

به نام خدا

مختصان سخن علمی

اظهار نظر کارشناسی درباره:

«لایحه موافقتنامه همکاری بین دولت جمهوری اسلامی ایران و دولت جمهوری ترکیه در زمینه مبارزه علیه قاچاق مواد مخدر، جرایم سازمان یافته و تروریسم»

مقدمه

تردید نیست امنیت پایدار منطقه‌ای جز با امنیت یکایک دولت‌های آن منطقه میسر نیست و ناامنی هریک از این کشورها به امنیت کل منطقه خدشه وارد می‌آورد. این امر ضرورت همکاری کشورها در چارچوب سازوکارهای امنیتی منطقه‌ای را مبرهن می‌سازد. گذشته از دیدگاه‌های سودانگاران رهنامه‌های (دکترین) عرفی، آموزه‌های اسلامی جهان اسلام را پیکره‌ای واحد دانسته و همکاری ملت‌ها را در سطحی بسیار عمیق‌تر و پایدارتر خواسته است. بنابراین رویکرد نظام اسلامی به چنین همکاری‌های نهادینی نه در قالب سیاست منطقه‌گرایی به منظور بهینه‌سازی منفعت شخصی که در جهت اتحاد اسلامی است که امری فراتر از سیاست‌های منفعت‌محور غیرالهی است. همکاری با کشورهای اسلامی^۱ و روابط حسنه میان امت اسلام^۲ از اصول اساسی روابط خارجی تلقی می‌شود.

مبارزه با جرائم سازمان یافته فراملی امری تک‌ساحتی نبوده و مقتضی همکاری‌های فرابخشی و همه‌جانبه است. خوشبختانه در پی سیاست خارجی فعال کشور شاهد فزونی یافتن شمار موافقتنامه‌های معاضدت قضایی و همکاری‌های امنیتی با کشورهای منطقه از جمله عمان، بحرین، کویت، قطر و افغانستان هستیم. از آنجا که پیش‌تر، «موافقتنامه همکاری حقوقی در امور مدنی و کیفری جمهوری اسلامی ایران و جمهوری ترکیه» منعقد شده است، موافقتنامه حاضر می‌تواند مکمل موافقتنامه پیشین بوده و هریک اثربخشی دیگری را مضاعف نماید و نویدبخش و بستر ساز برخوردی مؤثرتر با جرائم محل امنیت گشته و مآلاً دربردارنده منافع کشورهای منطقه باشد، اما لازم است ایرادات مطروحه رفع شوند.

ارزیابی لایحه

- بند «۱» ماده (۱) بیان می‌دارد: «مقابله هریک از طرف‌ها با سازماندهی، تدارک، آماده‌سازی، تبلیغات و هرگونه فعالیت سازمان‌های تروریستی، افراد مجرم و گروه‌های مختلف در کشور خود که امنیت ملی و حق حاکمیت طرف دیگر را تهدید نماید». این مقرر از آن جهت تعیین و تشخیص امور راجع به امنیت ملی امری حاکمیتی و وابسته به هر دولت است و به عبارت دیگر سیاستگذاری و تعیین منافع ملی امری منحصراً در صلاحیت دولت مربوطه است، احاله چنین تشخیصی به کشور دیگر موجه به نظر نمی‌رسد. ضمن آنکه ناگفته پیداست که فعالیت‌های تروریستی تهدیدی برای امنیت ملی تلقی می‌گردد و چنین قیدی علاوه بر اشکال یاد شده فایده چندانی ندارد.

- پولشویی موضوع مقررات بین‌المللی و منطقه‌ای متعددی قرار گرفته است که از مهمترین آنها می‌توان به پیمان‌نامه سازمان ملل برای مبارزه با قاچاق مواد مخدر و داروهای روان‌گردان مصوب دسامبر ۱۹۸۸ (وین)، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ مجمع عمومی سازمان ملل متحد و پیمان‌نامه مبارزه با جرم سازمان یافته فراملی سازمان ملل مصوب ۲۰۰۰ (پالمو) اشاره داشت. جمهوری اسلامی ایران به دو پیمان نخست ملحق شده و سند سوم را نیز به امضا رسانیده و تاکنون به تصویب نرسانیده است. ضمناً قانون و آیین‌نامه‌ای اجرایی اختصاصاً به موضوع پولشویی به تصویب رسیده است و از این رو جرم پولشویی در نظام حقوقی ایران کاملاً تعریف

۱. رجوع کنید به اصل یازدهم قانون اساسی.

۲. «یا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا ادْخُلُوا فِي السِّلْمِ كَافَّةً»، (بقره: ۲۰۸).

شده است.^۱ همچنین، به موجب اصول چهل و هفتم و چهل و هشتم قانون اساسی، مالکیت شخصی از راه مشروع و قانونی محترم است و به دلالت اصل چهل و نهم قانون اساسی دولت مکلف به بازپس‌گیری اموال حاصل از اعمال مجرمانه و نامشروع است و این تکلیف را می‌توان متضمن برخورد با پولشویی دانست. بنابراین، هرچند جرم پولشویی را می‌توان به‌عنوان مصداقی از حکم بند «۹» در نظر گرفت، اما تصریح به آن نیز به جهت اهمیت آن بی‌مورد نیست چنان‌که به مصادیقی نظیر کلاهبرداری اشاره شده است.

- بند «۱۱» ماده (۱) به جهت آنکه طرف حمایت مالی یا پشتیبانی افراد و مؤسسات را مشخص نکرده است قابل ایراد است و در نتیجه عبارت گروه‌های تروریستی باید اضافه شده و متن به شرح زیر اصلاح گردد: «... جهت مقابله با افراد و مؤسساتی که حمایت مالی یا پشتیبانی نظیر اسکان، آموزش و درمان گروه‌های تروریستی را فراهم می‌آورند».

- بند «۲» ماده (۲) از «تبادل اطلاعات در مورد مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی و بین‌المللی» سخن به میان آورده است. به‌کارگیری وصف «بین‌المللی» برای جرائم سازمان‌یافته خالی از ابهام و اشکال نیست. چه اینکه وصف «بین‌المللی» در مواردی استفاده می‌شود که مسئله میان تابعان حقوق بین‌الملل مطرح باشد. از این رو تعبیر جرائم سازمان‌یافته بین‌المللی تأمل‌برانگیز به نظر می‌رسد. در واقع اگر منظور از چنین وصفی محل انجام جرائم سازمان‌یافته باشد با وصف «فراملی» قابل بیان است، اما چنانچه منظور دولت‌ها یا سازمان‌های بین‌المللی به‌عنوان عاملان چنین جرائمی باشد با ایرادات بسیاری مواجه خواهد بود.

- بند «۷» ماده (۲) اشعار می‌دارد: «تبادل اطلاعات در مورد اتباع طرف دیگر که در قلمرو هر طرف مرتکب جرم گردیده و بازداشت شده‌اند». این مقرر در بردارنده حکمی کلی در خصوص اطلاع در مورد اتباع مجرم طرف دیگر است و از این جهت که قلمرو آن به جرائم مشمول موافقتنامه محدود نشده است قابل انتقاد است. این شکل از همکاری در قالب موافقتنامه‌های معاضدت قضایی و همکاری‌های حقوقی می‌گنجد.

- بند «۸» ماده (۲) نیز خالی از ابهام نیست زیرا بیان می‌دارد: «تبادل تجربیات در زمینه کنترل اتباع بیگانه یا افراد فاقد تابعیت که به‌صورت غیرقانونی از مرزهای هریک از دو کشور متعاهد عبور نموده و در قلمرو طرف دیگر اقامت غیرمجاز دارند». حال آنکه دولت‌ها نسبت به مهاجرین غیرقانونی در قلمرو کشور دیگر کنترلی ندارند. به نظر می‌رسد ترجمه ذیل این مقرر مخدوش باشد و معنای درست آن است که تجربیات هر دولت در خصوص مهاجرین غیرقانونی که وارد قلمرو سرزمینی دولت شده‌اند مورد تبادل قرار گیرد به‌عبارت دیگر تجربیات هر دولت در خصوص نحوه کنترل و نظارت بر این افراد مورد مبادله قرار گیرد.

- بندهای «۹»، «۱۲» و «۱۷» ماده (۲) که به تبادل نتایج تحقیقات و بازدید کارشناسان طرف‌های متعاهد از مراکز تولید تجهیزات بخش‌های مختلف امنیتی و هماهنگی و تبادل اطلاعات نیروهای ضدتروریسم اختصاص دارند، به دلیل شمول آن به نهادهای نظامی خارج از صلاحیت دولت (به دلالت اصل یکصد و نهم قانون اساسی) مورد اشکال است و در خصوص موارد یاد شده به موافقت و مجوز مراجع ذیربط نیازمند است. چنان‌که این امر در بند «۱۴» پیش‌بینی شده است.

- به جهت حفظ کلیت قاعده و شئون و اصول قانونگذاری پیشنهاد می‌شود تا در بند «۱۰» ماده (۲) از «تعبیر حیوانات آموزش‌دیده» استفاده شود و از ذکر مصادیق خودداری گردد. این مسئله در مورد بند «۱۵» (موارد داخل پرائنتز) نیز صادق است.

- تعبیر «قشر معینی از جامعه» در بند «۱» ماده (۳) مبهم بوده و با اصول قانونی و اسلامی چندان سازگار به نظر نمی‌رسد.

- صدر ماده (۴) در تعریف «سازمان تروریستی» به ارتباط ساختاری افراد سازمان اشاره داشته است که به نظر می‌رسد ارتباط تشکیلاتی یا سازمانی تعبیری مناسب‌تر باشد. به‌علاوه، هرچند در مقام تعریف آمده است: «واحد سازمانی، واحدی است که عامدانه برای انجام اقدامات تروریستی به‌طور مستقیم تشکیل شده است». اما بیان گفته شده تعریف «واحد سازمانی» نیست و به تعریف «سازمان تروریستی»

۱. ماده (۲) قانون مبارزه با پولشویی (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۲) اشعار می‌دارد: «جرم پولشویی عبارت است از:

الف) تحصیل، تملک، نگهداری یا استفاده از عواید حاصل از فعالیت‌های غیرقانونی با علم به اینکه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه ارتکاب جرم به‌دست آمده باشد.

ب) تبدیل، مبادله یا انتقال عوایدی به‌منظور پنهان کردن منشأ غیرقانونی آن با علم به اینکه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از ارتکاب جرم بوده یا کمک به مرتکب به نحوی که وی مشمول آثار و تبعات قانونی ارتکاب آن جرم نگردد.

ج) اخفا یا پنهان کردن ماهیت واقعی، منشأ، منبع، محل، نقل و انتقال، جابجایی یا مالکیت عوایدی که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در نتیجه جرم تحصیل شده باشد».

ماده (۳) این قانون نیز در توضیح عواید حاصل از جرم می‌گوید: «هر نوع مالی است که به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از فعالیت‌های مجرمانه به‌دست آمده باشد». مقررات پراکنده دیگری نیز به مسئله پولشویی و عواید ناشی از فعالیت‌های غیرقانونی پرداخته‌اند (جهت اطلاع بیشتر رک. موسوی مقدم، محمد، پولشویی، تهران، نشر معاونت دادگستری کل استان قم، چاپ دوم، ۱۳۸۶، ص ۱۶۵).

چیزی نمی‌افزاید جز آنکه به قید ارتباط مستقیم با فعالیت‌های تروریستی اشاره کرده است.

- ماده (۴) موافقتنامه در شناسایی گروه‌های تروریستی به یادداشت‌های دهمین و دوازدهمین اجلاس کمیسیون عالی امنیتی استناد جسته است و حتی به فهرست‌های بعدی و روزآمد چنین اجلاسی نیز اعتبار بخشیده است. حال آنکه اعتبار قانونی دادن به نتایج کمیسیون مزبور تردید جدی وجود دارد و ممکن است مشکلات جدی در آینده ایجاد نماید.

- ذیل ماده (۵) در بیان مجاری ارتباطی دولت‌ها (در بیان دلایل امتناع از اجرای درخواست) به دو طریق دیپلماتیک و مسئولین ذیصلاح به موجب ماده (۹) پرداخته است که به نظر می‌رسد مناسب‌تر آن است که به جهت رسمیت بیشتر و جلوگیری از موازی‌کاری، صرفاً از یک طریق و آن هم مجاری دیپلماتیک چنین ارتباطی برقرار گردد.

نتیجه‌گیری

موافقتنامه‌های همکاری‌های دوجانبه نه تنها به تضعیف حاکمیت طرفین نیانجامیده که وسیله‌ای در جهت تحکیم برادری، ثبات و اقتدار منطقه‌ای است. بی‌تردید تعاملات اطلاعاتی - امنیتی و قضایی میان کشورهای منطقه راه پیشگیری و مقابله با جرائم سازمان‌یافته فراملی را هموارتر می‌سازد. ضمن آنکه وجود تهدیدات مشترک ایجاد سیاست‌ها و سازوکارهایی هماهنگ را امری اجتناب‌ناپذیر کرده است. به علاوه، این اقدامات در راستای اجرای سیاست‌های کلی برنامه پنجم در زمینه امور سیاسی، دفاعی و امنیتی ارزیابی می‌شود.^۱ اما بدیهی است که در انجام چنین امر خطیری گریزی از در نظر گرفتن ملاحظات حقوقی و امنیتی نیست. لذا پیشنهاد می‌شود جهت رفع ایرادات لایحه به کمیسیون بازگردانده شود، تا با تعامل دولت نسبت به اصلاح آن اقدام شود.

۱. ماده (۳۹) سیاست‌های کلی برنامه پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران «تقویت همکاری‌های دوجانبه، منطقه‌ای و بین‌المللی با اولویت کشورهای همسایه» (بند «۱») و «تلاش برای همگرایی بیشتر میان کشورهای اسلامی» (بند «۷») را از راه‌های اعتدالی جایگاه کشور در منطقه و نظام بین‌الملل و به تبع تحکیم امنیت ملی و پیشبرد منافع ملی دانسته است.