کنفرانس مابین کشورهای عضو برگزار می‌شود تا روند اجرایی معاهده بررسی‌شده و فعالیت‌های موردنیاز برای اجرای معاهده تسهیل گردند. ماده ۶۳ عنوان می‌دارد که باید یک کنفرانس مابین کشورهای عضو معاهده برگزار شود تا میزان همکاری و قابلیت کشورها در اصول اهداف مدنظر معاهده تقویت‌شده و مراحل اجرای آن، تسهیل و بررسی گردد. کنفرانس مذکور باید ظرف مدت یک سال از تاریخ اجرایی شدن معاهده، تشکیل گردد. کنفرانس فوق باید قوانین اجرایی ازجمله قوانین مرتبط با پذیرش و مشارکت ناظران را تصویب کند.

ی) بندهای پایانی

هر کشور عضو می‌تواند به‌منظور اجرا، معیارهای سخت‌گیرانه‌تر و یا شدیدتری را نسبت به معیارهای مطرح شده در این معاهده برای پیشگیری و مبارزه با فساد اتخاذ نماید.[۱] تمامی مناقشات مرتبط با تفسیر و اجرای معاهده، ازطریق مذاکره حل‌وفصل خواهند شد. هرگونه مناقشه‌ای که نتوان آن را ازطریق مذاکره حل‌وفصل نمود، به حکمیت گذاشته خواهد شد. اگر کشورهای طرف مناقشه نتوانند بر سر ساختار حکمیت به توافق برسند هر یک از آن‌ها می‌تواند این مناقشه را به دادگاه بین‌المللی، ارجاع دهد.[۲] امضای معاهده فوق برای تمامی کشورها، و همچنین اتحادیه‌های اقتصادی منطقه‌ای آزاد می‌باشد. یک اتحادیه اقتصادی منطقه‌ای در صورتی می‌تواند معاهده فوق را امضا کند که دست‌کم یکی از کشورهای عضو آن، چنین عملی را صورت داده باشد.[۳] معاهده در نهمین روز بعد از تاریخ سی‌امین عضوگیری، تصویب، موافقت یا پذیرش، اجرایی

۱- ماده ۶۵ معاهده سازمان ملل

۲- ماده ۶۶ معاهده سازمان ملل، بااین‌حال هرکدام از کشورهای عضو در زمان امضا یا عضویت یا پذیرش یا موافقت آن می‌توانند عنوان کنند که خود را پایبند به پاراگراف ۲ از این معاهده نمی‌دانند.

۳- ماده ۶۷ معاهده سازمان ملل

خواهد شد.[۱] هرگونه اصلاحی در این معاهده، باید بعد از گذشت پنج سال از اجرایی شدن آن صورت گیرد. درصورت مطرح شدن بحث اصلاح، اگر اجماع نظر عمومی وجود نداشت، نیاز به رأی دوسوم از کشورهای حاضر و رأی‌دهنده خواهد بود. اتحادیه‌های اقتصادی منطقه‌ای، از حق رأی خود درخصوص موضوعات مرتبط باصلاحیتشان، استفاده خواهند نمود. تعداد رأی‌های این اتحادیه‌ها، برابر با تعداد رأی‌های کشورهایی خواهد بود که هم عضو آن‌ها و هم عضو معاهده فوق هستند.[۲]

برنامه جهانی مبارزه با فساد (GPAC)

برنامه جهانی مبارزه با فساد (GPAC)، برای اولین بار توسط مرکز پیشگیری از جرایم بین‌المللی سازمان ملل (که بعدها به اداره مواد مخدر و جرایم سازمان ملل تغییر نام داد)، در سال ۱۹۹۹ در واکنش به توسعه جهانی و نیاز فزاینده به حمایت از کشورها در اقداماتشان بر ضدفساد راه‌اندازی شد. هدف GPAC کمک به کشورهای عضو جهت پیشگیری و کنترل فساد بود. از سال ۱۹۹۹ تا آوریل ۲۰۰۴، GPAC عمدتاً در چهار زمینه زیر، فعال بود:

۱. فراهم آوردن مساعدت فنی به کشورهای عضو در مستحکم‌سازی چارچوب حقوقی و ارگانی‌شان در مبارزه با فساد؛
۲. حمایت و خدمات‌رسانی به گروه‌های بین‌المللی قضات دادگاه‌ها درخصوص تقویت انسجام قضایی؛
۳. توسعه و ترویج سیاست‌ها و ابزار ضدفساد؛
۴. تقویت همکاری‌های یکپارچه علیه فساد.

۱- ماده ۶۸ معاهده سازمان ملل

۲- ماده ۶۹ معاهده سازمان ملل

GPAC در سطح بین‌المللی، مسئولیت‌پذیری و شفافیت بین‌المللی را ازطریق وضع یک سازوکار نظارتی جمع‌آوری اطلاعات برای تدوین معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل؛ و اتخاذ استراتژی‌های هماهنگ توسط جامعه بین‌المللی در مبارزه با فساد ازطریق به اشتراک گذاشتن مهارت و اطلاعات، تقویت می‌نماید.

GPAC در سطح ملی، به تحکیم معیارهای ضدفساد به‌واسطه اقدامات زیر کمک می‌کند: ارزیابی نهادها، استراتژی‌ها، سیاست‌ها، معیارها و ابزار فعلی مبارزه با فساد؛ کمک به پیش‌نویس و اصلاح مقررات مناسب و تحکیم حاکمیت قانون؛ ارائه مشاوره درخصوص ایجاد و تحکیم هیأت‌های ضدفساد؛ توسعه معیارهای بازدارنده (نظیر برنامه‌های تبلیغاتی افزایش آگاهی عمومی و قوانین اجرایی)؛ تقویت انسجام در بخش‌های دولتی و خصوصی ازطریق تدارک مساعدت فنی در اصلاحات مدنی، توسعه و اجرای قوانین، و ظرفیت‌سازی برای پیشگیری از فساد و انتقال غیرقانونی وجوه؛ حمایت از جوامع مدنی و سازمان‌های غیردولتی در مبارزه علیه فساد؛ و فراهم نمودن آموزش درخصوص معیارهای جدید مبارزه با فساد برای تمامی گروه‌های سهامداران.

از سال ۱۹۹۹ تاکنون، GPAC، به لبنان، مجارستان، آفریقای جنوبی، کلمبیا، رومانی، اندونزی، جمهوری اسلامی ایران، موزامبیک و نیجریه، مساعدت فنی داده و پروژه‌های جدیدی را در کنیا، عراق، افغانستان و پروژه‌های تکمیلی را در رومانی، آفریقای جنوبی و نیجریه صورت بخشیده است. پروژه‌های فوق عمدتاً بر تحکیم انسجام و ظرفیت بخش قضایی کیفری و همچنین سه حوزه دیگر معیارهای پیشگیرانه موردنظر معاهده، متمرکز بوده‌اند که عبارت‌اند از:

۱. سیاست‌ها و سازوکارهای ملی ضدفساد؛
۲. تقویت انسجام در بخش‌های دولتی و خصوصی، و
۳. طرد عواید حاصل از فساد و تسهیل بازیابی دارایی‌های نامشروع.

در سال ۲۰۰۰ GPAC با همکاری نهاد شفافیت بین‌الملل و اداره توسعه بین‌المللی بریتانیا (DFID)، در شناسایی و اعمال بهترین اقدامات در تحکیم انسجام و ظرفیت قضایی، از رؤسای دادگاه‌های کشورهای مختلف، حمایت نمود. اقدام فوق، منجر به تدوین اهدافی کلیدی برای اصلاح قضایی، مجموعه‌ای از شاخص‌های عملی قابل‌اندازه‌گیری، یک روش ارزیابی فراگیر برای انسجام و ظرفیت قضایی، و پیش‌نویس "بیانیه جهانی رفتار قضایی"، گردید.

علاوه بر این، یک "گروه بین‌المللی برای همکاری علیه فساد" (IGCA) نیز توسط UNODC در چارچوب GPAC تشکیل گردید تا همکاری بین‌المللی علیه فساد و استفاده کارآمد از منابع را تسهیل نماید. " IGCA " از نهادهایی نظیر سازمان‌های غیردولتی، سازمان‌های منطقه‌ای و بانک‌های توسعه تشکیل‌شده است و توسط یک کمیته سازمان‌دهی، مدیریت‌شده و UNODC نقش دبیرخانه آن را ایفا می‌نماید. گروه فوق همچنین مناظراتی را برای ابراز نظرات، اطلاعات، تجربیات و بهترین شیوه‌های مرتبط با فعالیت‌های ضدفساد، به‌منظور تقویت تأثیرشان (ازجمله اجرای معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل)، صورت می‌دهند.

عملکرد GPAC / UNODC درزمینه اجرای معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل

تمرکز اولیه مسئول مواد مخدر و جرایم سازمان ملل (UNODC)، تضمین این امر است که معاهده، به اجرا درآید. به موازات این عمل، تلاش جهت گسترش برنامه مساعدت فنی در مسیر مشخص‌شده توسط مفاد معاهده مذکور در حوزه‌های تمرکز خاص، و در کشورهایی که نیاز به بیشترین اقدامات را دارند، صورت می‌گیرد. یکی از اصول اصلی معاهده فوق پیشگیری است یعنی فراهم آوردن چارچوب نظارتی و ارگانی جهت کاهش احتمال بروز فساد در مرحله اول. تضمین اینکه این چارچوب پیشگیرانه

در جوامعی که به‌شدت تحت تأثیر فساد هستند، زیربنایی را برای تمامی مساعدت‌های فنی دیگر، ایجاد می‌نماید. مساعدت فوق برای کشورهایی خواهد بود که با سطوح بسیار بالایی از فساد مواجه‌اند و یا با وجود اینکه مسئولانشان تعهدی خالصانه به حل این مشکل به طریقی جدی و جامع از خود نشان می‌دهند، آسیب‌پذیری خاصی نسبت به اقدامات فسادآمیز دارند.

سازمان‌های بین‌المللی مختلف دیگری نظیر بانک جهانی، UNDP، DECD و آژانس‌های توسعه متقابل نیز هم‌اکنون در کمک به کشورها جهت مبارزه با فساد، فعال می‌باشند. چیزی که موردنیاز است، یک نگرش یکپارچه و چند نظامه بر مبنای منابع و مهارت‌های تمامی آژانس‌های درگیر در مبارزه با فساد می‌باشد. UNODC به‌عنوان متصدی معاهده، به‌واسطه سیاست‌گذاری و تأمین مهارت‌های اساسی، در اقدامات آن‌ها نقش خواهد داشت. " گروه بین‌المللی مرتبط با همکاری علیه فساد " (IGAC) که به ابتکار UNODC تشکیل گردید، در تقویت مشارکت و تضمین توسعه پروژه‌های مشترک مناسب، ایفای نقش خواهد نمود. تقویت واکنش جهانی، این امر را تضمین خواهد نمود که منابع، به حداکثر امکان برسند، از دوباره‌کاری پرهیز شود، حوزه‌های متناسب مهارتی توسعه یابند و بیشترین تعداد سهامداران مرتبط با این موضوع، به شیوه‌هایی منسجم، خلاقانه و سازنده، بسیج گردند.

پس از امضای معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل در سال ۲۰۰۳، UNODC / GPAC بر معیارهای پیشگیری از فساد متمرکز است، ازجمله: ارائه مساعدت فنی به کشورها جهت تحکیم سیاست‌های ملی ضدفساد و سازوکارهای کنترل؛ تقویت حاکمیت قانون به‌واسطه تحکیم انسجام و ظرفیت قضایی؛ تقویت انسجام در بخش‌های خصوصی و دولتی؛ و بازیابی دارایی‌ها بر همین اساس، درحال حاضر، مساعدت مقدماتی برای پروژه‌های آزمایشی پیشگیری از فساد و کشف دارایی‌ها، برای نیجریه و کنیا، درحال ارائه است.

علاوه بر این، برنامه فوق، اقدام به ارائه مساعدت فنی به کشورهای لبنان، مجارستان، آفریقای جنوبی، کلمبیا، رومانی و نیجریه نموده، پروژه‌های جدیدی را در اندونزی، موزامبیک و جمهوری اسلامی ایران، آغاز کرده، و به‌دنبال ارائه مشوق‌های مساعدت فنی برای افغانستان و کرانه باختری (غزه) می‌باشد. ارزیابی مستقل فعالیت‌های فوق، مثبت بوده است. این هم دلالت بر این دارد که UNODC ازطریق مهارت فنی خود می‌تواند نقش مهمی در مبارزه با فساد ایفا کند. تا زمانی‌که معاهده فوق به مرحله اجرا درآید، اداره مذکور، ازطریق خدمات مشاوره‌ای برای امضا و اولویت در این معاهده، و ازطریق پروژه‌های همکاری فنی متمرکز بر معیارهای بازدارنده‌ای که هیچ اجبار حقوقی بین‌المللی برای آن‌ها لازم نیست، به کشورهای عضو، کمک فنی می‌نماید. عملکرد دوم ذکرشده در بالا ضرورتاً چهار حوزه را پوشش خواهد داد که اگر به‌درستی صورت‌پذیرند، زیربنای موردنیاز برای اصول جوامع فاقد فساد را فراهم خواهند آورد. چهار حوزه فوق عبارت‌اند از:

۱. سیاست‌ها و سازوکارهای ملی ضدفساد؛
۲. تحکیم انسجام و قابلیت غذایی؛
۳. تقویت انسجام در بخش‌های خصوصی و دولتی
۴. طرد عواید حاصل از فساد و تسهیل بازیابی دارایی‌های نامشروع

برنامه جهانی مبارزه با پولشویی (GPML)

برنامه جهانی مبارزه با پولشویی (GPML) در سال ۱۹۹۷ در پاسخ به الزام معاهده مبارزه با قاچاق مواد مخدر و مواد توهم‌زا، شکل گرفت. معاهده فوق، کشورهای عضو را به ایجاد سازوکارهای کیفری برای اتهام پولشویی، و وضع یک چارچوب حقوقی فراگیر جهت برخورد مکفی با موضوعات مرتبط با این فعالیت، فرامی‌خواند. بیانیه سیاسی و طرح عملیاتی مبارزه با پولشویی که در نشست ویژه مجمع عمومی در سال

۱۹۹۸ تصویب شد نیز الزام برنامه فوق را تحکیم نمود. بیانیه فوق، ماورای معاهده ۱۹۸۸ حرکت نمود و امضاکنندگان را به اتخاذ معیارهای خاصی، به‌ویژه درزمینه فعالیت نهادهای مالی، ملزم نمود.

هدف گسترده UNODC، تحکیم توانایی کشورها و سازمان‌ها در مبارزه با پولشویی است. هدف فوق، به‌واسطه کمک به مقامات حقوقی، مالی و اجرای قانون ازطریق اشکال مختلف مساعدت فنی، به‌منظور ایجاد و توسعه زیرساخت موردنیاز، تقویت می‌شود. ابتکار عمل درزمینه تحقیق و بازرسی، موضوعات مرتبط با پولشویی را موردبررسی قرار داده و به مساعدت فنی UNODC به کشورها، کمک می‌کند.

یازدهمین کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری جرم و عدالت کیفری، ۲۰۰۵

کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری جرم و عدالت کیفری که هر پنج سال یک‌بار برگزار می‌شود، به‌عنوان یک هیأت مشورتی برای برنامه پیشگیری جرم و عدالت کیفری سازمان ملل، عمل می‌نماید که جلسات مناظره‌ای را برای شناسایی گرایش‌ها و موضوعات نوظهور در پیشگیری جرم و عدالت کیفری، فراهم نموده و توصیه‌های خود را درمورد موضوعات مناسب برای به‌کارگیری در برنامه کاری، به UNODC ارائه می‌دهد. علاوه بر این، کنگره فوق، مبنایی را برای هنجارسازی ازطریق اقدامات زیر فراهم می‌آورد:

ایجاد استانداردهایی برای بهبود اقدامات ملی، و ارائه ابزارهایی برای همکاری‌های مؤثر بین‌المللی؛ مطالعات عملیاتی ازجمله تحقیقاتی جهانی در زمینه جرایم، و تحلیل‌هایی از استراتژی‌های ضد جرم؛ و انواع مختلف مساعدت فنی.[۱]

یازدهمین کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری جرم و عدالت کیفری، از ۱۸ تا ۲۵ آوریل ۲۰۰۵ در بانکوک برگزار شد. موضوع این کنگره، "همیاری‌ها و واکنش‌ها؛ اتحاد استراتژیک در پیشگیری جرم و عدالت کیفری" بود که توسط مجمع عمومی، به‌منظور تقویت همکاری بین‌المللی در پیشگیری از جرم و تقویت سیستم قضای کیفری، سازمان‌دهی گردید.[۲]

یازدهمین کنگره، فرصتی جهت ترغیب کشورهای عضو به اتخاذ گام‌های عملی در پیشگیری از جرایم سازمان‌یافته فراملی، تروریسم و فساد بود. از میان پنج عنوان[۳] موردبحث توسط کنفرانس فوق، دو عنوان اساسی مورد تمرکز کنگره عبارت بودند از: "فساد: تهدیدها و گرایش‌ها در قرن بیست و یکم"، و "جرایم اقتصادی و

۱- تاکنون یازده کنگره سازمان ملل درخصوص پیشگیری جرم و برخورد با خاطیان برگزار گردیده و موضوعات آن عبارت‌اند از: زندانیان و بزهکاران نوجوان، ۱۹۵۵ در ژنو؛ جرایم ناشی از تغییرات اجتماعی متأثر از رشد سریع اقتصادی، ازجمله بزهکاری نوجوانان، ۱۹۶۰ در لندن؛ مساعدت فنی در زمینه پیشگیری جرم و عدالت کیفری، ۱۹۶۵ در استکهلم؛ جرم و توسعه، ۱۹۷۰ در کیوتو؛ پیشگیری و کنترل جرم – چالش ربع آخر قرن، ۱۹۷۵ در ژنو؛ پیشگیری جرم و کیفیت زندگی، ۱۹۸۰ در کاراکاس؛ پیشگیری از جرم برای آزادی، عدالت، صلح و توسعه، ۱۹۸۵ در میلان؛ سرقت گنجینه‌های باستانی؛ ریختن فاضلاب خطرناک در آب اقیانوس‌ها؛ تجارت بین‌المللی مواد مخدر و پیوند مهلک مابین اعتیاد و ایدز، ۱۹۹۰ در هاوانا؛ طرح‌های مبارزه با سندیکاهای جرایم فراملی و جرایم اقتصادی ازطریق تحکیم همکاری بین‌المللی، ۱۹۹۵ در قاهره؛ جرم و عدالت: مواجهه با چالش‌های قرن بیست و یکم، ۲۰۰۰ در وین.

۲- مجمع عمومی سازمان ملل در قطعنامه ۵۷/۱۷۰ تاریخ ۱۸ دسامبر ۲۰۰۲

۳- پنج عنوان اساسی دستور جلسه کنگره عبارت بودند از: معیارهای کارآمد جهت مبارزه با جرایم سازمان‌یافته بین‌المللی؛ همکاری بین‌المللی علیه تروریسم و پیوندهای مابین تروریسم و فعالیت‌های مجرمانه دیگر از منظر کار اداره مواد مخدر و جرم سازمان ملل (UNODC)؛ فساد: تهدیدات و گرایش‌ها در قرن بیست و یکم؛ جرایم اقتصادی و مالی: چالش‌های پیش‌روی توسعه پایدار؛ و کارآمدسازی استانداردها: پنجاه سال استانداردسازی در پیشگیری جرم و عدالت کیفری.

مالی". علاوه بر این، شش کارگاه فنی نیز برگزار شد که یکی از آن‌ها، "معیارهای مبارزه با جرایم اقتصادی ازجمله پولشویی" بود.[۱]

در طی مباحث مطرح شده در نشست‌های اصلی، کمیته‌ها و کارگاه‌ها، بر نیاز به همکاری بین‌المللی به‌منظور مبارزه با اشکال جدید جرایم فراملی و تروریسم و نیاز به اجرای معاهدات فعلی و ابزارهای بین‌المللی در زمینه پیشگیری جرم، تروریسم و فساد تأکید فراوان شد.

یکی از موضوعات کلیدی، اجرای کارآمد معاهده جرایم سازمان‌یافته و پروتکل‌های آن بود. کنفرانس ۲۰۰۴ کشورهای عضو این معاهده، در اجلاس دوم خود، طرحی عملی را بر مبنای زمینه‌های زیر، تصویب نمود: سازگارسازی مبنایی قوانین ملی مطابق با معاهده فوق و پروتکل‌های آن: وضع سازوکار پیگرد کیفری و دشواری‌های پیش‌روی اجرای ابزارهای فوق؛ همکاری بین‌المللی و مساعدت فنی جهت غلبه بر مشکلات پیش‌روی اجرای معاهده و پروتکل‌هایش.

کنگره همچنین حوزه‌های کلیدی قاچاق و نقش جرایم سازمان‌یافته در آن و اقدامات متقابل آن‌ها، را تحت پوشش قرارداد ازجمله: قاچاق انسان (پروتکل قاچاق انسان)؛ قاچاق مهاجران (پروتکل مهاجران)؛ قاچاق سلاح (سه فرآیند در سازمان ملل درحال اجرا است: پروتکل سلاح: ابزاری بین‌المللی جهت شناسایی و ردگیری سلاح‌های کوچک غیرمجاز و اسلحه‌های سبک؛ و ابزاری به‌منظور کنترل دلالی در معاملات سلاح‌های کوچک و اسلحه‌های سبک)؛ استفاده و قاچاق مواد منفجره؛ قاچاق

۱- شش کارگاه فنی مذکور، درخصوص موضوعات زیر بودند: ۱. تقویت همکاری بین‌المللی درزمینه اجرای قانون، ازجمله معیارهای استرداد مجرمان؛ ۲. تقویت اصلاح قوانین کیفری، ازجمله عدالت استردادی؛ ۳. استراتژی‌ها و بهترین شیوه‌های پیشگیری جرم، به‌ویژه در ارتباط با جرایم شهری و جوانان در معرض خطر؛ ۴. معیارهای مبارزه با تروریسم با ارجاع به معاهدات و پروتکل‌های بین‌المللی مربوط؛ ۵. معیارهای مبارزه با جرایم اقتصادی ازجمله پولشویی؛ و ۶. معیارهای مبارزه با جرایم رایانه‌ای. نشریه سازمان ملل، ۱۴ مارس ۲۰۰۵، UNIS/CP/509.

اعضای بدن انسان (اصول راهنما درخصوص پیوند اعضای انسان؛ پروتکل اختیاری الحاقی به معاهده حقوق کودک و پروتکل قاچاق انسان).

موضوعات مرتبط با کلاهبرداری و سرقت هویت نیز موردبحث قرار گرفتند. اکثر مباحث دلالت بر آن داشتند که کلاهبرداری، دغدغه‌ای جدی بوده و تأثیر آن از منظر گستره کلاهبرداری‌های صورت گیرنده و تنوع و دامنه تأثیر جغرافیایی‌شان، به‌سرعت درحال رشد است. درعین‌حال اکثر مباحث، به دغدغه‌های ناشی از موضوعات سرقت هویت (که برخی آن را کلاهبرداری هویت نیز می‌خواندند) نیز اشاره داشتند. بسیاری از کشورها عنوان می‌نمودند که سرقت هویت را می‌توان به طیفی وسیع از اتهامات دیگر، به‌عنوان یک مرحله مقدماتی و یا بخشی از خود جرم، پیوند داد. بااین‌حال، نزدیک‌ترین پیوند آن را می‌توان با کلاهبرداری در نظر گرفت، زیرا در اکثر موارد سرقت هویت، در کلاهبرداری نقش داشته و به متخلفان در فریب قربانیان، فرار از پیگرد قضایی، و انتقال، کتمان و تطهیر عواید حاصل از جرم، کمک می‌کند. همچنین به اهمیت و قابلیت اعمال معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی سازمان ملل، به‌عنوان مبنایی برای همکاری در اکثر پرونده‌های جدی کلاهبرداری فراملی نیز اشاره می‌شد.

بر نیاز به مساعدت فنی به کشورهایی که جهت اجرای معاهدات، نیازمند آن هستند، تأکید ویژه‌ای شد. همچنین بسیاری از کشورهای درحال‌توسعه، خواستار یک معاهده مبارزه با پولشویی جدید بودند. بااین‌حال اکثر کشورهای توسعه‌یافته، با این ایده مخالف بودند.

یازدهمین کنگره در آخرین روز، به یکپارچه "بیانیه بانکوک" را تصویب کردند که به موضوعاتی نظیر قاچاق انسان، پولشویی، فساد، جرایم مجازی، عدالت استردادی، و علل ریشه جرایم می‌پرداخت. مطابق با این بیانیه، که عنوان آن، "همیاری‌ها و واکنش‌ها: اتحاد استراتژیک در پیشگیری جرم و عدالت کیفری" بود، کشورهای عضو، بر آمادگی‌شان در جستجوی راه‌های بهبود همکاری بین‌المللی در مبارزه با جرایم و

تروریسم در سطوح چندجانبه، منطقه‌ای و دوجانبه، در زمینه‌هایی از قبیل استرداد مجرمان و مساعدت حقوقی متقابل، تأکید مجدد کردند.

کنگره همچنین از تمامی کشورهایی که هنوز معاهده مبارزه با جرایم سازمان‌یافته فراملی و معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل را امضا، تصویب یا اجرا نکرده‌اند، خواست که چنین کنند. کنگره همچنین از کشورهای کمک‌کننده و نهادهای مالی خواست تا به ایفای نقش داوطلبانه در تدارک مساعدت فنی برای کشورهای درحال‌توسعه و کشورهایی که اقتصادهایشان در مرحله گذار قرار دارد، ادامه دهند تا از این طریق آن‌ها را در ایجاد ظرفیت جهت پیشگیری و مبارزه با جرایم، اتخاذ استانداردها و هنجارهای سازمان ملل در پیشگیری از جرم و عدالت کیفری، و اجرای معاهدات مذکور و معاهدات کنترل بین‌المللی مواد مخدر کمک نمایند.

در ارتباط با فساد، کنگره در بیانیه‌اش تمام کشورهایی را که هنوز به عضویت معاهده مبارزه با فساد سازمان ملل درنیامده‌اند، به انجام این کار فراخواند. از منظر کنترل فساد، کنگره بر نیاز به تقویت فرهنگ انسجام و مسئولیت‌پذیری در بخش دولتی و خصوصی، اذعان نمود. یازدهمین کنگره همچنین بر نیاز به اتخاذ معیارهایی جهت تسهیل کشف و بازگرداندن دارایی، مطابق با اصول معاهده فوق، تأکید نمود. بیانیه منتشرشده، بر اهمیت اساسی اجرای ابزارهای فعلی و ایجاد معیارهای ملی و همکاری بین‌المللی در موضوعات مجرمانه، (نظیر جرایم مجازی، پولشویی، قاچاق اشیای فرهنگی)، استرداد مجرمان، مساعدت حقوقی متقابل، و مصادره، بازیابی و بازگرداندن عواید حاصل از جرم، مجدداً صحه گذاشت.

گزارش پژوهشی

مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد

نشانی: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی
سازمان بازرسی کل کشور، طبقه ششم
شماره تماس: ۶۱۳۶۲۳۰۷
نشانی الکترونیک: bazrasi.research@136.ir
www.bazresi.ir