

Kriminalpolitikk i F. N.

En oversikt

Av professor, dr. philos. NILS CHRISTIE, Oslo

1. Innledning.

F.N. har i de senere år spilt en økende kriminalpolitisk rolle. La meg i det følgende gi en oversikt over noe av denne virksomheten.

Det praktiske arbeidet koordineres i et sekretariat i New York under daglig ledelse av Gerhard O. W. Mueller. Sekretariatet er en del av Social Development Division. Som overordnet organ finnes F.N.'s komite vedrørende forebygging og kontroll med forbrytelser heretter kalt kriminalkomiteen. Kriminalkomiteen består av 15 medlemmer. Man forsøker å få til en bred geografisk spredning, likeledes å få med forskjellige typer profesjoner samt praktikere og forskere. Medlemmene oppnevnes for fire år av gangen, men komiteen møtes bare hvert annet år, slik at det i praksis blir sekretariatet i New York som blir krumtappen i arbeidet. Professor Inkeri Anttila var nordisk representant i første fire-års periode. Nils Christie er representant i annen periode. Sekretariatet og kriminalkomiteen forbereder de store *verdenskongresser* som holdes hvert femte år. Den siste ble holdt i Genève i 1975, og den neste skal holdes i Melbourne i 1980.

2. Tortur.

Det uten enhver sammenlikning viktigste spørsmål som kom opp på verdenskongressen i Genève i 1975 var spørsmålet om tortur. Det forelå på forhånd et svensk-nederlandsk forslag som også hadde vært drøftet i Norge, og som vi generelt sluttet oss til. I Genève ble det så holdt en rekke ekstramøter hvor de skandinaviske lands representanter tok en meget aktiv del. Resultatet av kongressens arbeid må vel kunne karakteriseres som nesten forbløffende godt, selv om man ideelt sett selvfølgelig kunne ønsket det bedre. Det ble vedtatt et forslag på 12 artikler. Allerede niende desember 1975 ble forslaget vedtatt i F.N.'s hovedforsamling. Det vedtatte forslag gjengis her som Appendix 1. Svakheten ved deklarasjonen ligger i at det ikke ble etablert noe maskineri for å se til at bestemmelsene overholdes. Man forsøkte fra Vest å få igjennom en anbefaling om at det burde opprettes regionale eller andre organer for å se til at bestemmelsene ble overholdt, men Øst-Europa satte seg her på bakbena.

3. *Kriminalkomiteen.*

Men noe viktig skjedde likevel når det gjalt mulighetene for gjennomføring. Det ble, og her faktisk også med støtte fra Sovjet, vedtatt en resolusjon om å styrke kriminalkomiteen. Det forelå i et rasjonaliseringsutvalg et forslag om å gå motsatte vei, nemlig å radere ut komiteen. F.N.kongressen i Genève vedtok tvert om et forslag om at komiteen burde styrkes. Mange så i komiteen en mulighet for å presse på videre i torturspørsmålet.

Dette har i praksis vist seg å være riktig. Kriminalkomiteen brukte adskillig tid på sitt møte i New York siste sommer til dette spørsmål. Framgangsmåten har dels vært å forsøke å styrke de såkalte minimumsregler for fangebehandling, og dels å etablere et regelverk som forsøker å styre politiets adferd.

4. *Minimumsregler for fangebehandling.*

På s. 8—9 i kriminalkomiteens rapport tar man direkte utgangspunkt i torturresolusjonen av 1975, og foreslår at Sosialkommisjonen foretar to skritt:

For det første foreslår man at de såkalte minimumsreglene for fangebehandling får utvidet gyldighetsområde. Hovedpoenget her er at beskyttelsen i minimumsreglene må omfatte alle fanger, ikke bare „autoriserte“, d. v. s. slike det er reist formell tiltale overfor. Det tas imidlertid uttrykkelig forbehold mot at dette skal kunne føre til at slike ulovlig fengslede skal underkastes noen av de opplærings- eller rehabiliteringstiltak som de noe gammelmodige minimumsregler anbefaler for fanger i sin alminnelighet.

Det annet hovedforslag er at Sosialkommisjonen skal slutte seg til kriminalkomiteens forslag om hvordan minimumsreglene for fangebehandling skal gjennomføres i praksis. Det sentrale utgangspunkt er et forslag som er gjenngitt i Appendix VI i kriminalkomiteens rapport. Her finnes en rekke bestemmelser om spredning av informasjon om minimumsreglene, og også om tilbakeføring av informasjon om hvorledes minimumsreglene etterleves i praksis.

I tillegg til dette, anbefaler kriminalkomiteen at man påbegynner arbeidet med å lage nye standard-minimumsregler, både for fanger og for lovbrøytene under tilsyn i frihet. Som antydnet, er de nåværende reglene noe gammelmodige. Spesielt er det uheldig at de i så stor utstrekning bygger på en terapeutisk tankegang. Straffen kan på denne måten i noen grad bli kamuflert, sett på som gode også for lovbrøytene, og beskyttelsen av de innsatte kan uthules ved disse henvisninger til at oppholdet jo egentlig er en hjelp.

5. *Minimumsregler for politiadferd.*

I samme møte som torturresolusjonen ble vedtatt i Hovedforsamlingen, 9. desember 1975, ble det også vedtatt en resolusjon som påla kriminalkomiteen å komme med forslag til et sett av minimumsregler for politiadferd. Dette ble da også kriminalkomiteens viktigste og mest tidkrevende arbeid under møtet i New York i sommer. Det forelå her et omfattende forarbeid, dels fra sekretariatet, dels fra frittstående organer. Mye av dette forelå allerede ved verdenskongressen i Genève i 1975, men da ikke i tilfredsstillende form. Man forsøkte under møtet i Genève å formulere et slutt-utkast, men maktet det ikke under møtet. Alle krefter ble i steden satset på å få fram en skikkelig torturresolusjon. Deretter ble oppgaven med å utforme en politikodeks overlatt til kriminalkomiteen.

Resultatene av komiteens arbeid framgår av Appendix 2. Denne er, som man vil se, bygget opp som et sett av meget enkle artikler, fulgt av relativt omfattende kommentarer. Det er vårt håp å få regelverket spredd blant menige politifolk.

Noen hovedpunkter: Det er lagt vekt på å understreke at enheter utenfor det ordinære politi også er underlagt regelverket i den utstrekning de utfører politioppgaver. Regelverket gjelder i slike tilfelle også militære eller statlige sikkerhetsstyrker. Maktbruk søkes styrt gjennom artikkel 3 som i kommentarene understreker at bruk av makt bare bør skje i unntakstilfelle, og aldri i større grad enn hva som er rimelig i situasjonen og i overensstemmelse med et proporsjonalitetsprinsipp. Regelverket knyttes også direkte til torturresolusjonen, og understreker at tortur er utelukket også i borgerkrig og katastrofesituasjoner. Regelverket pålegger også politifolk å forebygge brudd på reglene, og å sørge for at slike lovbrudd blir motvirket. Dette må først og fremst gjøres ved å gå tjenestevei. Hvor dette er umulig, må politimannen gå til annen offentlig myndighet. Hvor også denne mulighet er stengt, er politimannen som en siste utvei berettiget til å henvende seg direkte til offentligheten — i land hvor dette er mulig.

6. *Fremtiden.*

Jeg tror det kan sies at kriminalkomiteen gjorde et godt arbeid under møtet i New York forrige sommer. Den foretok betydelige endringer i sekretariatets opplegg (noe som ble mottatt på en positiv måte), og den førte til dels helt nye forslag i pennen. Denne holdning til vårt arbeid betyr samtidig at jeg generelt håper at våre forslag kan gå igjennom i størst mulig utstrekning.

Viktigst er det formodentlig å få igjennom mest mulig hel-skinnet minimumsreglene for politiadferd. Det er en enstemmig kriminalkomite som står bak den nåværende utforming. Vi klarte

også å få til regler som fikk oppslutning fra såvidt antagonistisk hold som observatørene fra Interpol på den ene side, og fra Amnesty International på den annen. En sterk støtte til dette regelverket vil være en naturlig fortsettelse av arbeidet med torturdeklarasjonen.

Viktig synes det også å være å få berget utvidelsene av minimumsreglene for fangebehandling, og forslagene om gjennomføring. I den forbindelse bør det også reises krav om en modernisering av minimumsreglene i nær fremtid.

Dette leder over i spørsmålet om kriminalkomiteens stilling. Det pålegger denne komiteen å drive både saken om minimumsregler, gjennomføring, politiregler, spørsmålet om dødsstraff, samt de prinsipielle forberedelser til verdenskongressen. I forhold til disse enorme arbeidsoppgavene, synes det helt meningsløst å skulle møtes en gang hvert annet år. Genève-kongressen reddet formodentlig kriminalkomiteen fra å bli destruert. Men jeg mener at både saken om tortur og om minimumsregler for politiadferd viser behovet for en kraftig styrkelse av kriminalkomiteens arbeidsmuligheter. I praksis får vi ingen informasjon om sekretariatets arbeid mellom møtene. Personlig mener jeg at komiteen, for å få virkelig driv i dette arbeidet, *burde møtes et par uker hvert halve år.*

Når det gjelder forslaget for neste verdenskongres, vil jeg fremheve betydningen av forslag om ikke bare å trekke fram kriminalpolitiske suksesser, men også oppmuntre til at det trekkes fram feil og nederlag. Det var professor Inkeri Anttila som opprinnelig presset på med denne ideen. Det finnes en overkvote av skjønnmaling ved slike kongresser, og det ville være meget lærerikt å få en sjanse til også å vurdere feilgrepene. Det er en trist tendens til at et stort antall dårlige ideer må gjentas i et stort antall land før de endelig kasseres.

Endelig:

Jeg vil på denne bakgrunn antyde at man fra nordisk hold bør forsøke å få opp spørsmålet om dødsstraff på verdenskongressen i Melbourne i 1980. Det ville tvinge fram nasjonal oppmerksomhet om spørsmålet rundt om i verden.

Nils Christie

Elterord (november 1977).

Mens artikkelen har vært til trykking, er viktige ting skjedd. Kriminalkomiteen er kommet under kritikk i F.N.'s hovedforsamling. Det er blitt hevdet at Vest-Europa har vært for sterkt representert, og det er bestemt at den skal sammensettes på en ny måte som i realiteten betyr at den skal „politiseres“. Det virker som om det i særlig grad er forslagene om minimumsregler for politiadferd som har vakt vrede. Det er også reist krav om

at de offisielle statlige representanter skal få større innflytelse ved avstemninger på Melbourne-kongressen. Kriminalpolitikken er blitt mer rendyrket politikk.

N. C.

APPENDIX 1

Resolutions adopted on the reports of the Third Committee 1975
3452 (XXX). *Declaration on the Protection of All Persons from being subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*

Date: 9 December 1975 Meeting: 2433
Adopted without vote Report: A/10403

The General Assembly,

Considering that, in accordance with the principles proclaimed in the Charter of the United Nations, recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom, justice and peace in the world,

Considering that these rights derive from the inherent dignity of the human person,

Considering also the obligation of States under the Charter of the United Nations, in particular Article 55, to promote universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms,

Having regard to article 5 of the Universal Declaration of Human Rights 28/ and article 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights, 29/ both of which provide that no one may be subjected to torture, or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment,

Adopts the Declaration on the Protection of All Persons from being subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the text of which is annexed to the present resolution, as a guideline for all States and other entities exercising effective power.

ANNEX

Declaration on the Protection of All Persons from being subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

Article 1

1. For the purpose of the Declaration, torture means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted by or at the instigation of a public official on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or confession, punishing him for an act he has committed or is suspected of having committed, or intimidating him or other persons. It does not include pain or suffering arising only from, inherent

28/ Resolution 217 A (III).

29/ Resolution 2200 A (XXI), annex.

in or incidental to lawful sanctions to the extent consistent with the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners.

2. Torture constitutes an aggravated and deliberate form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 2

Any act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is an offence to human dignity and shall be condemned as a denial of the purposes of the Charter of the United Nations and as a violation of human rights and fundamental freedoms proclaimed in the Universal Declaration of Human Rights.

Article 3

No State may permit or tolerate torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Exceptional circumstances such as a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency may not be invoked as a justification of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 4

Each State shall, in accordance with the provisions of this Declaration, take effective measures to prevent torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment from being practised within its jurisdiction.

Article 5

The training of law enforcement personnel and of other public officials who may be responsible for persons deprived of their liberty shall ensure that full account is taken of the prohibition against torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. This prohibition shall also, where appropriate, be included in such general rules or instructions as are issued in regard to the duties and functions of anyone who may be involved in the custody or treatment of such persons.

Article 6

Each State shall keep under systematic review interrogation methods and practices as well as arrangements for the custody and treatment of persons deprived of their liberty in its territory, with a view to preventing any cases of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Article 7

Each State shall ensure that all acts of torture as defined in article 1 are offences under its criminal law. The same shall apply in regard to acts which constitute participation in, complicity in, incitement to or an attempt to commit torture.

Article 8

Any person who alleges he has been subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment by or at the instigation of a public official shall have the right to complain to, and to have his case impartially examined by, the competent authorities of the State concerned.

Article 9

Wherever there is reasonable ground to believe that an act of torture as defined in article 1 has been committed, the competent authorities of the State concerned shall promptly proceed to an impartial investigation even if there has been no formal complaint.

Article 10

If an investigation under article 8 or article 9 establishes that an act of torture as defined in article 1 appears to have been committed, criminal proceedings shall be instituted against the alleged offender or offenders in accordance with national law. If an allegation of other forms of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is considered to be well founded, the alleged offender or offenders shall be subject to criminal, disciplinary or other appropriate proceedings.

Article 11

Where it is proved that an act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment has been committed by or at the instigation of a public official, the victim shall be afforded redress and compensation, in accordance with national law.

Article 12

Any statement which is established to have been made as a result of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment may not be invoked as evidence against the person concerned or against any other person in any proceedings.

APPENDIX 2

ANNEX V

*Draft Code of Conduct for Law Enforcement Officials**Article 1*

Law enforcement officials must at all times fulfil the duty imposed upon them by law, by serving the community and by protecting all persons against illegal acts, consistent with the high degree of responsibility required by their profession.

Commentary:

a) The term law enforcement official includes all officers of the law, whether appointed or elected, who exercise police powers, especially the powers of arrest and detention;

(b) In countries where police powers are exercised by military authorities, whether uniformed or not, or by state security forces, the definition of law enforcement officials shall be regarded as including officers of such services;

(c) Service to the community is intended to include particularly the rendition of services of assistance to those members of the community who by reason of personal, economic, social or other emergencies are in need of immediate aid;

(d) This provision is intended to cover not only all violent, predatory and harmful acts, but extends to the full range of prohibitions under penal statutes. It extends to conduct by persons not capable of incurring criminal liability.

Article 2

In the performance of their duty, law enforcement officials should respect and protect human dignity and maintain and uphold the human rights of all persons.

Commentary:

(a) The human rights in question derive from national and international law. The human rights under international law are guaranteed under the Universal Declaration of Human Rights, the International Covenant on Civil and Political Rights, the Declaration on the Protec-

tion of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the United Nations Declaration on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of *Apartheid*, the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners, the Vienna Convention on Consular Relations, and other international instruments;

(b) National commentaries to this provision should identify regional provisions identifying these rights.

Article 3

Law enforcement officials may never use more force than necessary in the performance of their duty.

Commentary:

(a) This provision emphasizes that the use of force by law enforcement officials should be exceptional;

(b) While it implies that law enforcement officials may be authorized to use such force as is reasonable under the circumstances for the prevention of crime or in effecting or assisting in the lawful arrest of offenders or suspected offenders, any force used beyond what is essential for these purposes is not tolerable;

(c) National law ordinarily restricts the use of force by law enforcement officials in accordance with a principle of proportionality. It is to be understood that such national principles of proportionality are to be respected in the interpretation of this provision. In no case, however, should this provision be interpreted to authorize the use of force which is disproportionate to the legitimate objective to be achieved.

Article 4

Matters of a confidential nature in the possession of law enforcement officials should be kept confidential, unless the performance of duty, or the needs of justice, require otherwise.

Commentary:

By the nature of their duties, law enforcement officials obtain information which may be potentially harmful to the interests, and especially the reputation, of others. By law, such information can be utilized only for the conduct of legal proceedings. Any divulgence not made in the performance of duty and not serving the needs of justice is improper.

Article 5

No law enforcement official may inflict, instigate or tolerate any act of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, nor may any law enforcement official invoke exceptional circumstances such as a state of war or a threat of war, internal political instability or any other public emergency as a justification of torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

Commentary:

(a) This prohibition derives from the General Assembly's Declaration on the Protection of All Persons from Being Subjected to Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, which states that:

"[Such acts] are an offence to human dignity and shall be condemned as a denial of the purposes of the Charter of the United Nations and as a violation of the human rights and fundamental freedoms pro-

claimed in the Universal Declaration of Human Rights [and other international human rights instruments]”;

(b) The Declaration defines torture as follows:

“... torture means any act by which severe pain or suffering, whether physical or mental, is intentionally inflicted by or at the instigation of a public official on a person for such purposes as obtaining from him or a third person information or confession, punishing him for an act he has committed or is suspected of having committed, or intimidating him or other persons. It does not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to, lawful sanctions to the extent consistent with the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners”;

(c) The terms “cruel, inhuman or degrading treatment or punishment” have not been defined by the General Assembly, but should be interpreted to extend the widest possible protection against abuses, whether physical or mental;

(d) The provision is intended to cover all persons who are in any way involved in conduct covered by this provision.

Article 6

Law enforcement officials having custody of persons needing medical attention should secure such attention and take immediate action to meet the needs of the person in custody.

Commentary:

(a) “Medical attention” refers to services rendered by any medical personnel, including certified medical practitioners and paramedics. While in practice the medical personnel referred to is likely to be attached to the law enforcement operation, the provision should be understood to require law enforcement officials to take into account the judgement of medical personnel from outside the law enforcement operation. This envisages that the person in question has access to medical attention from other medical personnel, including such person’s own physician;

(b) All medical personnel must act in conformity with principles of medical ethics.

Article 7

Law enforcement officials must refrain from and rigorously oppose and pursue all acts of corruption.

Commentary:

(a) Corruption is intolerable in all phases of life, particularly in the public service agencies. Governments cannot expect to enforce the law among their citizens if they cannot, or will not, enforce their law against their own agents and within their own agencies;

(b) While the definition of corruption must be subject to national law, it should be understood to encompass the commission or omission of an act in the performance of or in connexion with one’s duties, in response to gifts, promises or incentives demanded or accepted, or the wrongful receipt of these once the act has been committed or omitted.

Article 8

Law enforcement officials must refrain from and prevent and rigorously oppose all violations of this code by taking appropriate action, to the best of their capability. When violations have occurred, or can be expected to occur, law enforcement officials should report the

matter within the chain of command, or take such other actions as are lawfully open to them, including, when necessary, the reporting to any agency with reviewing or remedial power.

Commentary:

(a) The provision seeks to preserve the balance between the need for internal discipline of the agency on which the public safety is largely dependent, on the one hand, and the need for dealing with violations of basic human rights, on the other. A law enforcement official should report violations within the chain of command and take legal action outside the chain of command only when no other remedies are available;

(b) The term "agency with reviewing or remedial power" refers to any agency existing under national law, whether internal to the law enforcement agency, or independent thereof, with statutory, customary or other power to review grievances and complaints arising out of violations within the purview of this code;

(c) While in most countries such agencies are statutory bodies, in some countries the mass media may be regarded as performing similar complaint review functions so that a law enforcement official, on his own initiative, may be justified in bringing his report to public attention by such means, as a last resort, consistent with the laws and customs of the country in question.

Article 9

A law enforcement official who, in fulfilling the obligation of this code, erroneously exceeds the limits of law despite honest and conscientious assessment, is entitled to the full protection afforded by national law.

Article 10

A law enforcement official who complies with the provisions of this code deserves the respect, the full support and the collaboration of the community and of the law enforcement agency in which such official serves, as well as the support of the law enforcement profession.