



UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime

**BỘ CÔNG CỤ
CHIẾN LƯỢC
PHÒNG, CHỐNG
TỘI PHẠM CÓ TỔ
CHỨC ĐỂ XÂY DỰNG
CÁC CHIẾN LƯỢC CÓ
TÁC ĐỘNG CAO**



CƠ QUAN PHÒNG, CHỐNG MA TÚY VÀ TỘI PHẠM CỦA LIÊN HỢP QUỐC

Bộ Công cụ Chiến lược Phòng,
chống Tội phạm Có tổ chức
để Xây dựng các Chiến lược có
Tác Động cao



LIÊN HỢP QUỐC
Vienna, 2021

© Liên Hợp Quốc, tháng 9 năm 2021. Bảo lưu mọi quyền.

Nội dung của ấn phẩm này không nhất thiết phản ánh quan điểm hoặc chính sách của UNODC hoặc tổ chức đóng góp, cũng như không hàm ý bất kỳ sự chứng thực nào. Bất kỳ thông tin nào bắt nguồn từ hành động và quyết định của các Quốc gia không có nghĩa là Liên Hợp Quốc công nhận tính hợp lệ của các hành động và quyết định đó và những thông tin được đưa vào ấn phẩm không ảnh hưởng đến vị thế của bất kỳ quốc gia thành viên nào của Liên Hợp Quốc.

Sản xuất xuất bản: bản gốc bằng Tiếng Anh, Bộ phận Xuất bản và Thư viện, Văn phòng Liên hợp quốc tại Vienna.

LỜI CẢM ƠN

Bộ công cụ này do Bộ phận Hỗ trợ Hội nghị Các Quốc gia Thành viên, Chi nhánh Phòng chống Tội phạm có Tổ chức và Buôn bán Bất hợp pháp, Cục Hiệp ước, thuộc Cơ quan Phòng, chống Ma túy và Tội phạm của Liên hợp quốc (UNODC) xây dựng trong khuôn khổ Chương trình Toàn cầu về “Triển khai Công ước về phòng, chống tội phạm có tổ chức: từ lý thuyết đến thực tiễn” trên cơ sở Nghị quyết 10/4 của Hội nghị các quốc gia thành viên Công ước Liên hợp quốc về phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, với chủ đề “Kỷ niệm 20 năm ngày thông qua Công ước Liên hợp quốc về phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và đẩy mạnh thực hiện có hiệu quả Công ước”.

UNODC xin cảm ơn các chuyên gia tư vấn Julien Bastrup-Birk và Wydiane Djaidi đã đóng góp đáng kể cho việc soạn thảo Bộ công cụ này. UNODC cũng cảm ơn sâu sắc hơn 120 chuyên gia đến từ các tổ chức quốc gia, tổ chức quốc tế và khu vực, cũng như các tổ chức xã hội dân sự và đại diện khu vực tư nhân đã đóng góp và tham gia vào sự kiện đa bên về xây dựng chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức được tổ chức trực tuyến từ ngày 15 đến ngày 17 tháng 2 năm 2021.

UNODC ghi nhận sự đóng góp của các nhân viên Riikka Puttonen và Flavia Romiti - những người chịu trách nhiệm xây dựng Bộ công cụ, đồng thời ghi nhận ý kiến chuyên môn và nhận xét của các nhân viên sau Gilberto Duarte, Tejal Jesrani và Dmitry Orlov,

UNODC xin bày tỏ lòng biết ơn tới Chính phủ Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ireland đã hào phóng tài trợ cho việc xây dựng Bộ công cụ này.

LỜI NÓI ĐẦU



Đẩy mạnh cuộc chiến chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia đòi hỏi các chiến lược mạnh mẽ, dựa trên bằng chứng, được xây dựng dựa trên các chuẩn mực quốc tế.

Với việc thông qua Công ước của Liên hợp quốc về phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia từ hơn 20 năm trước, cộng đồng quốc tế đã đoàn kết nhất trí ủng hộ với thách thức toàn cầu này trên phạm vi toàn cầu, từ bỏ các hành động manh mún chống lại các nhóm tội phạm có tổ chức hoạt động xuyên biên giới, ủng hộ một giải pháp tiếp cận đồng bộ và toàn diện.

Việc ra mắt cơ chế rà soát Công ước và các Nghị định thư kèm theo vào năm 2020 đã tạo ra cơ hội chưa từng có nhằm tăng cường thực hiện các văn kiện toàn cầu này cũng như các biện pháp phòng, chống tội phạm có tổ chức nói chung. .

Để hỗ trợ các quốc gia trong nỗ lực này, Cơ quan Phòng, chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc đã xây dựng Bộ công cụ Chiến lược Phòng, chống Tội phạm có Tổ chức này. Ấn phẩm thiết thực này đưa ra một loạt các mục tiêu và biện pháp mà các quốc gia nên xem xét khi xây dựng các chiến lược tổng hợp chống tội phạm có tổ chức, phù hợp với Công ước. .

Bộ công cụ này xây dựng một ứng phó ưu tiên tôn trọng các nghĩa vụ đảm bảo quyền con người, lồng ghép giới và bảo vệ nạn nhân cũng như những người dễ bị tổn thương nhất trong xã hội của chúng ta. Bộ công cụ cũng chú trọng đến các biện pháp phòng ngừa và nhấn mạnh tầm quan trọng của quan hệ đối tác mạnh mẽ.

Cuối cùng, Bộ công cụ thúc đẩy các phương pháp tiếp cận toàn diện, đồng bộ và hiệu quả để không ai bị bỏ lại phía sau, phù hợp với mục tiêu trọng tâm của Chương trình nghị sự 2030 về Phát triển bền vững.

Ấn phẩm này được soạn thảo trên cơ sở phối hợp với một số lượng lớn các đối tác trên toàn thế giới, từ các tổ chức quốc gia, tổ chức quốc tế và khu vực, xã hội dân sự và khu vực tư nhân. UNODC sẽ tiếp tục thúc đẩy các mối quan hệ đối tác thiết yếu này và hình thành các mối quan hệ đối tác mới trong khuôn khổ Chương trình Toàn cầu về Thực hiện Công ước về Phòng, chống Tội phạm có Tổ chức: từ Lý thuyết đến Thực tiễn.

Tôi xin gửi lời cảm ơn tới tất cả các bên liên quan về những ý kiến đóng góp có giá trị của họ trong quá trình xây dựng Bộ công cụ này. Tôi đặc biệt biết ơn Vương quốc Liên hiệp Anh và Bắc Ai-len vì sự đóng góp tài chính hào phóng và hỗ trợ kiên định cho công việc của chúng tôi, điều này cũng sẽ cho phép UNODC cung cấp hỗ trợ kỹ thuật mục tiêu để phát triển chiến lược ở cấp khu vực và quốc gia.

Cùng nhau, chúng ta có thể xây dựng các ứng phó toàn diện và hiệu quả chống lại tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia. Tôi hy vọng rằng Bộ công cụ này sẽ là một tài liệu quý giá để hỗ trợ các nỗ lực của các quốc gia vì một xã hội hòa bình, công bằng và bao trùm hơn.

Bà. Ghada Fathy Ismail Waly

Tổng Giám đốc Cơ quan Phòng, chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc



Vương quốc Anh tin tưởng chắc chắn rằng hợp tác quốc tế là điều cần thiết trong việc đấu tranh và ngăn chặn hiệu quả tội phạm nghiêm trọng và có tổ chức.

Các băng nhóm tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia đặt ra mối đe dọa vượt qua mọi biên giới của chúng ta. Chúng đã chứng minh khả năng thâm nhập vào các cấu trúc xã hội, chính trị và quản trị trên toàn cầu, thường thông qua tham nhũng và tài chính bất hợp pháp, tạo ra một vòng luẩn quẩn làm suy yếu các thể chế và hệ thống dân chủ, xâm phạm các quyền con người và tạo ra sự bất bình đẳng về kinh tế và xã hội.

Tội phạm xuyên quốc gia cũng gây ra sự bất ổn, làm trầm trọng thêm xung đột và gây ra nhiều thiệt hại kinh tế nhất cho các quốc gia có thu nhập thấp nhất, đồng thời đe dọa tiến bộ về quyền của phụ nữ, bình đẳng giới, giáo dục trẻ em và sức khỏe toàn cầu.

Vương quốc Anh tích cực làm việc với các đối tác toàn cầu để giải quyết cả những nguyên nhân sâu xa cũng như những nhân tố thúc đẩy tội phạm có tổ chức và không ngừng truy đuổi những cá nhân thực hiện hành vi phạm tội – bất kể họ có thể ở đâu trên thế giới.

Chúng tôi tin rằng thông qua cách tiếp cận toàn xã hội, chúng ta có thể cùng nhau đối mặt và giải quyết mối đe dọa này một cách hiệu quả.

Là một trong những nỗ lực của chúng tôi, chúng tôi tự hào đã tài trợ, hỗ trợ và hợp tác với Cơ quan Phòng, chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc (UNODC) trong việc xây dựng một bộ công cụ mới về nhằm giúp các quốc gia xây dựng và phát triển và tăng cường các chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức và nghiêm trọng tại quốc gia mình.

Sự hỗ trợ của chúng tôi đối với công việc này nhấn mạnh cam kết của Vương quốc Anh đối với Công ước của Liên hợp quốc về Phòng, chống Tội phạm Có tổ chức Xuyên quốc gia và tiến trình khởi động Cơ chế rà soát của Liên hợp quốc về cách Công ước đang được thực hiện trên toàn cầu. Chúng tôi hy vọng rằng bộ công cụ chiến lược này sẽ đóng góp tích cực cho những nỗ lực quốc tế tập thể của chúng ta trong lĩnh vực này thông qua tăng cường khả năng chia sẻ các phương pháp và thực tiễn tốt nhất của chúng ta

Kinh nghiệm cho thấy rằng khi chúng ta cam kết hành động cùng nhau trên phạm vi quốc tế, kết quả sẽ tốt hơn và chúng ta sẽ thấy được sự thay đổi thực sự.

Tôi muốn cảm ơn tất cả các bên liên quan tham gia vào dự án này đã có những đóng góp chuyên môn giá trị. Tôi cũng muốn bày tỏ lòng biết ơn tới UNODC vì sự nỗ lực, tinh chuyên nghiệp và cam kết của họ trong việc giúp dự án này thành hiện thực.

Tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia là một thách thức toàn cầu đòi hỏi các giải pháp toàn cầu, vì vậy điều quan trọng là chúng ta phải tiếp tục hợp tác để đối phó với mối đe dọa đa dạng, đang phát triển và phức tạp này.

Baroness Williams

Bộ Trưởng Nội vụ

Nội dung

Lời cảm ơn	iii
Lời nói đầu	iv
1. Phần giới thiệu	1
2. Công ước của LHQ về phòng, chống tội phạm xuyên quốc gia	3
3. Vai trò của chiến lược và bộ công cụ chiến lược	5
4. Phân tích và hoạch định chiến lược	7
5. Các nguyên tắc chiến lược	11
Chuyển các nguyên tắc thành các mục tiêu được xác định rõ ràng	12
6. Mục tiêu và các hoạt động, năng lực liên quan	15
Các mục tiêu NGĂN NGỪA	15
Các mục tiêu TRUY QUÉT	18
Các mục tiêu BẢO VỆ	21
THÚC ĐẨY hợp tác và đối tác để đạt được các mục tiêu	23
7. Triển khai thực hiện	27
8. Giám sát và đánh giá tác động	31
Phụ lục. Bảng kiểm về xây dựng chiến lược	35



1. Phần giới thiệu

TỔNG QUAN: Mục đích của Bộ Công cụ này là nhằm hỗ trợ việc xây dựng các chiến lược quốc gia và khu vực về phòng, chống lại tội phạm có tổ chức. Như vậy, Bộ công cụ sẽ đưa ra hướng dẫn về các nguyên tắc chiến lược liên quan đến phòng ngừa và đấu tranh với tội phạm có tổ chức đồng thời mô tả một số phương pháp tiếp cận, năng lực cần thiết và công cụ cụ thể có thể được áp dụng để giải quyết vấn đề này.

Đã hơn hai thập kỷ qua kể từ khi Công ước của Liên hợp quốc về Phòng, chống Tội phạm Có tổ chức Xuyên quốc gia được thông qua, rõ ràng là tội phạm có tổ chức vẫn là một hiện tượng phức tạp mà không một quốc gia nào có thể đơn lẻ đấu tranh được. Với đặc tính biến động khôn lường và đa chiều, tội phạm có tổ chức duy trì sự bất bình đẳng và tình trạng bị gạt ra bên lề đồng thời cũng thích ứng nhanh với các công nghệ mới. Các băng nhóm tội phạm có tổ chức và phương thức hoạt động của chúng phát triển nhanh chóng do những thay đổi về cấu trúc ở cấp quốc gia và quốc tế (gần đây nhất là lợi dụng các cơ hội mà đại dịch bệnh COVID-19 tạo ra), thường bị thu hút bởi những nơi mới có bất ổn chính trị và thường nhanh chóng khai thác các cơ hội kinh doanh bất hợp pháp mới và những nơi không có sự kiểm soát của chính phủ.

Trên phạm vi toàn cầu, tác động của tội phạm có tổ chức được cảm nhận rõ rệt, đó là làm xói mòn nền quản trị, xâm nhập tác động vào các quá trình chính trị, thúc đẩy tham nhũng và bạo lực, bóc lột những người dễ bị tổn thương, phá hoại thị trường hợp pháp và gây ra mối đe dọa ngày càng tăng với môi trường. Kết nối toàn cầu đã tạo điều kiện cho các băng nhóm tội phạm có tổ chức hoạt động như một mạng lưới thương mại có năng lực cao với chuỗi cung ứng hiệu quả, khả năng tiếp cận thị trường mới cũng như khả năng rửa tiền, hợp pháp hóa những khoản lợi nhuận bất hợp pháp ở quy mô chưa từng có. Thật vậy, hầu hết các hình thức tội phạm có tổ chức hiện nay đều liên quan đến các hoạt động, liên kết xuyên biên giới.

Do đó, bất kỳ ứng phó nào đối với tội phạm có tổ chức đều phải có tính toàn diện, giải quyết các yếu tố động cơ và hỗ trợ - những yếu tố làm nên xương sống và bộ máy của nền kinh tế tội phạm toàn cầu. Chính việc thừa nhận bản chất xuyên quốc gia của tội phạm có tổ chức và nhu cầu tăng cường hợp tác quốc tế đã dẫn đến việc thông qua Công ước về phòng, chống tội phạm có tổ chức.

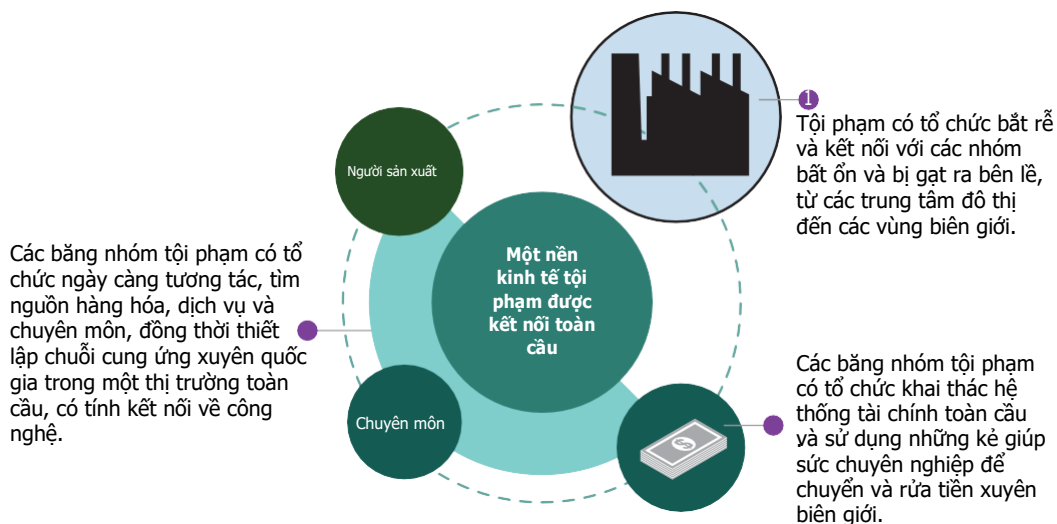
¹Về chủ đề này, xem Cơ quan Phòng, chống Ma túy và Tội phạm của Liên Hợp Quốc (UNODC), “Tác động của COVID-19 đối với tội phạm có tổ chức”, Tóm tắt nghiên cứu (Vienna, 2020).

Để đạt được hiệu quả đó, Bộ công cụ này sẽ:

- Bắt đầu bằng cách nêu bật ngắn gọn lợi ích lâu dài của Công ước và các công cụ chính mà Công ước cung cấp nhằm phối hợp ứng phó chống lại tội phạm có tổ chức. Những công cụ này có thể được kết hợp thành các chiến lược hiệu quả để giải quyết hiện tượng này.
- Phác thảo các nguyên tắc bao trùm có thể giúp hướng dẫn cho quá trình xây dựng các chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức
- Đưa ra bảng phân tích các mục tiêu có thể theo dõi, cùng với danh sách các hoạt động, chiến thuật và năng lực phục vụ từng mục tiêu
- Đưa ra các khuyến nghị liên quan đến việc thực hiện và giám sát chiến lược

Việc xây dựng bộ công cụ này dựa trên cả cơ sở là bằng chứng hiện có liên quan đến các cách tiếp cận khác nhau về chống tội phạm có tổ chức và phân tích về các chiến lược quốc gia hiện có. Để soạn thảo cho Bộ công cụ này, các tác giả đã rà soát hơn 70 chiến lược đấu tranh chống tội phạm có tổ chức nói chung, giải quyết các loại tội phạm cụ thể liên quan đến tội phạm đó (chẳng hạn như buôn người, tội phạm mạng, tham nhũng và rửa tiền), sử dụng các biện pháp như tịch thu tài sản phù hợp trong cuộc chiến chống lại tội phạm có tổ chức. Một số chiến lược này cũng mang tính chất khu vực.²

Hình 1. Tội phạm có tổ chức - một hệ thống xuyên quốc gia



Lưu ý: Các băng nhóm tội phạm có tổ chức hoạt động như các mạng lưới thương mại xuyên biên giới có năng lực cao với khả năng tiếp cận các thị trường và chuyên môn mới.

² Chẳng hạn như Kế hoạch hành động chống tội phạm xuyên quốc gia của Hiệp hội các quốc gia Đông Nam Á (ASEAN) hay Chiến lược song phương về phòng chống buôn bán động vật và thực vật hoang dã ở Khu vực hội nhập biên giới Colombia-Ecuador.

2. Công ước của Liên hợp quốc về phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia

Hành động tập thể nhằm phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia đòi hỏi cơ chế hợp tác hiệu quả ở cả cấp quốc gia và quốc tế. Công ước của Liên hợp quốc về phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, với tư cách là công cụ quốc tế chính trong cuộc chiến chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, đưa ra nhiều cơ chế có thể được đưa vào các chiến lược quốc gia, như sẽ được giải thích trong Bộ công cụ này. Do đó, ngay từ đầu cần nêu bật, ngắn gọn vai trò của Công ước, cũng như một số điều khoản và công cụ chính của Công ước để tạo điều kiện thuận lợi cho hợp tác quốc tế và phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia hiệu quả hơn.

Việc thông qua Công ước vào năm 2000, vào thời điểm ngày càng có nhiều lo ngại về tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, đã đánh dấu một cột mốc quan trọng trong ứng phó toàn cầu đối với vấn đề này. Công ước khuyến khích các Quốc gia hiện chưa có quy định về phòng, chống tội phạm có tổ chức áp dụng các biện pháp đối phó có liên quan và thiết lập cơ sở pháp lý cần thiết. Công ước cũng tìm cách loại bỏ nơi trú ẩn an toàn cho tội phạm có tổ chức, đảm bảo nỗ lực toàn cầu hiệu quả hơn để ngăn chặn và chống lại hiện tượng này.

Mặc dù việc đi sâu vào chi tiết của Công ước nằm ngoài phạm vi của ấn phẩm này, nhưng ta cần nêu bật tính liên quan và hữu dụng của Công ước, trong đó thừa nhận vai trò quan trọng của việc hình sự hóa một số hành vi cụ thể và vai trò của cơ quan thực thi pháp luật, truy tố và xét xử trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm có tổ chức. Công ước đã đặt ra yêu cầu hình sự hóa bốn hành vi phạm tội trong nội luật của các quốc gia thành viên, đó là: tham gia vào một nhóm tội phạm có tổ chức (điều 5), có thể bị hình sự hóa trên cơ sở đồng phạm

hoặc cản trở công lý (điều 23).

Ngoài việc phòng ngừa, điều tra và truy tố bốn tội phạm này, phạm vi áp dụng của Công ước mở rộng cho tất cả các “tội phạm nghiêm trọng”, được định nghĩa tại Điều 2, khoản (b), nghĩa là một hành vi vi phạm có thể bị trừng phạt theo khung hình phạt tù có mức cao nhất là 4 năm hoặc một hình phạt nặng hơn. Việc đưa ra công thức “tội phạm nghiêm trọng” trong Công ước là không thể thiếu đối với khả năng thích ứng và tính linh hoạt của văn

Điều 1 của Công ước. Tuyên bố về mục đích

“Mục đích của Công ước này là thúc đẩy hợp tác phòng ngừa và chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia hiệu quả hơn”



kiện quốc tế có tính ràng buộc pháp lý này vì điều đó cho phép các Quốc gia thành viên hợp tác trên cơ sở của Công ước trong việc đấu tranh chống lại các hình thức tội phạm mới và đang nổi lên.³

Tính liên quan của Công ước được thể hiện ở chỗ Công ước tập trung vào việc thúc đẩy hợp tác quốc tế thông qua các biện pháp như dẫn độ (điều 16), tương trợ tư pháp (điều 18), phối hợp điều tra (điều 19), hợp tác thực thi pháp luật (điều 27), chuyển giao người bị kết án (điều 17) và chuyển giao thủ tục tố tụng hình sự (điều 21). Công ước cũng nhấn mạnh vào việc khuyến khích phòng ngừa (điều 31), khuyến các quốc gia thực hiện các biện pháp thích hợp, cùng với các biện pháp khác, bảo vệ thị trường hợp pháp của họ khỏi bị xâm nhập, tái hòa nhập những người bị kết án liên quan đến tội phạm có tổ chức, nâng cao nhận thức của công chúng về mối đe dọa, rà soát, đánh giá các văn bản pháp lý và thực tiễn quản lý có liên quan để phát hiện các điểm yếu, hạn chế, thiếu sót để bị các nhóm tội phạm có tổ chức lợi dụng và bảo vệ sự trong sạch của các thực thể công và tư.

Mặc dù gần như tuân thủ toàn bộ Công ước về tội phạm có tổ chức, một số quốc gia vẫn chưa phê chuẩn hoặc gia nhập Công ước. Tuy nhiên rõ ràng là để đưa Công ước vào thực tiễn, chỉ phê chuẩn hoặc gia nhập là không đủ. Trong bối cảnh này, quá trình rà soát Cơ chế đánh giá việc thực hiện Công ước về phòng, chống tội phạm có tổ chức và các Nghị định thư bổ sung được đưa ra vào cuối năm 2020 (Nghị quyết 1/10 của Hội nghị các bên) tạo thêm cơ hội cho các Quốc gia chia sẻ kiến thức và kinh nghiệm, thảo luận các vấn đề chung và xác định các lĩnh vực hợp tác. Trong nghị quyết 10/4, được thông qua cùng năm, Hội nghị các quốc gia thành viên yêu cầu Cơ quan Phòng, chống Ma túy và Tội phạm của LHQ "tiếp tục cung cấp hỗ trợ kỹ thuật và xây dựng năng lực cho các Quốc gia Thành viên, theo yêu cầu, để hỗ trợ năng lực của họ trong việc ngăn chặn và đấu tranh với tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia, bao gồm thông qua [...] cung cấp hỗ trợ xây dựng các chiến lược quốc gia để ngăn ngừa và đấu tranh" chống hiện tượng này.

Việc xây dựng Bộ công cụ này cũng như những gì UNODC làm để hỗ trợ các Quốc gia xây dựng và củng cố các khuôn khổ chiến lược quốc gia về phòng, chống tội phạm có tổ chức căn cứ trên yêu cầu cụ thể nói trên, đồng thời dựa trên các điều khoản đã nêu của Công ước. Tựu trung lại, Công ước, các nghị quyết có liên quan của Hội nghị Các Quốc gia Thành viên Công ước và các tài liệu về phòng, chống tội phạm có tổ chức nói chung cũng cho thấy sự cần thiết phải có những ứng phó tích hợp, đa ngành đối với vấn đề. Một điều ngày càng được thừa nhận rộng rãi là những ứng phó này cần vượt ra ngoài việc coi hiện tượng này thuần túy là vấn đề an ninh quốc gia, mà còn cần phải thúc đẩy phát triển bền vững, tôn trọng các nghĩa vụ về quyền con người, lồng ghép giới và bảo vệ nạn nhân. Điều này có nghĩa là cung cấp cho người dân và cộng đồng những cơ hội kinh tế, xã hội và chính trị xứng đáng, đồng thời thừa nhận rằng các nhu cầu và tình trạng dễ bị tổn thương của mỗi cá nhân có thể khác nhau. Hiểu được những nhu cầu và khả năng dễ bị tổn thương này là chìa khóa để xây dựng các ứng phó phù hợp, tôn trọng quyền con người, thực sự không để ai bị bỏ lại phía sau.⁷

³ Miễn là những tội phạm này đáp ứng ngưỡng "nghiêm trọng" như được định nghĩa trong điều 2, khoản b, có tính chất xuyên quốc gia và liên quan đến một nhóm tội phạm có tổ chức. Phạm vi áp dụng của Công ước được xác định tại điều 3.

⁴ Công ước được bổ sung bằng ba Nghị định thư nhằm vào các biểu hiện cụ thể của tội phạm có tổ chức: Nghị định thư về Ngăn ngừa, Phòng chống và Trừng trị việc Buôn bán Người, Đặc biệt là Phụ nữ và Trẻ em; Nghị định thư về đưa người di cư trái phép bằng đường bộ, đường biển và đường hàng không; và Nghị định thư chống sản xuất và buôn bán bất hợp pháp vũ khí, các bộ phận và thành phần của chúng và đạn dược.

⁵ Nghị quyết 1/10 của Hội nghị các bên tham gia Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia mang tên "Khởi động quy trình rà soát Cơ chế rà soát việc thực hiện Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và các Nghị định thư liên quan".

⁶ Nghị quyết 4/10 của Hội nghị các bên tham gia Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia mang tên "Kỷ niệm 20 năm ngày thông qua Công ước của Liên hợp quốc về chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia và thúc đẩy việc thực hiện có hiệu quả

⁷ Để hỗ trợ những nỗ lực này, UNODC đã xây dựng hai tài liệu về lồng ghép các cân nhắc về giới và cân nhắc về quyền con người trong việc thực hiện Công ước về tội phạm có tổ chức.

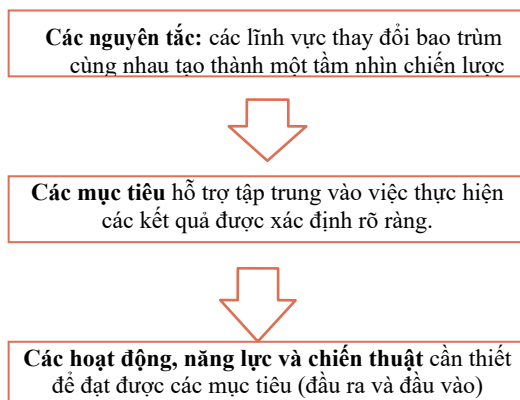
3. Vai trò của chiến lược và bộ công cụ

Mục đích tổng thể của một chiến lược là sắp xếp các cách thức (hoạt động) và năng lực (phương tiện) một cách có hệ thống để đạt được các mục tiêu (mục đích) được xác định rõ ràng – trong trường hợp này là các mục tiêu liên quan đến phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia. Do đó, các chiến lược là những công cụ hữu ích ở chỗ chúng đưa ra một cơ chế tập hợp nhiều chủ thể từ khắp nơi trong xã hội và các năng lực khác nhau nhằm theo đuổi các tầm nhìn và mục tiêu chung. Chúng cũng là một tín hiệu mạnh mẽ về ý chí chính trị cả trong nước và quốc tế, để tăng cường hành động và huy động nỗ lực và nguồn lực.

Bằng cách quy tụ các ngành, các cơ quan và các quốc gia khác nhau, các chiến lược quốc gia và khu vực có thể giúp xây dựng mạng lưới quốc tế phòng, chống tội phạm có tổ chức cấp quốc gia và toàn cầu hiệu quả và bền vững. Các chiến lược cũng có thể tạo cơ sở cho các ứng phó có tác động cao hơn, có thể tận dụng nhiều công cụ, chiến thuật và kỹ thuật khác nhau để đạt được các mục tiêu đã xác định. Các chiến lược này, khi được áp dụng đồng bộ, đánh vào các điểm yếu của tội phạm có tổ chức, có thể hiệu quả hơn nhiều so với việc áp dụng các chiến lược một cách riêng lẻ.

Để làm được điều này, các chiến lược cần dựa trên một logic rõ ràng bắt đầu bằng việc mô tả các mục tiêu tổng thể và nêu rõ sự thay đổi cần thiết theo mục tiêu và các biện pháp, hoạt động, năng lực và chiến thuật. Các bước này cũng rất quan trọng để định hướng phân bổ nguồn lực, ngân sách. Mặc dù mục tiêu tổng thể của các chiến lược được mô tả trong Bộ công cụ này là chống lại tội phạm có tổ chức, nhưng nội dung cụ thể của vấn đề này như thế nào và cách ra sao, ứng phó như thế nào sẽ khác nhau tùy thuộc vào hoàn cảnh cụ thể.

Hình 2. Các thành phần của chiến lược



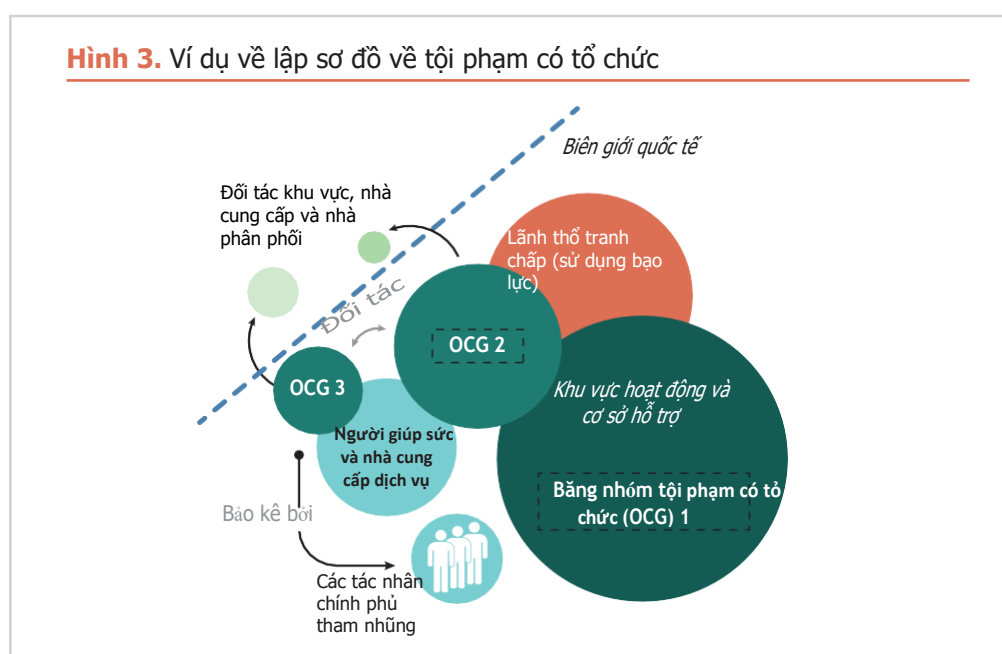
Bộ công cụ có thể giúp ích cho quá trình xây dựng các chiến lược như vậy bằng cách đưa ra các nguyên tắc bao quát được đúc rút ra từ thực tiễn cũng như danh sách các mục tiêu cụ thể, chiến thuật và năng lực tùy theo mỗi hoàn cảnh. Do đó, để trở thành một công cụ hiệu quả, bộ công cụ cũng đưa ra những hướng dẫn cụ thể đối với việc hoạch định chiến lược, đồng thời cho phép lựa chọn và áp dụng một cách linh hoạt các hoạt động và công cụ cụ thể. Có nghĩa là nó cho phép áp dụng nhiều cách thức kết hợp các hoạt động với nhau để đáp ứng nhu cầu cụ thể với từng hoàn cảnh cụ thể. Bộ công cụ chiến lược cũng đưa ra hướng dẫn về cách thức đo lường hiệu quả và tác động của chiến lược, bằng cách cung cấp một loạt các tiêu chí giám sát và đánh giá có thể được điều chỉnh cho phù hợp với các hoàn cảnh cụ thể.

Nghiên cứu về tội phạm có tổ chức và cụ thể hơn là làm thế nào để ứng phó hiệu quả đối với hiện tượng này tiếp tục là một vấn đề tranh luận quan trọng. Bên cạnh đó, các chiến lược hiện có khác nhau đáng kể về trọng tâm, chi tiết và phạm vi – bởi đó là sản phẩm của các ưu tiên chính sách, khung pháp lý, nguồn lực và chuẩn mực văn hóa khác nhau. Những khác biệt như vậy trên thực tế thường là cần thiết bởi vì đặc điểm của tình hình tội phạm giữa các quốc gia và khu vực cũng khác nhau. Trên cơ sở nghiên cứu các chiến lược này cùng với các tài liệu khác cho phép hình thành những nội dung chính của bộ công cụ, đó là nêu bật các xu hướng, mô hình và thực tiễn tốt nhất trong phòng, chống tội phạm có tổ chức.

Điều này có nghĩa là có thể đề ra các chiến lược phù hợp, hiệu quả kể cả khi nguồn lực sẵn có hạn chế. Các cách tiếp cận và chiến lược khác nhau được áp dụng trong các bối cảnh khác nhau, khi được kết hợp với các quy trình đánh giá và trao đổi thông tin tốt cũng có thể giúp xây dựng thêm cơ sở bằng chứng về hiệu quả của các biện pháp can thiệp.

4. Phân tích và hoạch định chiến lược

Phân tích cung cấp nền tảng và cơ sở bằng chứng cho các chiến lược. Khi được tiến hành hiệu quả, nó có thể xác định nhiều đặc điểm của tội phạm có tổ chức cũng như các điểm yếu của chúng, mở đường cho việc phát triển các mục tiêu tập trung vào các khía cạnh nghiêm trọng hơn của vấn đề.



Lưu ý: Một ví dụ chung chứng minh có thể lập sơ đồ về cách thị trường tội phạm có tổ chức cũng như địa điểm hoạt động, phạm vi ảnh hưởng và mối quan hệ của các băng nhóm tội phạm có tổ chức thông qua quá trình phân tích.

Do tính chất phức tạp và nhiều mặt của tội phạm có tổ chức, việc phân tích nên được nhiều chuyên gia cùng tiến hành, hoặc ít nhất là thu hút càng nhiều bên liên quan càng tốt. Những người này có thể bao gồm các học giả, nhà nghiên cứu, người làm thực tiễn từ các cơ quan tư pháp hình sự và các bộ ngành liên quan (chẳng hạn như cảnh sát, hải quan và cơ quan thuế, cũng như các bộ hoặc cơ quan có nhiệm vụ liên quan đến các khía cạnh khác nhau của phòng, chống tội phạm có tổ chức), xã hội dân sự, đại diện khu vực tư nhân và các tổ chức tư vấn.... Tiến hành các quy trình phân tích chung, có sự tham gia của nhiều đối tượng chịu tác động sẽ tăng cường sự ủng hộ đối với các chiến lược và tạo cơ sở vững chắc hơn cho ứng phó tích hợp, đa bên tiếp theo.

Phân tích chiến lược về tội phạm có tổ chức cần bao gồm ít nhất ba khía cạnh.

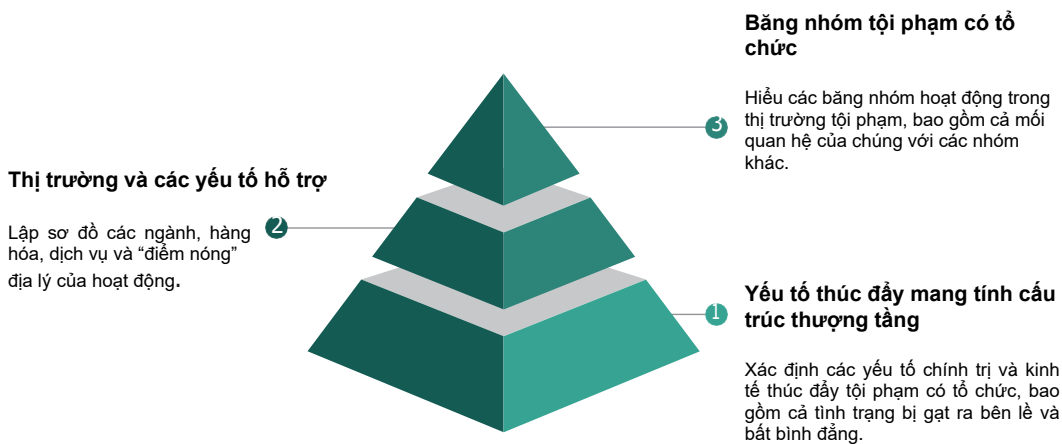
Đầu tiên, phân tích cần tìm hiểu các nguyên nhân mang tính cấu trúc và môi trường của tội phạm có tổ chức - những yếu tố cho phép xác định căn nguyên gốc rễ của vấn đề và nhận được sự ủng hộ trong xã

hội. Đó là sự bất ổn, bất bình đẳng kinh tế, bị gạt ra ngoài lề về chính trị hoặc xã hội, thiếu khả năng tiếp cận các dịch vụ chính, nạn tham nhũng và các vụ việc gây bất bình. Cách tiếp cận như vậy giúp tìm ra nguyên nhân lý giải cho sự tồn tại của tội phạm có tổ chức cũng như xác định được vai trò của các chủ thể phạm tội và lợi ích của chúng trong việc củng cố hệ thống chính trị hiện có.

Thứ hai, bản phân tích cần sơ đồ hóa các thị trường tội phạm có tổ chức, cụ thể hơn là các lĩnh vực, hàng hóa, dịch vụ, công cụ hỗ trợ và cơ sở hạ tầng cùng tạo thành nền kinh tế tội phạm. Các lĩnh vực có thể bao gồm lĩnh vực tài chính, bao gồm các cơ chế khác nhau được sử dụng để chuyển tiền; lĩnh vực bất động sản để tạo điều kiện cho việc mua lại tài sản cũng như rửa tiền; và các dịch vụ vận tải vốn rất quan trọng trong việc vận chuyển hàng hóa bất hợp pháp. Bên cạnh đó, lý tưởng là xác định được các điểm nóng như vùng biên giới, trung tâm đô thị và điểm trung chuyển ở giai đoạn này.

Thứ ba, bản phân tích cần đề cập đến các băng nhóm đã dính dáng đến tội phạm có tổ chức, cơ cấu, hoạt động và các mối quan hệ hợp tác và cạnh tranh của chúng, kể cả với các băng nhóm tội phạm có tổ chức khác ở cả trong và ngoài nước (hoạt động ở ngoài nước có thể dẫn đến yêu cầu về hợp tác quốc tế). Phương pháp sơ đồ hóa mạng lưới quan hệ xã hội giữa các băng nhóm tội phạm có tổ chức có thể giúp hiểu rõ hơn về mối liên kết giữa các tổ chức tội phạm và các nhân tố giúp sức.

Hình 4. Các thành tố của phân tích hiệu quả



Phân tích các thành tố khác nhau này có thể dẫn đến sự hiểu biết sâu sắc hơn về các vấn đề kinh tế chính trị của tội phạm có tổ chức, cũng như giúp hiểu được những rủi ro và được mất có thể có liên quan đến các biện pháp can thiệp và chính sách trong chiến lược. Ví dụ, trong một số trường hợp, tội phạm có tổ chức có thể được coi là nhân tố giúp ổn định của địa phương, cung

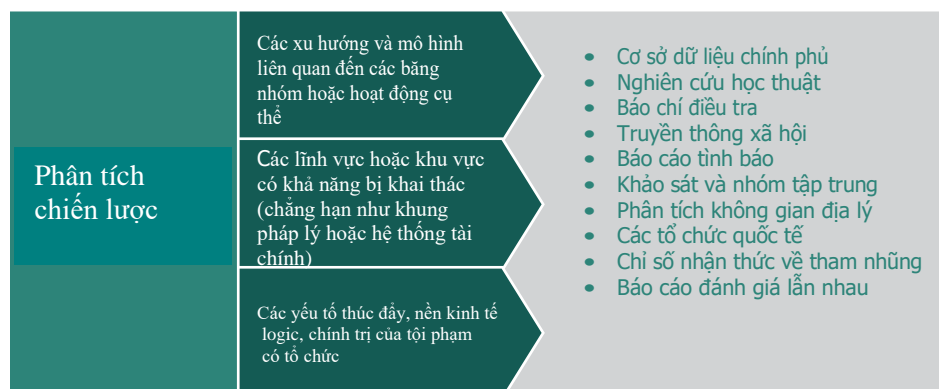
Phân tích có thể giúp đảm bảo rằng các chiến lược có tính thực tiễn cả về phạm vi và tham vọng.

cấp dịch vụ và sinh kế cho các cộng đồng bị thiệt thòi. Ở những nơi khác, việc loại bỏ các băng nhóm tội phạm có tổ chức có thể tạo ra khoảng trống quyền lực, gây ra bạo lực và chiến tranh giữa các băng nhóm này. Về vấn đề này, các cách tiếp cận tập trung quá mức vào các mối quan tâm về an ninh có thể làm trầm trọng thêm tình trạng bất ổn và bất bình, đặc biệt nếu những cách tiếp cận đó không tôn trọng quyền con người. Vì vậy việc xác định những rủi ro này có thể giúp dự đoán các tác động thứ cấp, qua đó có thể ngăn ngừa những hậu quả không lường trước và gây hại thêm. Cách tiếp cận này, đôi khi còn được mô tả là “nhạy cảm với tội phạm”, cũng đòi hỏi phải đề phòng rủi ro mà các nỗ lực phát triển như thương mại, công nghệ,

cơ sở hạ tầng và đầu tư phục hồi kinh tế sau đại dịch, vô tình tạo nền tảng cho tội phạm có tổ chức sinh sôi và phát triển.⁸

Giai đoạn phân tích ban đầu của quá trình hoạch định chiến lược cũng có thể liên quan đến việc thống kê, kiểm tra các biện pháp và năng lực hiện có để chống lại tội phạm có tổ chức. Xem xét những vấn đề này cùng với việc phân tích lỗ hổng có thể giúp xác định những thiếu sót về năng lực hoặc nguồn lực, để rồi sau đó có thể giải quyết thông qua quá trình hoạch định chiến lược. Đồng thời cũng có thể giúp đảm bảo rằng các chiến lược là thực tế và phù hợp với các nguồn lực hiện có (ngay cả khi sau đó, trong khi phát triển chiến lược xuất hiện khả năng mới do có nhà tài trợ).

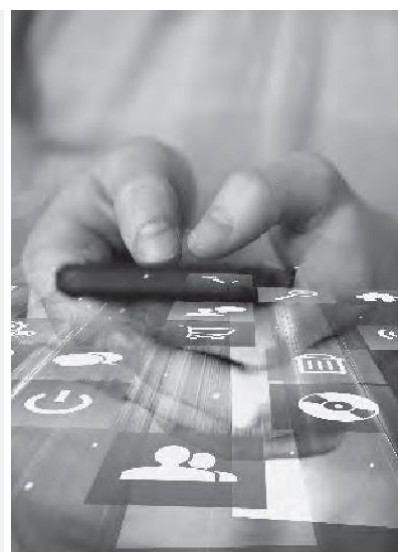
Hình 5. Phân tích và đánh giá: sản phẩm và nguồn



Lưu ý: Một loạt các nguồn khác nhau có thể được kết hợp khi tiến hành phân tích chiến lược tội phạm có tổ chức.

Nghiên cứu điển hình 1. Phương pháp tiếp cận ứng dụng công nghệ để lập sơ đồ và báo cáo tội phạm ở Kenya

Các cơ quan hữu quan có thể gặp khó khăn trong việc truy cập, điều phối và chia sẻ dữ liệu về tội phạm quốc gia hiện nằm rải rác từ nhiều nguồn tin khác nhau. Ở Kenya, Trung tâm nghiên cứu tội phạm quốc gia (NCRC) đóng một vai trò quan trọng. Trung tâm thu thập dữ liệu quốc gia liên quan đến tội phạm và tạo điều kiện các cơ quan có thẩm quyền truy cập và sử dụng những dữ liệu đó. Trước thực tế điện thoại di động được sử dụng rộng rãi, năm 2017 NCRC đã ra mắt một ứng dụng báo cáo tội phạm cho phép công dân Kenya báo cáo tội phạm trực tuyến một cách ẩn danh. Ứng dụng này đã được sử dụng rộng rãi trong nước, cho phép NCRC và các cơ quan quốc gia có liên quan khác lập hồ sơ tội phạm cũng như thu thập thông tin quan trọng liên quan đến tội phạm trên phạm vi cả nước. Nghiên cứu và thu thập dữ liệu do NCRC thực hiện cũng cho phép xây dựng các phân tích xu hướng về những thách thức tội phạm có tổ chức mới và trong tương lai tại Kenya.



⁸ Hàm ý ở đây có thể là các quy trình thẩm định (bao gồm cả việc mua sắm công, hợp đồng lớn và phục hồi sau khủng hoảng/xung đột) được yêu cầu để bảo vệ nền kinh tế khỏi sự xâm nhập của tội phạm có tổ chức.

⁹ Phân tích lỗ hổng trong trường hợp này sẽ bao gồm việc phát triển đường cơ sở của các khả năng hiện có và kiểm tra mức độ mà những khả năng này đủ để đáp ứng các tham vọng chiến lược.



5. Các nguyên tắc chiến lược

Tội phạm có tổ chức có nhiều hình thức và biểu hiện ở nhiều cấp độ. Theo đó, tương tự như vậy, bất kỳ ứng phó nào cũng cần phải có nhiều cấp độ và đa ngành. Trước hết, một chiến lược hiệu quả cần phải rõ ràng về mục tiêu tổng thể (hoặc “các mục đích”), xác định những thay đổi mong muốn về vấn đề tội phạm có tổ chức và từ đó xây dựng ngược lại phương pháp tiếp cận, đôi khi còn được gọi là “lý thuyết dẫn đến thành công”.

Mặc dù mỗi quốc gia và khu vực là những thực thể riêng biệt, nhưng thông qua việc phân tích các chiến lược và ứng phó đối với tội phạm có tổ chức trên toàn thế giới đã chỉ ra bốn nguyên tắc chung đúng với hầu hết các bối cảnh. Những nguyên tắc này hữu ích ở chỗ chúng hoạt động như những trụ cột lớn và là những điểm khởi đầu về mặt khái niệm mà theo đó các mục tiêu và khả năng khác nhau có thể được định vị. Những nguyên tắc này như sau.

NGĂN NGỪA tội phạm có tổ chức (tái) xâm nhập vào cộng đồng, nền kinh tế và thể chế chính trị. Nguyên tắc này nhấn mạnh tầm quan trọng của việc xây dựng khả năng bền bỉ chống chọi với tội phạm có tổ chức, loại bỏ khả năng tội phạm xâm nhập vào xã hội.

TRUY QUÉT các băng nhóm phạm có tổ chức và những lợi ích bất hợp pháp của chúng, qua đó làm tăng chi phí và rủi ro đối với các hoạt động của chúng. Nguyên tắc này nhằm mục đích làm suy thoái và phá vỡ nền kinh tế tội phạm có tổ chức.

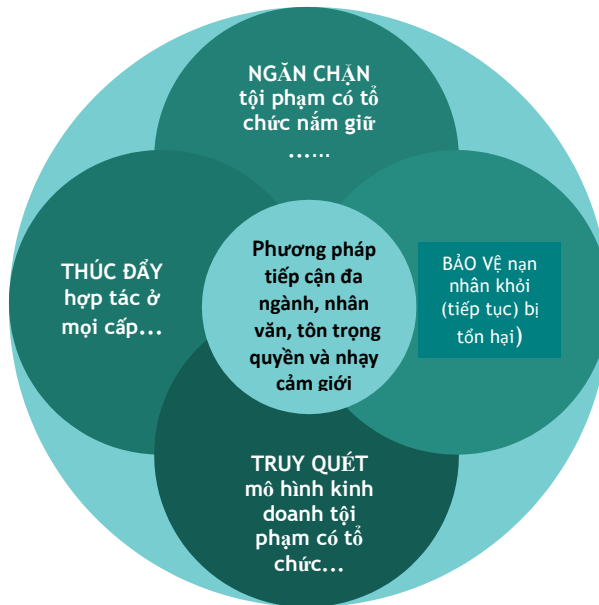
BẢO VỆ những người dễ bị tổn thương và nạn nhân khỏi (tiếp tục) bị tổn hại. Nguyên tắc này thừa nhận những thiệt hại và tổn hại mà tội phạm có tổ chức gây ra cho các cá nhân, nhấn mạnh phương pháp tiếp cận lấy nạn nhân làm trung tâm, lồng ghép các vấn đề về quyền con người và giới.

THỨC ĐẨY quan hệ đối tác và hợp tác ở tất cả các cấp, kể cả xuyên biên giới quốc tế – phương pháp tiếp cận toàn xã hội. Nguyên tắc này, vốn là trọng tâm của Công ước về phòng, chống tội phạm có tổ chức, nhấn mạnh tầm quan trọng của quan hệ đối tác ở cấp địa phương, quốc gia và quốc tế, hoạt động giữa các khu vực chính phủ, phi chính phủ và tư nhân.

Trong khi các nguyên tắc này tương đối phổ biến, việc áp dụng các nguyên tắc, phân chia nỗ lực và nguồn lực dành cho mỗi nguyên tắc sẽ cần được điều chỉnh tùy thuộc vào đặc điểm cụ thể của mỗi quốc gia, khu vực. Điều này sẽ cần được thể hiện trong quá trình phát triển các mục tiêu chi tiết hơn.



Hình 6. Bốn nguyên tắc chiến lược bao trùm: “bốn chữ P”



Hơn nữa, những nguyên tắc này tồn tại linh hoạt, đan xen lẫn nhau. Ví dụ, sự phối hợp và hợp tác được nêu bật trong nguyên tắc THÚC ĐẨY và sự nhấn mạnh về quyền con người và cân nhắc về giới được nêu trong nguyên tắc BẢO VỆ – bao gồm đặt nhu cầu của các cá nhân vào vị trí trọng tâm của các can thiệp – có tính chất xuyên suốt, căn bản và do đó cần được phản ánh trên tất cả các mục tiêu chiến lược.

Chuyển các nguyên tắc thành các mục tiêu được xác định rõ ràng

Việc phát triển các mục tiêu là một nội dung quan trọng của bất kỳ chiến lược nào. Các mục tiêu đóng vai trò là các yếu tố trung gian để làm rõ các mục đích chi tiết hơn và các tác động mong muốn trong bất kỳ bối cảnh cụ thể nào, cũng như bất kỳ yêu cầu liên quan nào.

Bên cạnh việc được rút ra từ quá trình phân tích vấn đề các mục tiêu cũng cần được xây dựng dựa trên nguyên tắc SMART biến thể,¹⁰ bằng cách đảm bảo rằng chúng:

- *Cụ thể (S)*– mô tả rõ ràng tác động hoặc kết quả mong muốn.
- *Có thể đo lường (M)* theo thời gian để có thể theo dõi kết quả và rút ra bài học.
- *Được chấp nhận (A)*– các mục tiêu tội phạm có tổ chức sẽ yêu cầu sự tham gia của các bên liên quan.
- *Thực tế (R)* – phản ánh các yếu tố chính trị và xã hội, công nhận các nguồn lực sẵn có và thừa nhận quy mô của vấn đề trong hoàn cảnh cụ thể.
- *Có thời hạn (T)*– để các cột mốc rõ ràng có thể được xây dựng như một phần của quá trình thiết lập mục tiêu.

¹⁰Các biến thể nhỏ của nguyên tắc này tồn tại mặc dù những điều sau đây được đánh giá là phù hợp nhất với việc xây dựng các mục tiêu chống tội phạm có tổ chức.

Việc phát triển các mục tiêu SMART sẽ yêu cầu thử nghiệm, sàng lọc và đóng góp ý kiến trong quá trình soạn thảo và phát triển chiến lược để đảm bảo rằng những mục tiêu này thực sự có thể được triển khai trên thực tế. Một phương pháp tốt nhất là thành lập một “nhóm phản biện” nhỏ, có vai trò xác định các vấn đề tiềm ẩn với các mục tiêu, cách thức mà các băng nhóm tội phạm có tổ chức có thể phản ứng với các phương pháp và hoạt động trong từng mục tiêu đó.

Việc xây dựng các mục tiêu này cũng có thể được hưởng lợi từ việc liệt kê các giả định cốt lõi làm cơ sở cho các mục tiêu, các chiến lược cần nắm bắt để giải quyết. Ví dụ như các băng nhóm tội phạm có tổ chức là những chủ thể tìm kiếm lợi nhuận, quyết định phạm tội dựa trên tính toán những phức tạp về rủi ro và lợi ích. Sau khi lập một danh sách các giả định, có thể đưa ra các phương pháp để giải quyết những giả định này, bao gồm thông qua nghiên cứu và phân tích bổ sung và/hoặc xác định các mục tiêu đi kèm. Ví dụ: nghiên cứu có thể chứng minh những rủi ro nhất định - ví dụ, trong một hoàn cảnh cụ thể, các biện pháp trừng phạt như giam giữ, tịch thu ma túy - không có tác dụng răn đe vì các cá nhân liên quan đến tội phạm có tổ chức không có cơ hội kinh tế khác hoặc con đường nào khác, đã hạch toán các vụ tịch thu như một phần chi phí kinh doanh của họ. Ở đây, một trong những hàm ý có thể là việc phát triển các cơ hội kinh tế thay thế nên là một mục tiêu bổ sung hoặc đi kèm bên cạnh các biện pháp nhắm vào các mối đe dọa an ninh do các băng nhóm tội phạm có tổ chức gây ra (một mục tiêu có khả năng phù hợp với nguyên tắc PHÒNG NGỪA).

Thành lập một “nhóm thách thức” trong quá trình soạn thảo có thể giúp kiểm tra các giả định và định kiến thể chế hiện có.

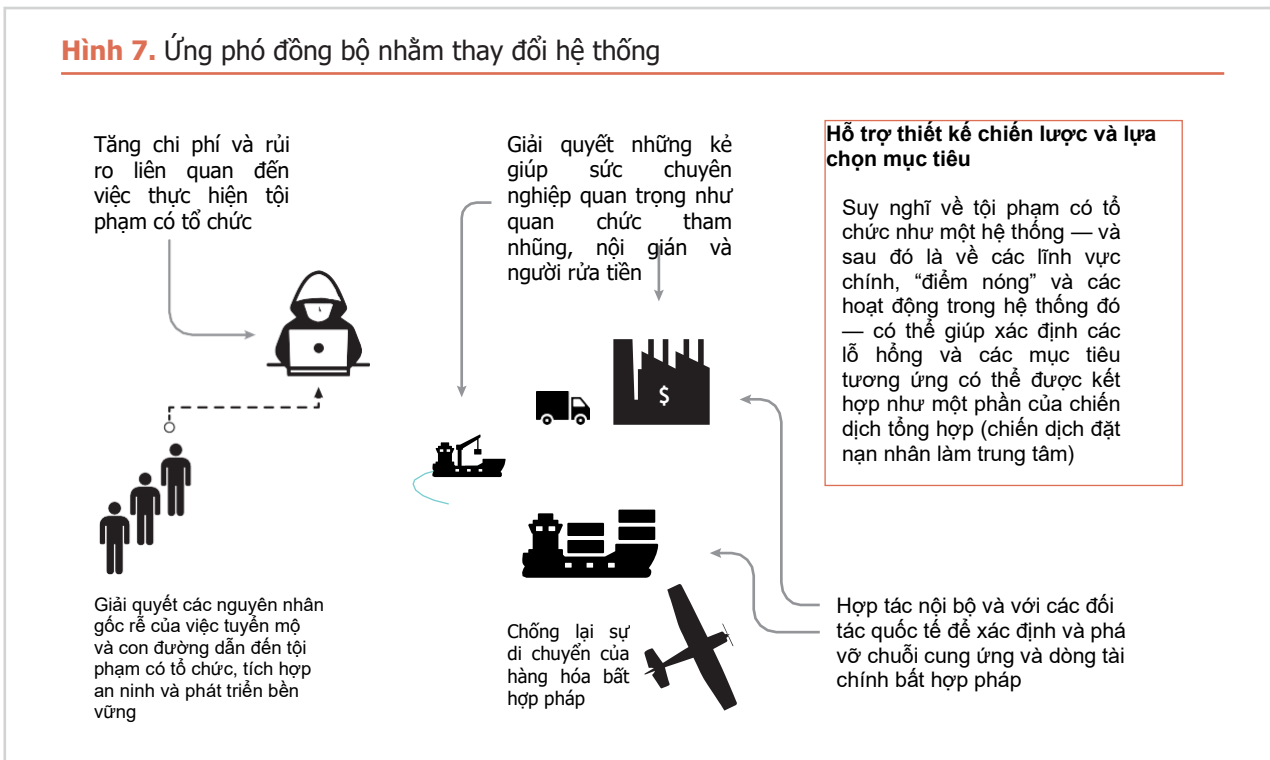
Để đảm bảo cụ thể và có thể đo lường được, các mục tiêu cần hướng tới các kết quả được xác định rõ ràng (hoặc cụ thể hơn là các kết quả chiến lược mong muốn trong bối cảnh cụ thể). Những kết quả mong đợi này về cơ bản tạo thành một bản mô tả hoặc tầm nhìn chi tiết hơn về bốn nguyên tắc bao trùm trong bối cảnh cụ thể của quốc gia. Ví dụ, trong trường hợp nguyên tắc PHÒNG NGỪA (sẽ được trình bày trong phần tiếp theo), một kết quả mong đợi về tìm cách giải quyết nguyên nhân gốc rễ của tội phạm có tổ chức có thể được diễn giải như sau:

Những bất bình tại địa phương, các nhóm bất ổn và “nơi tiềm ẩn” bất ổn được giải quyết, và các cơ hội để tội phạm có tổ chức nắm giữ bị hạn chế hoặc loại bỏ, qua đó thách thức quyền lực và lý lẽ tồn tại của các băng nhóm tội phạm có tổ chức.

Một lần nữa, việc xây dựng các kết quả mong đợi như vậy có thể là một phương tiện để kiểm tra xem liệu sự thay đổi đó có thể đạt được trên thực tế hay không, cũng như khoảng thời gian cần thiết để đạt được nó. Những điều này cũng có thể tạo cơ sở cho việc tham vấn rộng rãi với các bên liên quan (trong trường hợp này, bao gồm cả các chủ thể trong cộng đồng địa phương và xã hội dân sự).

Theo nguyên tắc chung, các chiến lược phòng, chống lại tội phạm có tổ chức và các kết quả chứa đựng trong đó sẽ cần phản ánh tầm nhìn dài hạn và đòi hỏi sự kiên nhẫn. Tuy nhiên, các mục tiêu được xác định chặt chẽ và kết quả rõ ràng là rất quan trọng để đảm bảo rằng những mục tiêu này có thể góp phần tạo nên những thay đổi cần thiết một cách hệ thống nhằm giải quyết hiện tượng tội phạm có tổ chức. Theo đó, các mục tiêu cũng cần có sự gắn kết trong một ứng phó toàn diện, có hệ thống, giải quyết các yếu tố tạo nên các thành phần và yếu tố thúc đẩy tội phạm có tổ chức như đã được xác định trong giai đoạn phân tích.

Hình 7. Ứng phó đồng bộ nhằm thay đổi hệ thống



Cuối cùng, như đã được nhấn mạnh, các chiến lược chắc chắn sẽ khác nhau về tham vọng, do tình hình tội phạm có tổ chức cũng như nguồn lực ở mỗi quốc gia hoặc khu vực là khác nhau. Vì lý do này, một chiến lược tốt không nhất thiết phải là chiến lược làm được mọi thứ, mà đúng hơn là chiến lược cố gắng đạt được kết quả thực tế (yếu tố “R (thực tế)” trong công thức SMART) trong bất kỳ bối cảnh cụ thể nào và có thể huy động và tối đa hóa việc sử dụng nguồn lực sẵn có (ngay cả khi chúng tương đối hạn chế).

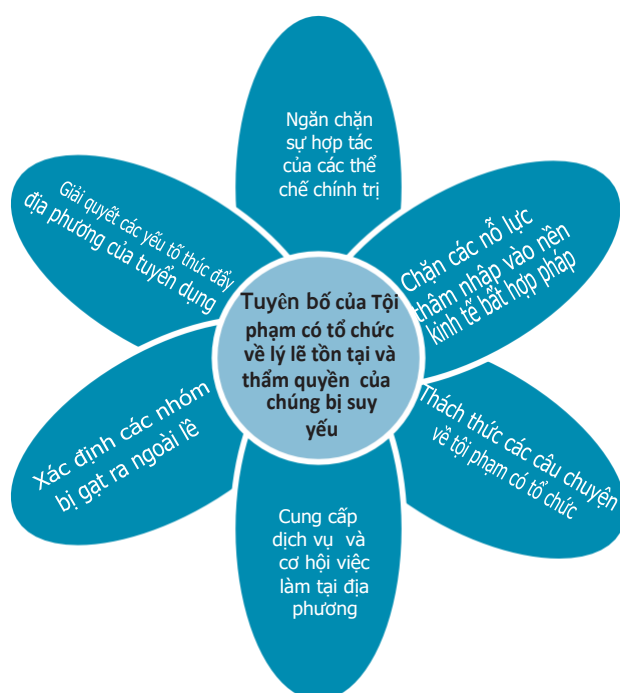
6. Mục tiêu và các hoạt động, năng lực liên quan

Các mục tiêu NGĂN NGỪA

Người ta thường nói phòng bệnh hơn chữa bệnh. Trong trường hợp các chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức, công tác phòng ngừa bao gồm làm cho các nhóm tội phạm trở nên khó khăn hơn trong việc nắm giữ quyền lực trong xã hội, trong tuyển mộ thành viên mới, giành được sự ủng hộ, trong việc mua chuộc các thể chế chính trị, trong việc thâm nhập vào nền kinh tế và cuối cùng là thách thức quyền lực của Nhà nước. Điều này đòi hỏi cần phải tăng cường thể chế chính trị, kinh tế và xã hội trong phòng, chống tội phạm có tổ chức, đặc biệt là tại các cộng đồng dễ bị tổn thương để từ đó đóng các cánh cửa tuyển mộ tội phạm và ngăn chặn sự xâm nhập của chúng vào các khu vực kinh tế hợp pháp.

Việc chuyển đổi nguyên tắc phòng ngừa thành các mục tiêu cần dựa trên sự hiểu biết rõ ràng về cách thức mà tội phạm có tổ chức hoạt động trong bối cảnh cụ thể – điều cần được làm rõ thông qua quá trình tiến hành phân tích chiến lược.

Hình 8. Phòng, chống tội phạm có tổ chức hiệu quả: một số nội dung chính



Sau đó, có thể xây dựng các mục tiêu cấp cao (theo nguyên tắc SMART) và kết nối chúng với các kết quả mong đợi tương ứng để làm rõ các kết quả và tác động mong muốn. Ví dụ: các mục tiêu và kết quả tương ứng sau đây có thể được áp dụng trong hầu hết các bối cảnh (mặc dù ở các mức độ khác nhau, tùy thuộc vào mức độ xâm nhập của tội phạm có tổ chức trong xã hội).

Mục tiêu

1. Giải quyết các nguyên nhân thúc đẩy việc tuyển mộ vào các băng nhóm tội phạm có tổ chức, bao gồm việc bị gạt ra ngoài lề về xã hội và chính trị, bất bình đẳng kinh tế và thất nghiệp.
2. Tăng cường tính liên chính và sự vững mạnh của các thể chế chính trị và nền kinh tế địa phương trước sự xâm nhập của tội phạm có tổ chức.
3. Đấu tranh trước những luận điệu thù ghét và nhận thức sai lầm về các băng nhóm tội phạm có tổ chức, bao gồm cả những người miêu tả chúng là những người hành động hợp pháp.
4. Đưa ra "lối thoát" cho các thành viên tội phạm có tổ chức, bao gồm thông qua phục hồi nhân phẩm và tái hòa nhập.

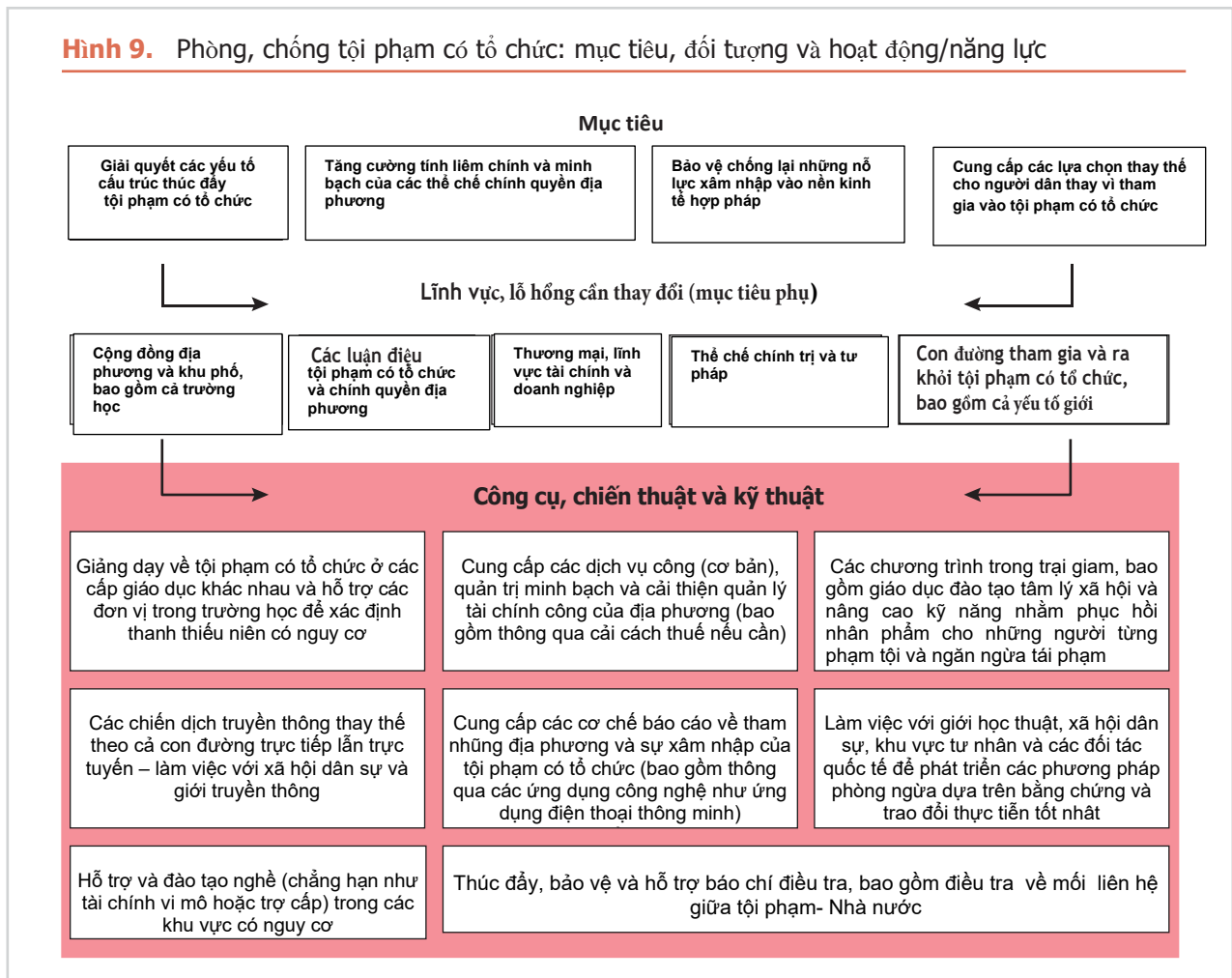


Kết quả mong đợi (tầm nhìn về thành công)

Những bất bình tại địa phương, các nhóm bất ổn và "nơi tiềm ẩn bất ổn" được giải quyết và các cơ hội để tội phạm có tổ chức nắm giữ bị hạn chế hoặc loại bỏ, qua đó thách thức quyền lực và lý lẽ tồn tại của các băng nhóm tội phạm có tổ chức.

Sau đó, có thể tinh chỉnh các mục tiêu thông qua quá trình làm rõ các lĩnh vực hoặc khu vực cụ thể mà chiến lược sẽ giải quyết (hay còn gọi là các mục tiêu phụ). Điều này có thể lần lượt đưa ra những dấu hiệu rõ ràng hơn về loại hoạt động sẽ được tiến hành và các năng lực sẽ cần đến. Cách thức sắp xếp các mục tiêu, mục tiêu phụ và các hoạt động/khả năng chi tiết hơn được nêu dưới đây.

Hình 9. Phòng, chống tội phạm có tổ chức: mục tiêu, đối tượng và hoạt động/năng lực



Rõ ràng là các mục tiêu và hoạt động này sẽ cần được thiết kế và thực hiện bởi một nhóm đa dạng bao gồm cơ quan chính phủ, xã hội dân sự, khu vực tư nhân (bao gồm cả doanh nghiệp địa phương) và ngành giáo dục – một chủ đề sẽ được đề cập chi tiết hơn trong trụ cột THỨC ĐẨY.

Hình 10. Phát triển quan hệ đối tác phòng ngừa





Nghiên cứu điển hình 2. 'Phòng ngừa trước tiên' ở Niu Di-lân

“Phòng ngừa trước tiên” là một trong những nguyên tắc chính của chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia của Niu Di-lân giai đoạn 2020–2025, với trọng tâm là quản lý chủ động các rủi ro từ nước ngoài và nâng cao nhận thức về tội phạm có tổ chức trong chính phủ, khu vực tư nhân và công chúng nói chung. Chiến lược này được bổ sung bởi chương trình “Phòng ngừa và chống chọi tội phạm có tổ chức trong cộng đồng”, đây là một phương pháp tiếp cận dựa vào cộng đồng, định hướng phòng ngừa để giải quyết các tác hại và động cơ xã hội của tội phạm có tổ chức. Kết hợp các sáng kiến này tạo thành một cách tiếp cận toàn diện để giải quyết toàn bộ phạm vi cung-cầu của tội phạm có tổ chức, với trọng tâm là phòng ngừa ở mọi giai đoạn.



Nghiên cứu điển hình 3. Quỹ Bền bỉ của Sáng kiến Toàn cầu

Nhận thấy sự cần thiết của các phương pháp đa ngành trong phòng, chống tội phạm có tổ chức, Sáng kiến Toàn cầu chống Tội phạm có Tổ chức Xuyên quốc gia đã thành lập Quỹ Bền bỉ, trong đó xác định và lựa chọn các tổ chức xã hội dân sự và cộng đồng địa phương, các nhà hoạt động và nhà báo. Sau đó, Quỹ sẽ hỗ trợ các chủ thể tăng cường các sáng kiến địa phương và tạo ra một mạng lưới toàn cầu kiên cường trong phòng, chống lại tội phạm có tổ chức, kết nối các sáng kiến ở các vị trí địa lý khác nhau. Quỹ không chỉ tăng cường năng lực của xã hội dân sự trong việc ứng phó với tội phạm có tổ chức mà còn giúp họ đóng vai trò trong việc phát triển các phương pháp tiếp cận toàn xã hội để chống lại loại hình tội phạm này.



Nghiên cứu điển hình 4. Cách tiếp cận của Mexico về thay đổi khuôn mẫu xã hội

Một trong những mục tiêu chính của Chiến lược An ninh Công cộng Quốc gia của Mexico là tái tạo chuẩn mực đạo đức xã hội thông qua việc nhấn mạnh vào tính minh bạch, nhân quyền và hòa nhập, nâng cao nhận thức về tác động của tội phạm, ủng hộ thái độ mới và cải thiện điều kiện sống của mọi công dân.

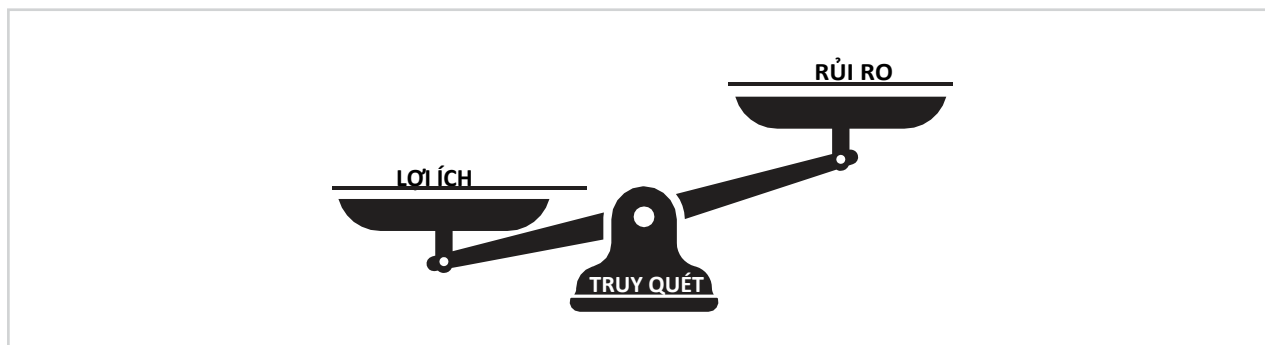
Các mục tiêu TRUY QUÉT

Logic của việc truy quét các băng nhóm tội phạm có tổ chức thường nhằm mục đích phá vỡ mô hình kinh doanh của chúng (hoặc hệ thống kinh tế bao gồm các tác nhân tội phạm cũng như chuỗi cung ứng và chuỗi giá trị), cũng như tăng chi phí và rủi ro liên quan đến hoạt động phạm.¹¹ Cách tiếp cận này thường tuân theo nguyên tắc răn đe, trong đó rủi ro tăng lên đến mức lớn hơn lợi ích của việc tham gia vào tội phạm có tổ chức.¹²

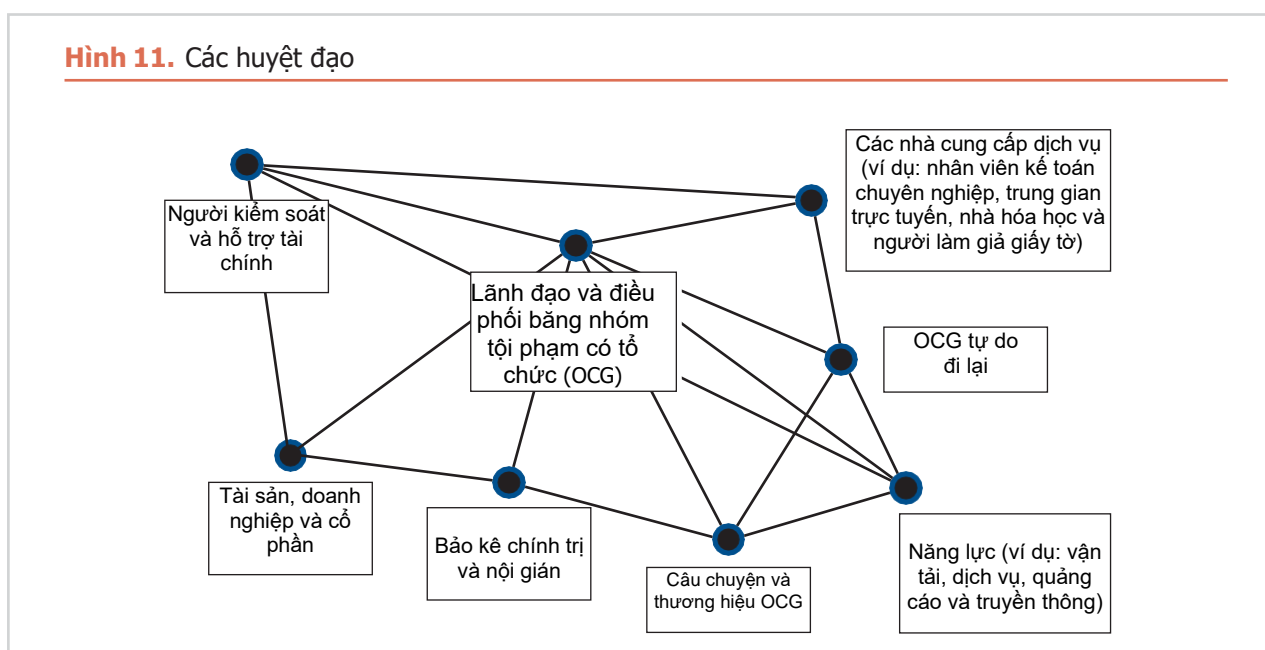
¹¹ Cảnh sát và cơ quan thực thi pháp luật nói chung đóng một vai trò quan trọng trong việc đạt được các mục tiêu TRUY QUÉT được nêu trong phần này. Trong bối cảnh này, điều tối quan trọng là hành động thực thi phải tuân theo một hệ thống trách nhiệm giải trình và giám sát hiệu quả. Liên Hợp Quốc đã xuất bản một số ấn phẩm cung cấp hướng dẫn cho các Quốc gia Thành viên về chủ đề này, một số ấn phẩm cung cấp hướng dẫn cho các Quốc gia Thành viên về chủ đề này, trong số đó, *Sổ tay về Trách nhiệm giải trình, Giám sát và Liêm chính của Cảnh sát và Sổ tay Đào tạo về Kiểm soát Không gian Đô thị*, của UNODC.

¹² Điều này cũng có thể được mô tả là làm thay đổi cán cân khuyến khích liên quan đến việc tham gia vào tội phạm có tổ chức.

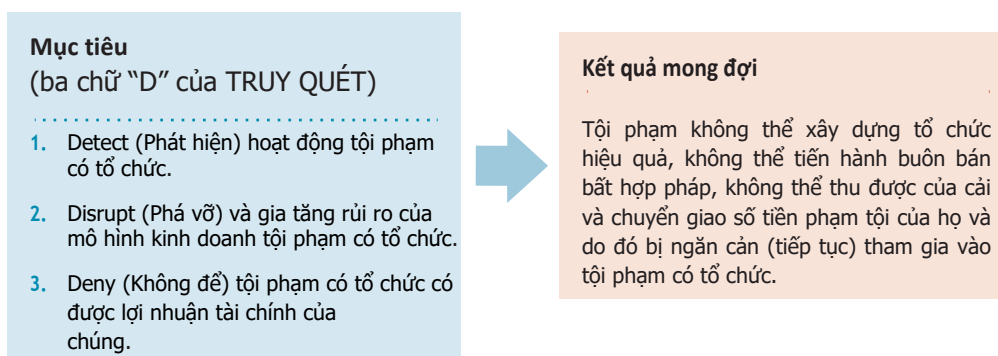
Mục đích tăng chi phí và rủi ro đối với các phần tử tội phạm có tổ chức một lần nữa đòi hỏi phải sơ đồ hóa các lĩnh vực, hệ thống và hoạt động cần thiết để vận hành tốt một tổ chức tội phạm và sau đó áp dụng các đòn bẩy gây rối hoặc sức ép tương ứng tại những mắt xích yếu, nhằm mang lại một hiệu ứng chiến lược.



Như trong trường hợp phòng ngừa, cách tiếp cận này sau đó có thể là cơ sở để phát triển các mục tiêu cấp cao cũng như các kết quả mong muốn tương ứng. Các mục tiêu và kết quả tương ứng sau đây có thể được áp dụng trong hầu hết các bối cảnh.

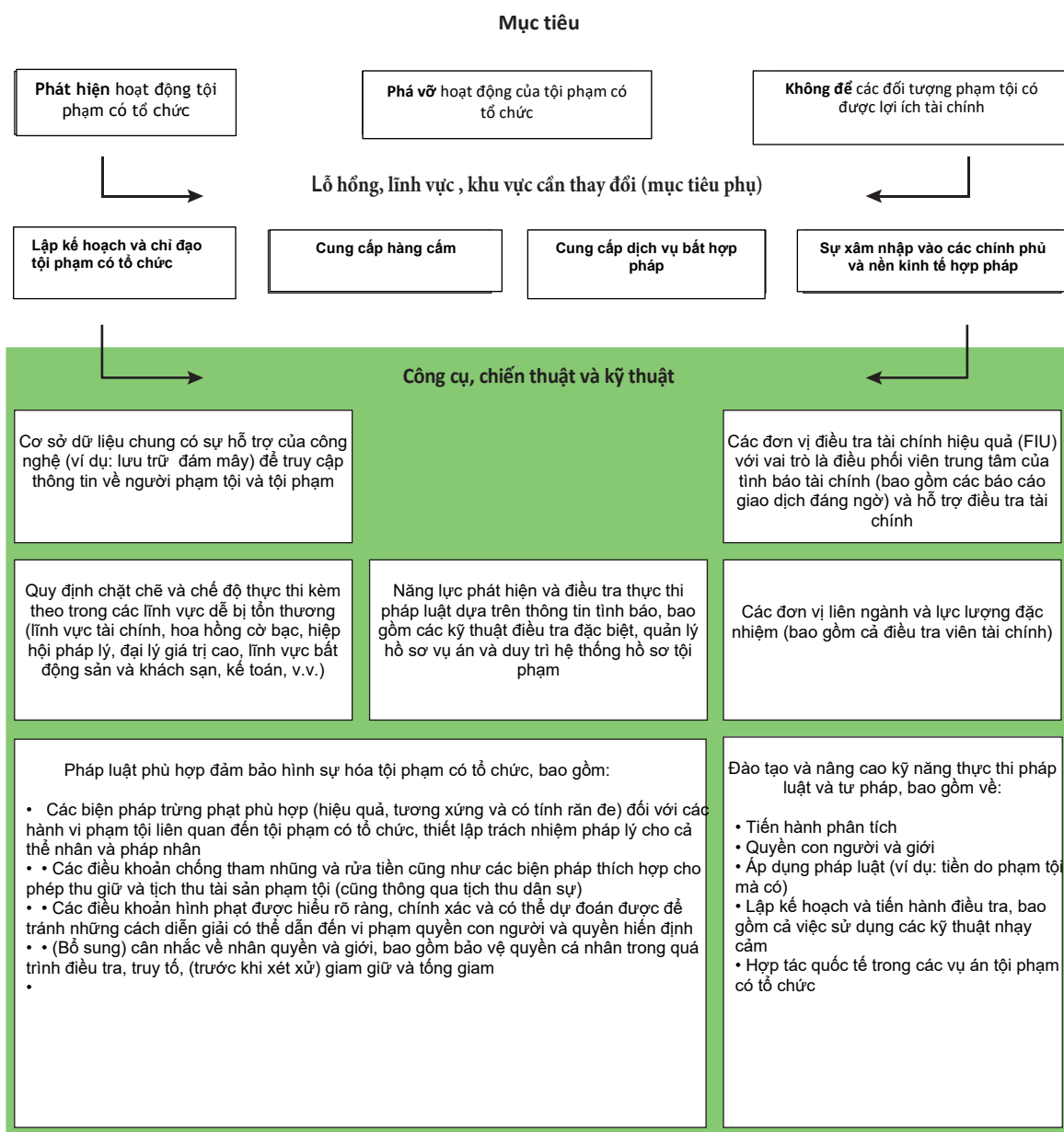


Lưu ý: Hiệu quả chiến lược đạt tối đa khi áp lực được tác động đồng thời trên toàn bộ “hệ thần kinh” mạng lưới kinh doanh”.



Sau khi đã xây dựng được logic mô tả các mục tiêu và kết quả, thì có thể phác thảo các hoạt động, chiến thuật, công cụ và kỹ thuật tương ứng, như được mô tả dưới đây. Để đảm bảo rõ ràng hơn, chúng có thể được vạch ra theo các lĩnh vực thay đổi và/hoặc lỗ hổng chính cần tìm cách giải quyết. Ví dụ, chúng có thể được vạch ra theo các chức năng chính cụ thể trong mô hình kinh doanh tội phạm có tổ chức như vận chuyển hàng hóa và tiền bất hợp pháp, cung cấp dịch vụ bất hợp pháp, thâm nhập vào chính phủ và nền kinh tế hợp pháp cũng như tổ chức và chỉ đạo các hoạt động này (ở đây, các thủ lĩnh nhóm tội phạm có thể đóng một vai trò quan trọng). Tuy nhiên, một lần nữa, những điều này sẽ cần được tinh chỉnh để đáp ứng nhu cầu, hoàn cảnh thực tế.

Hình 12. Truy quét các nhóm tội phạm có tổ chức và các hoạt động của chúng: mục tiêu, đối tượng phụ và các hoạt động/năng lực



Nhận biết rủi ro và các giả định. Các hoạt động TRUY QUÉT có lẽ đòi hỏi sự hiểu biết sâu sắc nhất về các rủi ro tiềm ẩn và các giả định liên quan đến các mục tiêu. Ví dụ: các băng nhóm tội phạm có tổ chức có thể tính toán yếu tố trấn áp hoặc tịch thu trong chi phí kinh doanh của chúng hoặc chuyển những rủi ro này cho khách hàng của chúng. Sự trấn áp, phá vỡ tội phạm có tổ chức ở một địa phương cũng có thể tạo ra sự dịch chuyển, làm trầm trọng thêm tình hình ở những địa bàn khác (gọi là “hiệu ứng bong bóng”).¹³ Do đó, những rủi ro này cần được cân nhắc cẩn thận ở giai đoạn lập kế hoạch.

Nghiên cứu điển hình 5. Cách tiếp cận của Vương quốc Anh để triệt phá các băng nhóm tội phạm có tổ chức

Chiến lược Phòng, chống Tội phạm Nghiêm trọng và Có Tổ chức của Vương quốc Anh đề ra một cách tiếp cận toàn diện, bao gồm việc triệt phá có mục tiêu tập trung vào những kẻ gây hại cao nhất, những kẻ phạm tội nguy hiểm nhất và các mạng lưới tội phạm bằng cách ngăn chặn chúng tiếp cận và có được tiền, tài sản và cơ sở hạ tầng. Chiến lược cũng công bố các khả năng mới và sáng tạo, chẳng hạn như Mạng lưới chống tội phạm có tổ chức và nghiêm trọng quốc tế (SOCNet) nhằm tăng cường sự tham gia của các nhà ngoại giao và điều phối các hoạt động liên ngành ở nước ngoài.



Các mục tiêu BẢO VỆ

Các mục tiêu BẢO VỆ lấy nạn nhân làm trung tâm nhận thức rõ tác hại mà tội phạm có tổ chức gây ra đối với các cá nhân dễ bị tổn thương trong xã hội. Do đó, các mục tiêu này tìm cách đảm bảo rằng những người đó không bị lợi dụng hoặc bị tổn hại bởi các băng nhóm tội phạm có tổ chức, nền kinh tế tội phạm bằng cách cảnh báo họ về những rủi ro, cung cấp cho họ những nguồn lực cần thiết để chống lại hoặc thoát khỏi những tác động gây hại và khi cần thiết, giải cứu họ khỏi các tình huống bị lạm dụng hoặc nguy hiểm. Các mục tiêu bảo vệ cũng áp dụng cho nhân chứng, người tố cáo và người cung cấp thông tin, tất cả đều đóng vai trò quan trọng trong đấu tranh chống tội phạm có tổ chức.

Có nhiều loại tổn hại khác nhau do tội phạm có tổ chức gây ra. Có thể là tổn hại về thể chất, chẳng hạn như trong trường hợp nạn nhân buôn người, xử lý chất thải bất hợp pháp, tội phạm trong lĩnh vực thủy sản và buôn bán các sản phẩm y tế giả có thể gây tổn hại nghiêm trọng đến sức khỏe, hạnh phúc và sinh kế của các cá nhân và đôi khi là của toàn bộ cộng đồng. Chúng cũng có thể là tổn hại tâm lý, do bị lạm dụng thể chất hoặc do chứng kiến hoặc sống trong môi trường mà tội phạm có tổ chức đã nắm giữ, có thể với mức độ bạo lực và giết người cao.

Tổn hại cũng có thể là về kinh tế, chẳng hạn như khi các doanh nghiệp nhỏ và công dân tư nhân bị tống tiền hoặc buộc phải trả “thuế” như một phần của hoạt động bảo kê hoặc thông qua việc tạo ra hoặc mở rộng một nền kinh tế ngầm, không bị đánh thuế, bất hợp pháp. Cuối cùng, tội phạm có tổ chức gây ra tác hại nghiêm trọng về mặt xã hội và thể chế, đặc biệt khi chúng cản trở sự tiến bộ và phát triển trong cộng đồng và làm xói mòn tính hợp pháp của các tổ chức công. Do đó, chính những vấn đề cơ bản và thường xuyên này cũng như những nạn nhân của tội phạm có tổ chức mới là trọng tâm của các phương pháp bảo vệ.

¹³ Ví dụ, hãy xem Juan Carlos Garzón và John Bailey, “Những tác động thay thế của các chính sách giảm nguồn cung ở Mỹ Latinh: điếm bùng phát trong buôn bán cocaine, 2006–2008”, trong *Số tay Ma túy và Xã hội*, Henry H. Brownstein, chủ biên. (West Sussex, Vương quốc Anh, John Wiley và Sons, 2016), tr. 482–504.

Điều quan trọng là các mục tiêu phải dựa trên đánh giá nhu cầu, bao gồm cả các tình huống dễ bị tổn thương như đại dịch toàn cầu, cũng như các lĩnh vực và ngành nghề dễ bị tổn thương. Ví dụ, các nhóm tội phạm có tổ chức có thể bóc lột nạn nhân của nạn buôn người hoặc những cá nhân khác trong điều kiện dễ bị tổn thương cụ thể (ví dụ: người di cư bất hợp pháp, người sống trong cảnh nghèo đói hoặc thiếu thốn vật chất trầm trọng) biến họ thành một lực lượng lao động nông nghiệp bị cưỡng bức trong thời kỳ thu hoạch. Bên cạnh đó các hoạt động kinh doanh như tiệm làm móng, tiệm mát-xa và buôn bán trên đường phố cũng là những khu vực có rủi ro cao.



Nghiên cứu điển hình 6. Bồi thường cho nạn nhân ở I-ta-li-a

Chiến lược quốc gia về tăng cường tài sản bị tịch thu của I-ta-li-a cho phép cộng đồng sử dụng tài sản của tội phạm. Cách tiếp cận này, là sản phẩm của luật sáng kiến phổ biến do Libera và các tổ chức phi chính phủ khác thúc đẩy, nhằm mục đích bồi thường cho cộng đồng những thiệt hại do các nhóm tội phạm có tổ chức gây ra, coi cộng đồng là nạn nhân tập thể của tội phạm có tổ chức. Tài sản bị tịch thu, bao gồm các công ty và bất động sản, có thể được (tái) sử dụng bởi các tổ chức quốc gia và các tổ chức xã hội dân sự vì lợi ích công cộng.



Nghiên cứu điển hình 7. Pe-ru nhấn mạnh hỗ trợ nạn nhân

Hỗ trợ nạn nhân là một trong những mục tiêu chính của Chính sách đa ngành quốc gia chống tội phạm có tổ chức (2019-2030) của Pe-ru. Để đạt được hiệu quả này, chính sách nhấn mạnh vai trò của các khả năng như sự tham gia của công dân trong việc chống lại tội phạm có tổ chức và hỗ trợ những người bị ảnh hưởng bởi tội phạm này, bao gồm thông qua bảo vệ tư pháp hiệu quả cho các nạn nhân của tội phạm có tổ chức.

Các mục tiêu và kết quả mong đợi có liên quan đến các mục tiêu BẢO VỆ thường sẽ tương tự như sau:

Mục tiêu (ba chữ 3 "S" của BẢO VỆ)

1. **Save (Cứu)** nạn nhân và những cá nhân dễ bị tổn thương khỏi (tiếp tục) bị lạm dụng và tổn hại.
2. **Support (Hỗ trợ)** và bồi thường cho nạn nhân của tội phạm có tổ chức.
3. **Sustain (Duy trì)** truyền thông, nâng cao nhận thức về rủi ro.

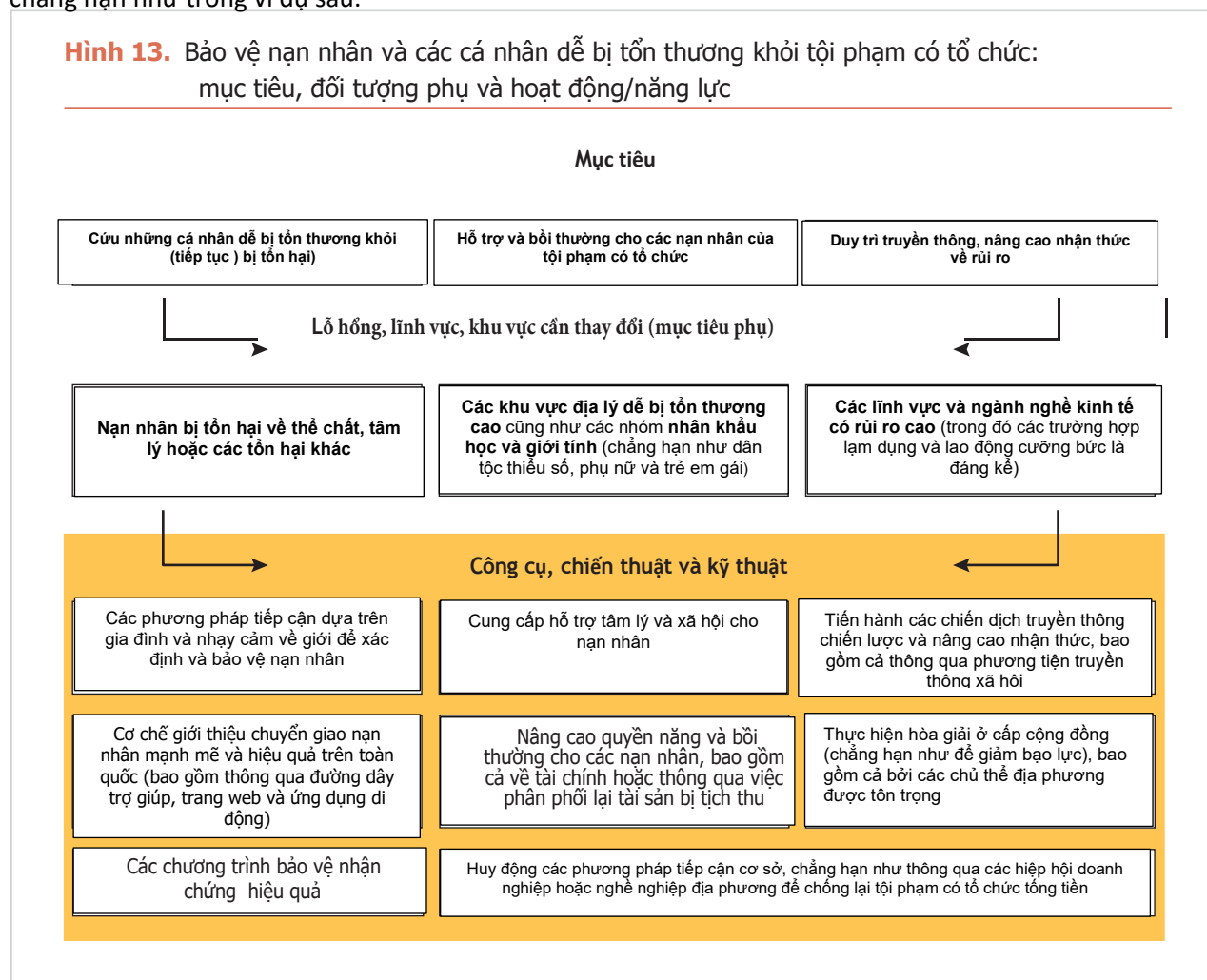


Kết quả mong đợi

Các nạn nhân khỏi bị tổn hại, được bảo vệ khỏi các hình thức lạm dụng khác về thể chất, tâm lý hoặc các hình thức khác và được bồi thường, trong khi thông tin về những rủi ro đối với những người và lĩnh vực dễ bị tổn thương khác được truyền tải một cách hiệu quả.

Do đó, trong khi hầu hết các mục tiêu của chiến lược quan tâm đến định hình và thay đổi các yếu tố mang tính hệ thống có vai thúc đẩy và tạo điều kiện cho tội phạm có tổ chức (đồng thời luôn ghi nhớ tác động của các công cụ, chiến thuật và kỹ thuật khác nhau đối với nhóm người khác nhau, đặc biệt là những người dễ bị tổn thương nhất), thì các mục tiêu BẢO VỆ quan tâm đến các cá nhân - đặc biệt là những người đã phải chịu đựng dưới bàn tay của tội phạm có tổ chức. Các mục tiêu này về cơ bản cũng liên quan đến việc bảo vệ các quyền cá nhân, bao gồm quyền được sống mà không sợ trở thành nạn nhân của các nhóm tội phạm có tổ chức.

Một lần nữa, việc xây dựng các mục tiêu cũng là một cách để sơ đồ hóa các lĩnh vực cần thay đổi (mục tiêu phụ) cũng như các hoạt động và khả năng có liên quan, chẳng hạn như trong ví dụ sau.



THỨC ĐẨY hợp tác và quan hệ đối tác để đạt được các mục tiêu

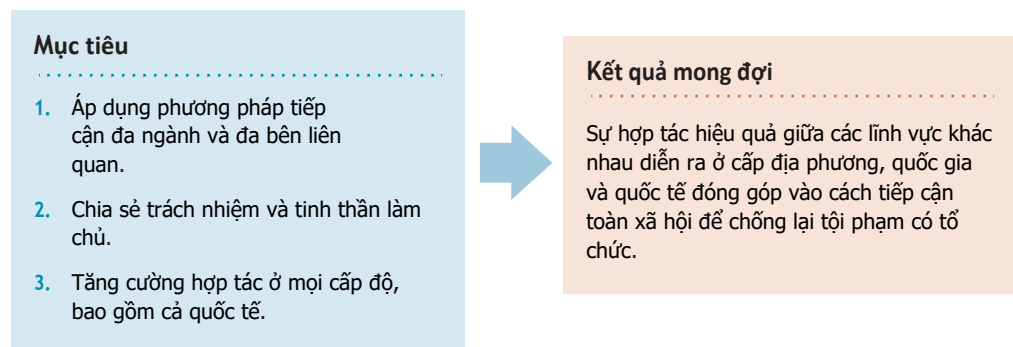
Nguyên tắc THỨC ĐẨY thừa nhận rằng mọi chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức, bất kể bối cảnh nào, sẽ cần phải phản ánh bản chất phức tạp và nhiều mặt của vấn đề. Về cơ bản, điều này đòi hỏi phải khuyến khích hợp tác và quan hệ đối tác từ tất cả các lĩnh vực theo cách tiếp cận toàn xã hội.

Việc huy động các tác nhân thuộc xã hội dân sự, khu vực tư nhân (bao gồm các công ty công nghệ, nhà điều hành vận tải và tổ chức tài chính), phương tiện truyền thông, học viện và nhiều hơn nữa có thể cần đến các phương pháp và công cụ đổi mới như cơ chế tài trợ chuyên dụng, trợ cấp và các chương trình khuyến khích.

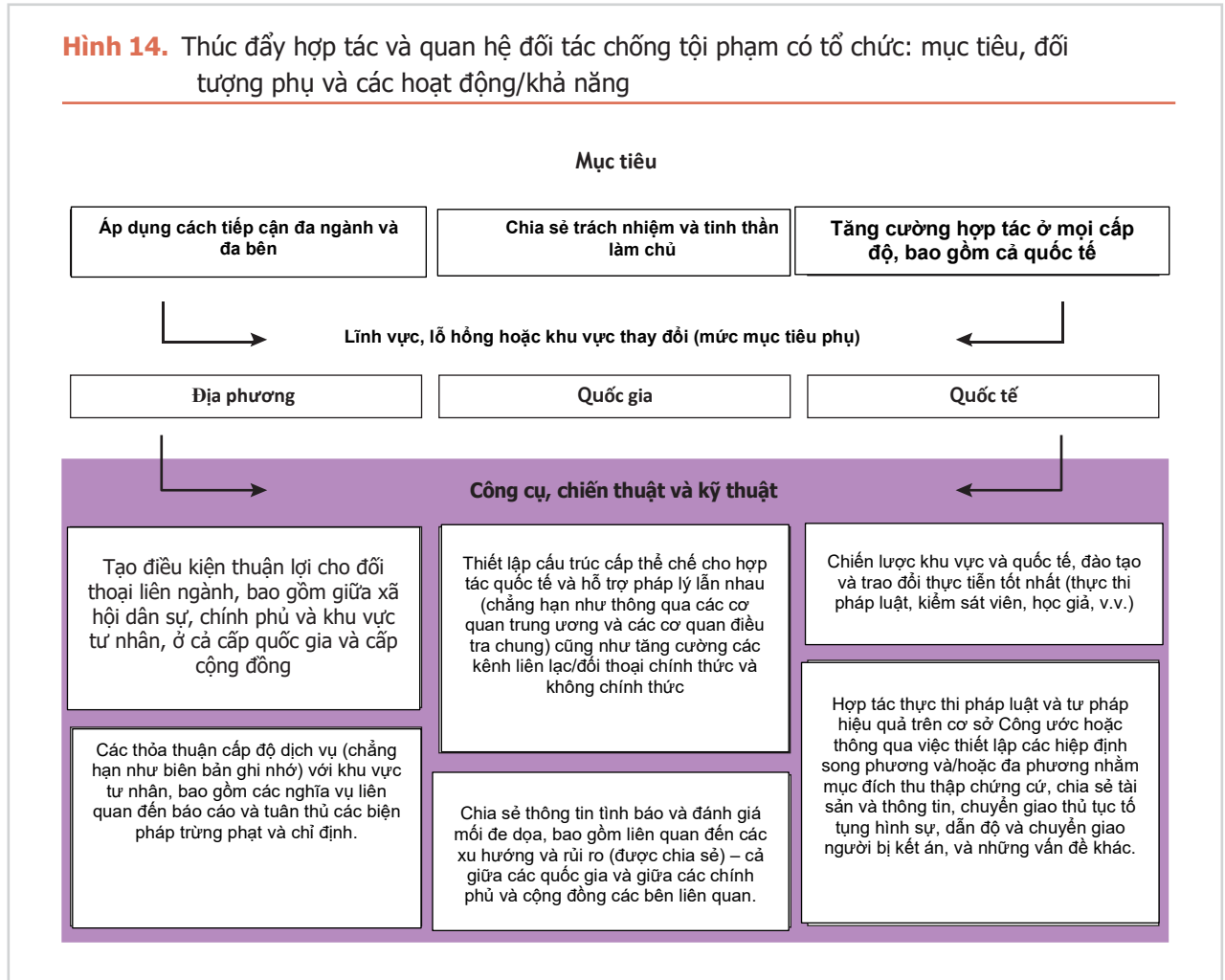
Hơn nữa, tính chất xuyên quốc gia của tội phạm có tổ chức có nghĩa là không thể chống lại tội phạm này một cách hiệu quả nếu không có sự hợp tác quốc tế trên tất cả các lĩnh vực – từ việc điều phối các hoạt động cho đến đào tạo chung và chia sẻ các bài học kinh nghiệm và thực tiễn tốt nhất. Trong bối cảnh này, Công ước về phòng, chống tội phạm có tổ chức cung cấp một cơ sở pháp lý vững chắc vì tất cả các bên có thể dựa vào Công ước để hợp tác nhằm ngăn chặn, điều tra và truy tố các tội phạm có tổ chức. Như đã thấy, Công ước đã giúp thiết lập cách hiểu chung về các phương pháp hình sự hóa và tạo điều kiện thuận lợi cho một loạt các cơ chế hợp tác quốc tế trong các vấn đề hình sự, bao gồm tương trợ tư pháp, dẫn độ và các hình thức hợp tác tư pháp và thực thi pháp luật khác. Thật vậy, hai thập kỷ qua đã chứng kiến sự hợp tác ngày càng tăng giữa các quốc gia để giải quyết mối đe dọa do tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia gây ra, bao gồm cả việc cải thiện việc chia sẻ công nghệ và thông tin giữa các chủ thể tư pháp hình sự có liên quan.

Nói chung, thúc đẩy hợp tác và cách tiếp cận toàn xã hội để chống lại tội phạm có tổ chức là một nguyên tắc xuyên suốt có thể và cần được áp dụng trong các nguyên tắc PHÒNG NGỪA, TRUY QUÉT và BẢO VỆ. Đây cũng là một vấn đề có liên quan và quan trọng không kém ở cấp địa phương, quốc gia và quốc tế.

Các cấp độ đó, các công cụ và hoạt động liên quan, được phản ánh trong các mục tiêu và ví dụ tiếp theo bên dưới (có thể được điều chỉnh cho phù hợp với hoàn cảnh cụ thể).



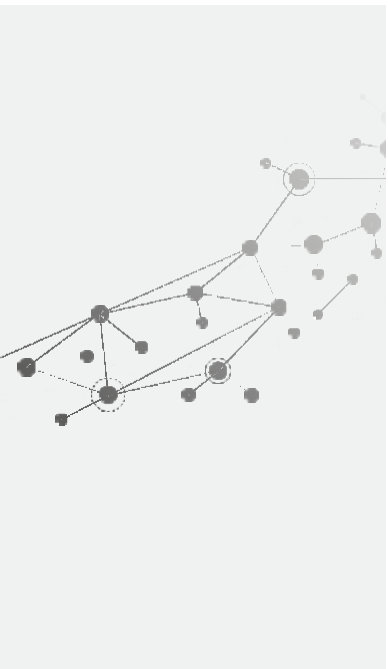
Những điều này một lần nữa có thể được chuyển thành các lĩnh vực cần thay đổi và hoạt động sau:





Nghiên cứu điển hình 8. Cách tiếp cận của nhóm can thiệp đa ngành ở Hà Lan

Tính chất thay đổi khôn lường của các mạng lưới tội phạm hoạt động ở Hà Lan đã khiến các cơ quan hữu quan áp dụng các phương pháp mới để ngăn ngừa và phòng, chống tội phạm có tổ chức. Một trong những nỗ lực đó là việc Hà Lan công bố thành lập Nhóm can thiệp đa ngành. Nhóm này dự kiến có hơn 400 chuyên gia, người làm thực tiễn tại các cơ quan quốc gia có liên quan tham gia. Nhóm bao gồm các cán bộ từ ngành cảnh sát, cơ quan công tố, cơ quan thuế, cơ quan điều tra và tình báo tài chính, quân đội Hoàng gia Hà Lan Marechaussee (chịu trách nhiệm bảo vệ biên giới quốc gia), cơ quan hải quan và các cơ quan khác của Bộ quốc phòng. Qua đó, hình ảnh tình báo và thông tin chiến thuật và hoạt động có thể được chia sẻ nhanh chóng hơn và tất cả các cơ quan chủ quản và cơ quan hữu quan có thể hành động phối hợp, kết hợp các năng lực pháp lý của họ vì lợi ích của các mục tiêu chung. Trọng tâm chính của Nhóm can thiệp đa ngành là vạch trần và phá vỡ các mạng lưới tội phạm, quy trình kinh doanh của chúng và giúp thu giữ tài sản do phạm tội mà có và vì mục đích đó, nhóm hợp tác với cả các bên liên quan thuộc khu vực công và khu vực tư, phát hiện các điểm dễ bị tổn thương trong các cấu trúc kinh tế hợp pháp.



Nghiên cứu điển hình 9. Tổ chức Cảnh sát Hình sự Quốc tế (INTERPOL) và hợp tác quốc tế

Tổ chức Cảnh sát Hình sự Quốc tế (INTERPOL) đóng vai trò quan trọng trong hợp tác thực thi pháp luật quốc tế, qua đó hỗ trợ điều tra tội phạm trong nước và quốc tế. Tổ chức kết nối các cơ quan thực thi pháp luật từ 194 quốc gia thành viên thông qua mạng liên lạc an toàn I-24/7. Ngoài việc cung cấp quyền truy cập vào cơ sở dữ liệu INTERPOL, hệ thống liên lạc I-24/7 cung cấp giá trị bổ sung, đặc biệt đối với các trường hợp nghiêm trọng và nhạy cảm về thời gian, chẳng hạn như yêu cầu dừng thanh toán cho các giao dịch xuyên biên giới gian lận. Bằng khả năng thông tin liên lạc gần như ngay lập tức với các cơ quan thực thi pháp luật ở bên kia thế giới, các quốc gia có thể phản ứng nhanh chóng và cảnh báo cho các đối tác quốc gia của họ, đồng thời ngăn chặn và truy xuất các luồng tài chính bất hợp pháp.

Một sáng kiến gần đây của INTERPOL là nền tảng cộng tác an toàn để hợp tác. Thông qua nền tảng hợp tác đó, các lĩnh vực khác nhau và các bên liên quan (chẳng hạn như thực thi pháp luật, khu vực tư nhân, học viện và xã hội dân sự) có thể tập hợp để trao đổi các phương pháp tốt nhất, chia sẻ kiến thức và củng cố mạng lưới hợp tác quốc tế.

7. Triển khai thực hiện

Tuy các chiến lược và năng lực có mục đích là phòng ngừa và đấu tranh với tội phạm có tổ chức, chúng khó có thể đạt được hiệu quả cao nếu không có các hệ thống và cơ cấu phân phối cấp tổ chức đi kèm hiệu quả. Đó là những phương tiện thông qua đó các chiến lược được thực hiện và đo lường trong mỗi quốc gia.

Trong hầu hết các trường hợp và dựa trên các phần khác nhau của Bộ công cụ này, những thành tố sau đây là cần thiết (cũng có thể được làm rõ trong phần triển khai của chiến lược):

- *Đơn vị phân tích chiến lược.* Một đơn vị phân tích chiến lược hoặc một thể chế tương tự có đủ nguồn lực, đa ngành. Do tính chất đa chiều của tội phạm có tổ chức, lý tưởng nhất là đơn vị này nên đặt bên ngoài các cơ quan tác chiến, chẳng hạn như các cơ quan thực thi pháp luật, và có khả năng thu hút chuyên gia từ nhiều lĩnh vực (bao gồm cả các chuyên gia trong học viện, xã hội dân sự và khu vực tư nhân). Các sản phẩm và đánh giá do đơn vị phân tích chiến lược cung cấp sẽ tạo thành cơ sở cho việc lập kế hoạch tích hợp.
- *Đơn vị hoạch định chính sách.* Một đơn vị lập kế hoạch và chính sách trung ương tổng hợp chịu trách nhiệm soạn thảo chiến lược quốc gia và giám sát việc thực hiện chiến lược đó, phối hợp chặt chẽ với tất cả các bên liên quan.¹⁵ Quyền sở hữu chính trị rõ ràng đối với chính sách này và chức năng lập kế hoạch thông qua trách nhiệm giải trình trước các cơ quan hành pháp có liên quan (ví dụ: tổng thống, thủ tướng hoặc bộ trưởng cấp cao) cần được đảm bảo. Ngoài ra, đơn vị tổ chức có nhân sự tập trung này sẽ là nơi tốt nhất để báo cáo về tiến độ và tác động tổng thể (phối hợp chặt chẽ với đơn vị phân tích chiến lược) và để phát triển các sản phẩm truyền thông. (16) Thực thể này phải có thẩm quyền và nhiệm vụ rõ ràng (được làm rõ trong chiến lược phòng, chống tội phạm có tổ chức và thông qua các liên kết với cơ quan hành pháp).

Triển khai thực hiện sẽ cần đến cơ cấu ba cấp độ:

- *Hội đồng hoặc ủy ban chính trị.* Hội đồng hoặc ủy ban có mục đích đưa ra định hướng tổng thể, giải quyết các vấn đề ở cấp độ chính trị và giám sát tiến trình chiến lược tổng thể.
- *Nhóm định hướng chiến lược.* Một nhóm chỉ đạo chiến lược cấp cao (mặc dù rất có thể là cấp chính thức) hoặc tiểu ban chịu trách nhiệm trước hội đồng chính trị và nhằm mục đích thúc đẩy việc thực hiện liên ngành (17)

¹⁴ Đơn vị phân tích lý tưởng nên được đặt cùng với đơn vị lập kế hoạch và chính sách tích hợp (được mô tả bên dưới).

¹⁵ Tham vấn và đóng góp từ cả các bên liên quan và các nhà lãnh đạo chính trị là rất quan trọng đối với việc thực hiện chiến lược sau này. Thông báo công khai cũng có thể hữu ích như một phương tiện đảm bảo sự đóng góp, trong khi trong một số bối cảnh, chiến lược có thể cần chứng thực pháp lý.

¹⁶ Trong một số bối cảnh, điều này cũng có thể yêu cầu cập nhật thường xuyên cho nhánh lập pháp, chẳng hạn như thông qua các báo cáo hoặc phiên điều trần của ủy ban.

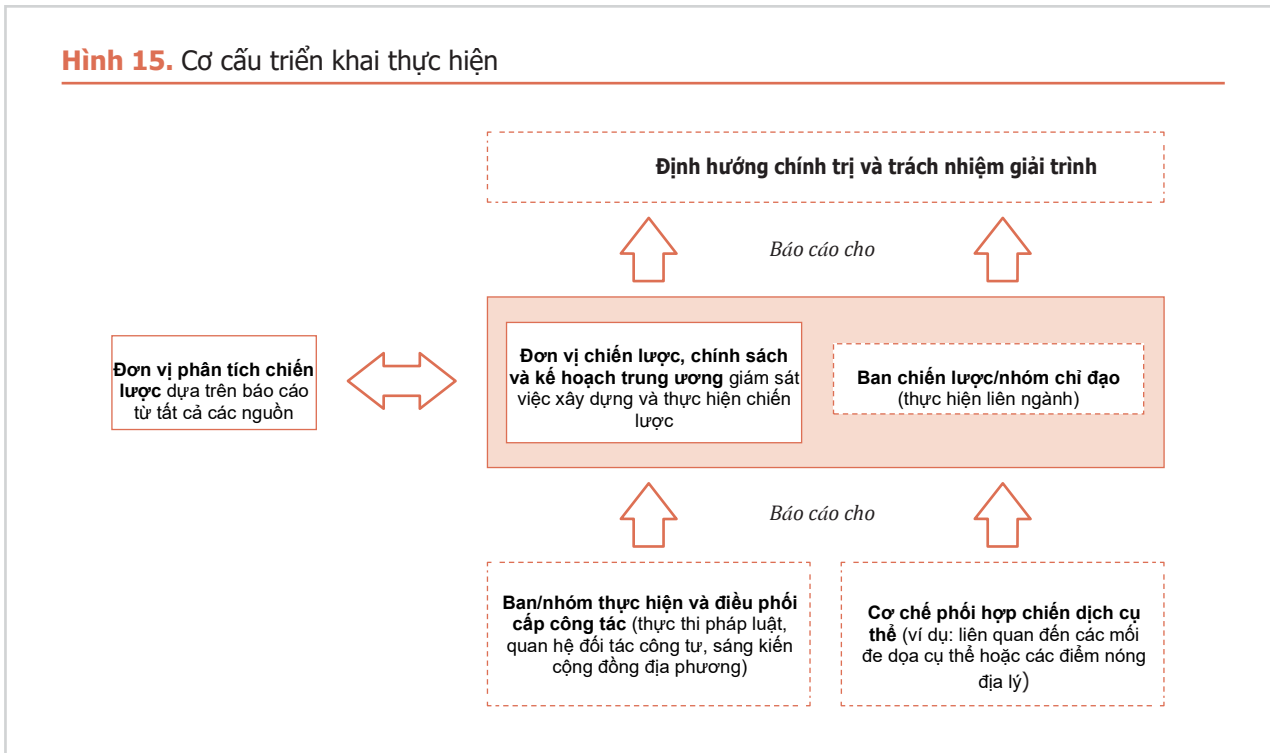
¹⁷ Trong hầu hết các trường hợp, điều này sẽ được chủ trì và tổ chức bởi đơn vị lập kế hoạch và chính sách, đơn vị này cũng có thể đóng vai trò là đơn vị chịu trách nhiệm cao nhất về việc thực hiện.



- Các ban công tác. Các ban, cơ chế điều phối ở cấp độ thực thi này nhằm mục đích sắp xếp và triển khai các thành phần cụ thể của chiến lược, chẳng hạn như các hoạt động thực thi pháp luật hoặc giám sát các chiến dịch của nhiều bên liên quan (xem khung văn bản). Trong một số bối cảnh (chẳng hạn như trong các hệ thống liên bang), những điều này cũng có thể cấu thành các cơ chế báo cáo và phân phối ở cấp địa phương hoặc khu vực. Các ban này là một cơ chế bao gồm các tác nhân bên ngoài, chẳng hạn như khu vực tư nhân hoặc xã hội dân sự, trong cơ cấu thực hiện.

Các chiến dịch bao gồm các nỗ lực có mục tiêu liên quan đến nhiều bên liên quan và đôi lúc tập trung vào các vấn đề cụ thể, từ các điểm nóng của tội phạm có tổ chức đến các lĩnh vực dễ bị tổn thương như các nhà rửa tiền chuyên nghiệp. Các chiến dịch là phương tiện thực hiện các hoạt động tập trung cao độ, cho phép giám sát tác động trong khoảng thời gian cụ thể. Khi kết hợp với chiến lược truyền thông, chiến dịch cũng gửi đi một thông điệp mạnh mẽ trấn an công chúng và là một tuyên bố mạnh mẽ đối với các băng nhóm tội phạm có tổ chức xuyên quốc gia.

Hình 15. Cơ cấu triển khai thực hiện



Lưu ý: Các cơ chế phối hợp hiệu quả đóng vai trò then chốt trong việc biến các chiến lược thành hiện thực.

Nghiên cứu điển hình 10. Quá trình xây dựng chiến lược ở Bô-xni-a Héc-xê-gô-vi-na

Trong khuôn khổ soạn thảo Chiến lược đấu tranh chống tội phạm có tổ chức giai đoạn 2017-2020 của Bô-xni-a và Héc-xê-gô-vi-na, Hội đồng Bộ trưởng quốc gia đã thông qua quyết định thành lập nhóm công tác gồm 14 thành viên từ 14 cơ quan quốc gia có liên quan. Nhóm công tác được giao nhiệm vụ xây dựng đánh giá mối đe dọa quốc gia và chiến lược quốc gia. Điều này cho phép Bô-xni-a và Héc-xê-gô-vi-na đánh giá các mối đe dọa tội phạm có tổ chức quốc gia hiện có và tác động của chúng đối với xã hội và áp dụng các biện pháp thích hợp để ngăn chặn và chống lại loại tội phạm này.



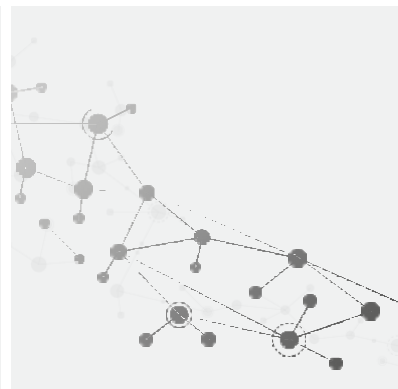
Nghiên cứu điển hình 11. Cơ cấu triển khai tại Hoa Kỳ

Để phòng ngừa sự phản kháng từ các tổ chức, Hoa Kỳ đã áp dụng phương pháp tham vấn ở các cấp cao nhất để cho phép và thúc đẩy việc thực hiện các quyết định ràng buộc cũng như cải thiện việc phân bổ và quản lý các nguồn lực và hậu cần.



Nghiên cứu điển hình 12. Quy trình áp dụng ở Ru-ma-ni

Trước những thách thức gia tăng và xu hướng mới nổi lên của tội phạm có tổ chức, đặc biệt là trong bối cảnh đại dịch COVID-19, năm 2020, Ru-ma-ni đã thành lập một nhóm công tác chịu trách nhiệm soạn thảo chiến lược quốc gia chống tội phạm có tổ chức cho giai đoạn sắp tới 2021–2024. Quá trình áp dụng của Ru-ma-ni là một ví dụ thú vị về sự tham gia của nhiều ngành và tính minh bạch công khai. Trên thực tế, dự thảo chiến lược đã được đệ trình để tranh luận công khai, tạo điều kiện cho xã hội dân sự và khu vực tư nhân tham gia bằng cách gửi các quan sát, nhận xét và yêu cầu bằng văn bản thông qua các cuộc họp tranh luận công khai.





8. Giám sát và đánh giá tác động

Không có chiến lược nào hoàn chỉnh nếu không có nội dung giám sát và đánh giá trong quá trình hoạch định chiến lược. Điều này rất quan trọng để biết được mức độ thành công đã đạt được, bao gồm cả việc đạt được các mục tiêu khác nhau.

Đánh giá hiệu quả của các chiến lược phòng chống tội phạm có tổ chức khá phức tạp. Ví dụ: các số liệu như thu giữ, bắt giữ và truy tố có thể chứng minh hiệu quả của các hoạt động TRUY QUÉT. Ngoài ra, chúng có thể chỉ đơn giản phản ánh tội phạm hoạt động mạnh hơn hay số lượng hàng hóa bất hợp pháp lớn hơn. Hơn nữa, việc không có bất kỳ bằng chứng nào về hoạt động tội phạm có tổ chức không nhất thiết phải được coi là bằng chứng cho thấy không có hoạt động đó, vì các băng nhóm tội phạm có tổ chức đã có thể ngưng các hoạt động của chúng hiệu quả hơn hoặc hưởng lợi từ việc được tăng cường bảo kê (bao gồm cả bảo kê chính trị).

Tuy nhiên, việc kết hợp sử dụng các chỉ số định tính và định lượng cho nhiều lĩnh vực vẫn có thể chỉ ra các xu hướng chiến lược, được hoặc mất, từ đó đưa ra định hướng và tác động tổng thể. Về cơ bản, nhiệm vụ đánh giá tiến độ và tác động chiến lược phải chặt chẽ nhưng đồng thời phải là một quy trình tương đối đơn giản và có thể thực hiện được. Thật vậy, các cách tiếp cận và nghĩa vụ báo cáo quá nặng nề thường không được ưa chuộng - và do đó khó có thể được những người làm chính sách bận rộn, đội ngũ tác chiến và cộng đồng rộng lớn hơn gồm các bên liên quan chấp nhận, đặc biệt khi những nghĩa vụ báo cáo này đòi hỏi phải có thêm năng lực, nguồn lực mới.

Do đó, Bộ công cụ này khuyến nghị phát triển một khung kết quả và báo cáo thân thiện với người dùng, trong đó các số liệu và chỉ báo được ánh xạ vào các thành phần khác nhau của chiến lược (xem bên dưới) (19). Kết hợp lại, các số liệu và chỉ báo sẽ có thể cung cấp một bức tranh tổng thể về phạm vi của những nỗ lực đã thực hiện và tác động của những nỗ lực đó. Theo đó, các số liệu và chỉ báo này có thể được thiết lập ở ba cấp độ:

- *Các chỉ báo mức kết quả* – đánh giá mức độ mà chiến lược đã đạt được so với các mục tiêu cấp cao (và do đó là “chiến lược”).
- *Các chỉ báo mức đầu ra* – đánh giá mức độ mà chiến lược đã mang lại kết quả chiến thuật có thể xác định rõ ràng²⁰
- *Các chỉ báo mức đầu vào* – đánh giá số lượng và quy mô của các nguồn lực đã sử dụng (nhân viên và tiền bạc) và/hoặc các hoạt động được tiến hành (chẳng hạn như các hoạt động thực thi pháp luật hoặc các nỗ lực tiếp cận cộng đồng)

¹⁸ Sắc thái như vậy cũng có thể cần được phản ánh trong thông điệp công khai về các chiến dịch chống tội phạm có tổ chức.

¹⁹ Điều quan trọng cần lưu ý ở đây là các chỉ số, giống như các mục tiêu, nên tìm cách tuân thủ nguyên tắc SMART.

²⁰ Tiềm ích chính của các chỉ số này là ở cấp độ tổ chức (chẳng hạn như trong các cơ quan thực thi pháp luật) và do đó không nên được sử dụng riêng lẻ.



Xây dựng khung kết quả chiến lược (ví dụ minh họa về số liệu và chỉ số)

Đánh giá				
<i>Đánh giá định tính về tác động tổng thể trong một khoảng thời gian xác định (thường là 12 tháng) dựa trên các chỉ số sau:</i>				
Các nguyên tắc chiến lược (khu vực trong đó tác động được đo lường)	NGĂN NGỪA <i>Đo lường mức độ mà chiến lược đã ngăn chặn tội phạm có tổ chức (tái) xâm nhập vào cộng đồng, nền kinh tế và các thể chế chính trị</i>	TRUY QUÉT <i>Đo lường mức độ phá vỡ, làm suy yếu và rã rệu các băng nhóm tội phạm có tổ chức</i>	BẢO VỆ <i>Đo lường mức độ mà những người dễ bị tổn thương đã được bảo vệ khỏi những tổn hại do tội phạm có tổ chức gây ra</i>	THÚC ĐẨY <i>Đo lường mức độ mà tất cả các bên liên quan đã được huy động và đóng góp cho ứng phó chiến lược</i>
Các chỉ báo mức kết quả	<ul style="list-style-type: none"> Nhận thức về sự hiện diện của tội phạm có tổ chức ở các địa phương dễ bị tổn thương và hiệu quả của các chiến dịch phòng ngừa, dựa trên khảo sát và báo cáo dựa trên nhóm trọng điểm Các chỉ số và chỉ báo môi trường tội phạm bao gồm tỷ lệ giết người, dữ liệu kinh tế, thống kê tội phạm và báo cáo tham nhũng Số lượng thanh niên có nguy cơ chuyển hướng từ tham gia tuyển mộ vào các băng nhóm tội phạm có tổ chức (ví dụ: được các tổ chức xã hội dân sự hoặc cộng đồng xác định và tác động) Tỷ lệ tái phạm sau khi ra tù 	<ul style="list-style-type: none"> Số lượng các băng nhóm tội phạm có tổ chức bị triệt phá hoặc phá vỡ đến mức không còn khả năng hoạt động (được đo lường chủ yếu thông qua báo cáo tình báo) Tổng giá trị doanh thu của tội phạm có tổ chức hoặc tài sản của tội phạm có tổ chức bị thu giữ hoặc tịch thu Tổng doanh thu (ước tính) mà các nhóm tội phạm có tổ chức kiếm được trong kỳ báo cáo 	<ul style="list-style-type: none"> Số lượng cá nhân được bảo vệ hoặc loại bỏ khỏi bị tổn hại, bao gồm cả thông qua bảo vệ thể chất Số nạn nhân được bồi thường, bao gồm cả việc phân phối lại tài sản bị tịch thu Số nạn nhân được hỗ trợ chính thức Nhận thức về rủi ro đối với cá nhân trong các cộng đồng dễ bị tổn thương hoặc các nhóm dân số dễ bị tổn thương 	<ul style="list-style-type: none"> Nhận thức giữa các bộ phận chính của xã hội (bao gồm cộng đồng địa phương và khu vực tư nhân) rằng họ là một phần của ứng phó với tội phạm có tổ chức (ví dụ: thông qua khảo sát và bảng câu hỏi) Sự gia tăng có thể định lượng được trong hợp tác khu vực/quốc tế, bao gồm cả kết quả của quan hệ đối tác chiến lược mới và trao đổi thông tin

<p>Các chỉ báo mức đầu ra</p>	<ul style="list-style-type: none"> Số lượng hoặc tính sẵn có của các sản phẩm hoặc chiến dịch nâng cao nhận thức dựa trên bằng chứng được phổ biến và/hoặc thực hiện (bao gồm thông qua các nỗ lực truyền thông chiến lược, chiến dịch truyền thông xã hội và các hình thức và nền tảng khác) Số mô-đun và nội dung giáo dục được triển khai trong các trường học, giáo dục đại học và khu vực tư nhân Số lượng và tính sẵn có của các chương trình tâm lý xã hội và phục hồi chức năng được cung cấp trong các trại giam 	<ul style="list-style-type: none"> Luật pháp về phòng, chống tội phạm có tổ chức và chống tham nhũng phù hợp với luật pháp quốc tế bao gồm các điều luật liên quan đến tài sản do phạm tội mà có được thông qua Số lượng các vụ bắt giữ thành công (hàng hóa và tiền mặt) và các vụ truy tố (bao gồm các thủ lĩnh/thành viên của các băng nhóm tội phạm có tổ chức, những kẻ hỗ trợ và trung gian chuyên nghiệp, và các quan chức tham nhũng). Số tài sản do phạm tội mà có bị tịch thu và/hoặc thu hồi (cả trong nước và thông qua hợp tác quốc tế) 	<ul style="list-style-type: none"> Sẵn có các cơ chế chuyển gửi (bao gồm đường dây trợ giúp, trang web và ứng dụng dành cho thiết bị di động) và số lượt chuyển gửi thông qua các cơ chế này. Pháp luật được thông qua hoặc có sẵn các hướng dẫn về bảo vệ nạn nhân Mức độ pháp luật có bao gồm các điều khoản tôn trọng quyền con người và nhạy cảm về giới Số lượng chiến dịch nâng cao nhận thức về rủi ro dựa trên bằng chứng được thực hiện và/hoặc số lượng các cá nhân dễ bị tổn thương tiềm năng được liên hệ 	<ul style="list-style-type: none"> * Tính sẵn có của các quy định pháp luật cụ thể cho phép hợp tác quốc tế, bao gồm thông qua Công ước Số lượng nhân sự được "nâng cao tay nghề" nhờ các khóa đào tạo Số lượng và phản hồi liên quan đến các cuộc thảo luận liên ngành (ví dụ: chính phủ và khu vực tư nhân) và đối thoại cộng đồng Số lần dẫn độ thành công Số lượng yêu cầu tương trợ tư pháp được hoàn thành đã thực hiện và thời gian cần thiết để phản hồi những yêu cầu này
<p>Các chỉ báo mức đầu vào</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cải thiện các dịch vụ cơ bản tại địa phương và quy trình doanh thu (ví dụ: thu thuế) Lượng nguồn lực (nhân lực và tài chính) đầu tư vào hỗ trợ phát triển và hỗ trợ kỹ thuật Số lượng các tổ chức xã hội dân sự địa phương được hỗ trợ nhằm xây dựng mạng lưới phục hồi Số lượng nghiên cứu và phân tích về các phương pháp phòng ngừa được thực hiện (ví dụ: trên toàn chính phủ và học viện) 	<ul style="list-style-type: none"> Các nguồn lực thực thi pháp luật được phân bổ để chống lại tội phạm có tổ chức (nhân sự, ngân sách, năng lực) Số lượng các cuộc điều tra và hoạt động được thực hiện và các báo cáo giao dịch đáng ngờ được xử lý Tần suất và tính sẵn có của các kỹ thuật điều tra đặc biệt, bao gồm (ngoại tuyến điện tử, hoạt động nội tuyến, giao hàng có kiểm soát và nghe lén thông tin liên lạc) 	<ul style="list-style-type: none"> Số tiền bồi thường được phân bổ cho các nạn nhân của tội phạm có tổ chức Thiết lập các cơ chế, hoạt động mới, bao gồm các cơ chế giới thiệu chuyển gửi Số lượng chiến dịch mục tiêu đa ngành dựa trên bằng chứng (ví dụ: ở các khu vực có rủi ro cao hoặc chống lại các mối đe dọa cụ thể) được tiến hành Tiến hành các sáng kiến cấp cơ sở như hiệp hội doanh nghiệp địa phương ở các khu vực có rủi ro cao 	<ul style="list-style-type: none"> Số lượng và quy mô của các sáng kiến ngoại giao nhằm cải thiện hợp tác chống tội phạm có tổ chức (ví dụ: các diễn đàn quốc tế) Thành lập các lực lượng đặc nhiệm liên cơ quan hoặc liên ngành Số lượng các cuộc điều tra xuyên biên giới (bao gồm cả các cuộc điều tra chung) Số lượng yêu cầu dẫn độ được xử lý và đóng góp cho cơ sở dữ liệu INTERPOL được thực hiện



Phụ lục. Bảng kiểm xây dựng chiến lược

KẾT HỢP TẤT CẢ CÁC NỘI DUNG VỚI SỰ TRỢ GIÚP CỦA BẢNG KIỂM CHIẾN LƯỢC

Các bước	Kiểm tra	Thành phần
1 Tiến hành phân tích vấn đề	✓	<ul style="list-style-type: none">• Yếu tố thúc đẩy mang tính cấu trúc• Thị trường, lĩnh vực và các yếu tố hỗ trợ• Bảng nhóm tội phạm có tổ chức
2 Xác định logic tổng thể (kết quả mong đợi cuối cùng) và các kết quả trung gian	✓	<ul style="list-style-type: none">• Xây dựng các nguyên tắc cấp cao (ví dụ: phòng ngừa, truy quét các băng nhóm tội phạm có tổ chức, bảo vệ nạn nhân và thúc đẩy ứng phó tổng hợp)
3 Phát triển các mục tiêu hỗ trợ, làm việc với các bên liên quan	✓	<ul style="list-style-type: none">• Ứng dụng nguyên tắc SMART• Thử nghiệm và thách thức các giả định• Hỗ trợ lẫn nhau, có hệ thống• Đối tác thực hiện
4 Xác định chiến thuật, công cụ và kỹ thuật cần thiết để đạt được mục tiêu	✓	<ul style="list-style-type: none">• Tận dụng nguồn lực thực tế• Sử dụng các phương pháp đổi mới (ví dụ: công nghệ)• Xem xét các rủi ro có thể xảy ra
5 Thiết lập cơ chế thực hiện và phân phối	✓	<ul style="list-style-type: none">• Trách nhiệm chính trị• Cơ chế điều phối liên ngành• Cơ chế giám sát và báo cáo
6 Xây dựng khung giám sát và đánh giá (kết quả)	✓	<ul style="list-style-type: none">• Trách nhiệm chính trị• Cơ chế điều phối liên ngành• Cơ chế giám sát và báo cáo





UNODC

United Nations Office on Drugs and Crime