

FN-KRÖNIKA: FÖRENTA NATIONERNA OCH KRIMINALPOLITIKEN

AV MATTI JOUTSEN

INLEDNING

Förenta Nationernas kriminalpolitiska program (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme) befinner sig i en så snabb utveckling att det är motiverat att förse NTfK-läsarna med regelbundna översikter. I översikterna avser jag att ta upp aktuella frågor, debatterna och besluten.

Tyngdpunkten kommer att ligga på FN:s brottsprogram i en vid bemärkelse. Detta omfattar den verksamhet som FN:s kriminalpolitiska kommission (United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice) bedriver samt det arbete som sekretariatet utför på området. Senare översikter kommer också att inbegripa arbetet vid de institut som bildar FN:s kriminalpolitiska nätverk (United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Programme Network). För de nordiska ländernas del innebär detta i synnerhet Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations, HEUNI), beläget i Helsingfors, och Förenta Nationernas interregionala kriminalpolitiska institut (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI), beläget i Rom.

DET KRIMINALPOLITISKA PROGRAMMETS POLITISKA BAKGRUND

Det kriminalpolitiska programmet fastställs av FN-kommissionen. Kommissionen grundades år 1991 och består av 40 medlemsstater. Kommissionens årliga möten har sammanfört delegationer inte bara från medlemsstaterna, utan också från många andra länder, samt representanter för mellanstatliga och icke-statliga organisationer med konsultativ status i Ekonomiska och sociala rådet. Som en följd har dessa årliga möten fått karaktären av minikongresser, där delegationerna utvärderar de olika resolutionsutkasterna utgående från sina nationella prioriteringar.

Kommissionen kom till år 1991 som ett led i en allmän omstrukturering av FN:s kriminalpolitiska program. Besluten hade tidigare fattats av en kommitté bestående av 27 experter valda i sin personliga egenskap, som således inte företrädde några regeringar. Kommittén försökte tillmötesgå olika länder och organisationer genom att anmoda sekretariatet att göra allt mera: utföra undersökningar, anordna utbildningskurser, insamla och sprida information m.m., på allt flera ämnesområden. Kommittén producerade också en allt stridare ström av resolutioner, standarder och normer. Sekretariatet (och instituten) hade emellertid alltför begränsade resurser att i praktiken genomföra arbetet.

När programmet skulle omstruktureras var det kommissionen som fick det explicita uppdraget att fastställa prioriteringarna. Det har visat sig vara svårt. Varje region, varje

stat och i synnerhet varje delegat (allt efter sin professionella och akademiska bakgrund) har egna prioriteringar, som inte nödvändigtvis är allmänt omfattade.

År 1992 gjordes det första försöket att helt allmänt fastställa vissa prioriteringar. Man enades om följande teman:

- (A) nationell och transnationell brottslighet, inklusive organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet (bl.a. penningtvätt) och straffrättens roll för miljöskyddet,
- (B) förebyggande av brott i urbana områden, ungdoms- och våldsbrottslighet samt
- (C) förbättrad ledning och administration inom straffrättsskipning och andra liknande system.

En nordisk deltagare hördes muttra att "det enda som saknas är snatterier begångna av gamlingar på landet".

Inom ramen för de allmänna prioriteringarna har vissa mer specifika prioriteringar emellertid utvecklats i praktiken. Den byråkratiska mekanismen bakom detta är mycket enkel: den delegation som föreslagit ett nytt verksamhetsområde har anmodat sekretariatet att vid kommissionens följande möte rapportera om de gjorda framstegen. För att ytterligare ge saken tyngd har sekretariatet ombetts att rapportera under en särskild punkt på agendan.

Efter att allt flera kommissionsmedlemmar hade insett hur det byråkratiska tricket i fråga kunde utnyttjas, blev agendan för de följande mötena naturligtvis oroväckande lång. Vid det senaste mötet våren 1997 gav kommissionen kommissionspresidiet (ordföranden, de tre viceordförandena och rapportörerna) i uppdrag att utarbeta ett förslag till vilka ärenden som skall behandlas vid följande möte och vilka som skall uppskjutas till senare möten. Genom åtgärden lyckades man begränsa prioritetslistan. Det kan hävdas att det i dag finns fyra prioriteringar, nämligen

- internationell organiserad brottslighet,
- korruption,
- våld mot kvinnor och
- reglering av eldvapen.

Den internationella organiserade brottsligheten kommer troligen att bevara sin prioritetsställning långt in i framtiden. De övriga tre kommer antagligen att ersättas av andra prioriteringar, kanske redan nästa år. Med tanke på de begränsade resurserna är det förnuftigt. Diskussionerna inom ramen för FN:s kriminalpolitiska program borde inrikta sig på den globala policyn och riktlinjerna för vilket givet tema som helst, var-efter det är dags att gå över till andra frågor, medan det är de enskilda staternas (och intresseorganisationernas) sak att implementera policyn på ett adekvat sätt – eller ignorera den som irrelevant för dem.

Diskussionerna som förs i FN-programmets regi begränsas givetvis inte till dessa fyra teman. Vid kommissionens möte år 1997 tog man till exempel upp frågor som framtida FN-översikter över brottslighetstrender och olika straffrättssystem i verkligheten, daterisering och straffrättssystemet, handel med stulna motorfordon, tekniskt samarbete, behandling av ungdomsbrottslingar, brottsoffer och maktmissbruk, brottsprevention och mänskliga rättigheter samt fängelseförhållanden.

ORGANISERAD BROTTSLIGHET

Efter en ministerkonferens i Neapel år 1994 antog generalförsamlingen en politisk deklaration och en ny global strategi för bekämpning av den organiserade transnationella brottsligheten (Naples Political Declaration and Global Action Plan Against Organized Transnational Crime, generalförsamlingens resolution 49/159). Sedan dess har kommissionen gjort ett stort implementeringsarbete.

Under hösten 1996 presenterade Polen i generalförsamlingen ett utkast till konvention om organiserad transnationell brottslighet. Ärendet hänsköts till kommissionen (generalförsamlingens resolution 51/120).

Flera delegationer ansåg att det är nödvändigt med en konvention om organiserad brottslighet och ser det som angeläget att börja arbeta på den så fort som möjligt. Andra delegationer är mer skeptiska och tror snarare på att stärka de existerande nätverken av överenskommelser om ömsesidig rättshjälp i brottmål och om utlämning för brott. De skeptiska delegationerna betonar också den omständigheten att det inte finns någon klar definition på organiserad brottslighet. Det är i synnerhet den eventuella kopplingen mellan organiserad brottslighet och terrorism som är en av de mer politiskt färgade frågorna i sammanhanget. Stater som Egypten, Spanien och Turkiet ser ett tydligt samband mellan företeelserna. Misstänkta terrorister skall följaktligen kunna utlämnas som organiserade brottslingar och skall inte, när de motsätter sig utlämning, tillåtas åberopa politiska brott. Trots att det möjligen finns anknytningar mellan terroristgrupper och brottsmyndighet, och trots att bägge är villiga att bruka våld, menar de flesta andra stater ändå att dessa två har helt olika syften.

En annan inverkan är att man också föreslagit flera i viss mån besläktade konventioner om till exempel olaglig handel med barn, reglering av eldvapen, korrup­tion och återbördande av stulna motorfordon till en annan stat. Även om vissa delegationer understödde tanken på att fortsätta arbetet på någon av konventionerna separat, ansågs generellt att åtminstone vissa av dem kunde sammanslås.

Kommissionen beslöt att rekommendera för generalförsamlingen att en mellanstatlig expertgrupp tillsätts för att överväga utarbetandet av ett första utkast till en eventuell universell konvention mot organiserad transnationell brottslighet. I sitt arbete skall gruppen beakta de existerande instrumenten, det polska utkastet och ett antal andra förslag. Den polska regeringen meddelade att den är beredd att arrangera och stå värd för ett möte för gruppen, antagligen i början av år 1998.

Kommissionen rekommenderade också att generalsekretären grundar ett centralarkiv med data och information om nationell lagstiftning om organiserad transnationell brottslighet, uppgifter om organisatoriska strukturer med uttryckligt syfte att bekämpa organiserad transnationell brottslighet, instrument för internationellt samarbete och rapporter om förebyggande åtgärder. Han förutsattes på begäran förse medlemsstaterna med rådgivande tjänster och tekniskt bistånd på området samt utveckla såväl modellagstiftning som tekniska manualer. Han skall ytterligare planera och göra en jämförande undersökning av organiserad transnationell brottslighet i världen. (Listan över sekretariatets uppgifter är ganska typisk; det är oklart hur mycket sekretariatet de facto kan göra med begränsade resurser.)

Vidare rekommenderade kommissionen för generalförsamlingen att man fortsätter med arbetet att utveckla modellavtal om internationellt samarbete i brottmål. I december 1996 anordnade Internationella straffrättsföreningen (International Association of Penal Law) och Internationella institutet för högre kriminalvetenskapsstudier (International Institute of Higher Studies in Criminal Sciences) ett mellanstatligt expertgruppsmöte om utlämning, där man granskade ett modellfördrag om utlämning, föreslog vissa komplement och lade fram en del förslag. Kommissionen granskade förslagen och föreslog att generalförsamlingen antar dem med beaktande av ändringsförslagen.

De föreslagna komplementen till modellfördraget omfattar en mångfald frågor. De hetast debatterade gäller staternas rätt att vägra utlämning på grundval av politiska brott eller av att den misstänkte är medborgare i den anmodade staten.

Kommissionen rekommenderade ytterligare att generalsekreteraren sammankallar en annan mellanstatlig expertgrupp för att denna gång primärt överväga alternativa eller kompletterande artiklar till modellfördraget om ömsesidig rättshjälp. Medlemsstaterna anmodas att vidta ett antal åtgärder för att påskynda utlämning med tillbörligt iakttagande av laglig ordning och mänskliga rättigheter. Internationella institutet för högre kriminalvetenskapsstudier har erbjudit sig att stå värd för ett möte för utveckling av utbildningsmaterial, som generalsekreteraren skall kunna nyttja vid givandet av tekniskt bistånd på området till medlemsstaterna. Mötet kommer troligen att hållas i Syrakusa i Italien i början av år 1998.

KORRUPTION

Vid sitt femtioförsta möte i slutet av år 1996 antog generalförsamlingen två resolutioner om korruption, "Handlingsplan mot korruption", som omfattade ett tillägg med Internationella förhållningsregler för statstjänstemän (International Code of Conduct for Public Officials, generalförsamlingen resolution 51/59) och Förenta Nationernas deklaration mot korruption och bestickning i internationella handelstransaktioner (United Nations Declaration Against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions, generalförsamlingens resolution 51/191). Vid mötet år 1997 beslöt kommissionen att rekommendera för generalförsamlingen att uppmana medlemsstaterna att kriminalisera bestickning av utländska statstjänstemän vid internationella handels-transaktioner och uppmuntra dem att vidta en mängd åtgärder för att avskräcka från, förhindra och bekämpa bestickning och korruption i allmänhet. Generalsekreteraren anmodas att på begäran ge tekniskt bistånd och att av medlemsstaterna insamla material om de vidtagna implementeringsåtgärderna.

Frågan om bestickning av utländska statstjänstemän är en angelägenhet av stort intresse för Förenta Staterna, som redan har kriminaliserat verksamheten och oroas för att företag i andra länder gynnas otillbörligt om de tillåts muta sig till kontrakt - och till och med avdra mutorna som en affärskostnad. Det är därför inte förvånande att Förenta Staterna har tagit upp saken i många andra internationella organisationer, som till exempel OECD.

VÅLD MOT KVINNOR

Avskaffandet av våld mot kvinnor är en fråga som har diskuterats i flera FN-organ och vid flera FN-möten. Förenta Nationerna har också (med hjälp av HEUNI och vissa andra institut) publicerat en handbok riktad till personer som i sin yrkesutövning kommer i kontakt med familjevåld. Vid mötet år 1997 rekommenderade kommissionen att generalförsamlingen antar en resolution, till vilken i form av ett tillägg fogas ett dokument med titeln "Strategier och praktiska åtgärder för avskaffande av våld mot kvinnor vid förebyggande av brott och straffrättskipning" (Strategies and practical measures on the elimination of violence against women in the field of crime prevention and criminal justice). I tillägget nämns ett stort antal strategier och åtgärder under rubriker som straffrätt, straffprocessrätt, polis, utdömmande och avtjänande av straff, stöd och hjälp för brottsoffer, hälso- och socialvårdsservice, utbildning, forskning och utvärdering, förebyggande av brott, internationellt samarbete och uppföljning. I själva resolutionsutkastet anmodas medlemsstaterna bland annat att se över och utvärdera sin lagstiftning och sin praxis för att kunna ta ställning till frågan om dessa inverkar negativt på kvinnans ställning, och om svaret är jakande, att revidera dem.

REGLERING AV ELDVAPEN

Mellan åren 1995 och 1997 har sekretariatet tillsammans med en expertgrupp och ett team med nationella koordinatörer strävat efter att samla in information om regleringen av eldvapen i ett stort antal av världens länder. Ett utkast till rapport framlades för kommissionen vid dess möte år 1997. Kommissionen beslöt att anmoda generalsekreteraren att anordna en serie regionala arbetsgrupper och fortsätta att samla in och sprida information om regleringen av eldvapen med bistånd av till exempel Interpol. Medlemsstaterna uppmanas att vara behjälpliga vid arbetet. Man hoppas också att medlemsstaterna skall överväga olika sätt att reglera det civila bruket av eldvapen, inklusive säkerhets- och förvaringsbestämmelser, adekvata straff och administrativa sanktioner för motsvarande överträdelser, främjandet av program med syfte att uppmantra medborgarna att överlämna olagliga, farliga eller oönskade eldvapen, beviljandet av licenser för företag i vapenbranschen och ett bättre registreringssystem.

Undersökningen har för övrigt väckt intresse hos National Rifle Association (NRA) i Amerikas Förenta Stater. NRA är en högljudd förespråkare för de egna medborgarnas rätt att bära vapen och hyser en uppenbar oro för att FN-undersökningen leder till skärpta lagar om vapenkontroll internationellt sett samt härigenom också utsträcker sig till Förenta Staterna.

FÖRENTA NATIONERNAS TIONDE KONGRESS

Till hörnstenarna i Förenta Nationernas brottsprogram hör Förenta Nationernas kongresser om förebyggande av brott och behandling av lagöverträdare (United Nations Congresses on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders). De har hållits vart femte år sedan 1995. Följande kongress går av stapeln år 2000. Sydafrikanska Republiken har erbjudit sig att stå värd för kongressen. Agendan torde omfatta följande punkter:

- (1) Främjande av rättslig reglering och stärkande av straffrättssystemet,
- (2) Internationellt samarbete i kampen mot transnationell brottslighet: nya utmaningar på tjugohundra talet,
- (3) Effektiv brottsprevention: att hålla jämna steg med nya framsteg,
- (4) Lagöverträdare och offer: ansvar och rättvisa i brottmålsprocessen.

Av frågorna kommer den första att till en stor del behandla såväl tekniskt samarbete som korruption. Den andra gäller processuella aspekter i transnationell brottslighet, såsom ömsesidigt bistånd och utlämning, nedfrysning och beslag av medel som åtkommit genom brott, främjande av implementeringen av existerande instrument samt dryftande av behovet av nya instrument, såsom internationella konventioner om transnationell organiserad brottslighet. Det tredje temat på agendan omfattar förebyggande av traditionella och moderna former av brott, i synnerhet de som uppstår i takt med utvecklingen. Den fjärde frågeställningen koncentrerar sig i huvudsak på det som kallas restorativ rättvisa.

Kongressen kommer också att ha fyra arbetsgrupper, av vilka var och en är direkt anknuten till någon av punkterna på agendan: kampen mot korruption, brott i anslutning till datanätverk, samhällsengagemang i straffrättsskipningen och kvinnor i straffrätts-systemet.

(Översatt från engelska av JuK, VH Lenita Häggblom)