

## ARBETET INOM RAMEN FÖR FÖRENTA NATIONERNAS KRIMINALPOLITISKA PROGRAM – EN UPPDATERING

AV DIREKTÖR MATTI JOUTSEN

Förenta Nationernas kriminalpolitiska kommission höll sin åttonde session i Wien den 27 april-6 maj 1999. I sessionen deltog 38 av kommissionens 40 medlemsstater, 76 andra stater samt representanter för mellanstatliga organisationer, icke-statliga organisationer, FN-organ, specialorgan och samtliga 11 FN-institut. Totalantalet deltagare kan uppskattas till omkring 600 personer.

Pino Arlacchi, verkställande direktör för byrån för narkotikakontroll och brottsprevention, redogjorde för hur arbetet för FN-konventionen om transnationell organiserad brottslighet har framskridit. Han framhöll att det fanns fyra frågor som skulle prioriteras: (a) upphävande av banksekretessen vid brottsutredningar i hela världen, (b) åtgärder mot missbruket av s.k. offshore finansinstitut för penningtvätt, (c) främjande av trenden för större öppenhet vid ekonomiska transaktioner, och (d) kanalisering av värdet av konfiskerade olagliga medel tillbaka till kampen mot transnationell organiserad brottslighet, till exempel genom att anslå en del av värdet för understöd av utvecklingsländernas strävanden på området.

Vid den åttonde sessionen presenterade FN-centret för internationell brottsprevention den första globala rapporten om brottslighet och rättsskipning (Global Report on Crime and Justice, Oxford University Press, London and New York 1999, 356 s). Genom att utnyttja ett omfattande bakgrundsmaterial belyser publikationen mångsidigt olika aspekter på offerställning och straffrättskipning.

### **Transnationell organiserad brottslighet och den föreslagna konventionen**

För närvarande har den transnationella organiserade brottsligheten högsta prioritet i FN:s kriminalpolitiska program. Efter en ministerkonferens i Neapel år 1994 antog generalförsamlingen en politisk deklaration och en ny global strategi för bekämpning av organiserad transnationell brottslighet. Sedan dess har kommissionen gjort ett betydande arbete för att implementera deklarationen och den nya globalstrategin.

Mot slutet av 1996 lade Polen fram inför generalförsamlingen ett utkast till konvention om transnationell organiserad brottslighet. Ärendet hänsköts till kommissionen. Den egentliga frågan började härefter bearbetas av en mellanstatlig expertgrupp som sammanträdde tre gånger under år 1998. Den ad hoc kommitté som generalförsamlingen formellt tillsatte i slutet av 1998 hade sitt första möte i Wien 18-20 januari 1999 och sitt andra möte, också det i Wien, 8-12 mars 1999.

Beredningen fortsatte från den 28 april till den 3 maj vid ad hoc kommitténs tredje sammanträde. Vid denna tredje session hade man som mål att utforma bestämmelser om penningtvätt och efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, samt om det internationella instrumentet för olaglig tillverkning och handel med eldvapen, vapendelar, komponenter och ammunition.

Den tidtabell man har för att skriva ett utkast till konvention är sträng, eftersom resolutionsutkastet föreskriver att en konferens med befullmäktigade statliga ombud skall hållas under år 2000 med syfte att lägga sista handen vid och godkänna konventionen och protokollen så att de skall kunna undertecknas vid generalförsamlingens "millenieförsamling". Italien har erbjudit sig att stå värd för konferensen i Palermo, Italien. Strax innan denna artikel gick i tryck undergick resolutionen vissa revideringar i sista minuten, varefter den står klar att godkännas av generalförsamlingen. Den slutgiltiga versionen av konventionen och protokollen kommer uppenbarligen att gå direkt från ad hoc kommittén till generalförsamlingen för godkännande. Efter att konventionen har godkänts kommer den att undertecknas vid en formell ceremoni i Palermo.

### **Korruption**

Kommissionen rekommenderade att generalförsamlingen anmodar medlemsstaterna att se över sin lagstiftning och praxis i fråga om korruptionsförebyggande och korruptionskontroll (inklusive förverkande av vinning av korruption), i synnerhet i skenet av de konklusioner och rekommendationer som kom till vid två möten om korruption, som hölls på hög nivå i Washington, DC (24-26 februari 1999) och i Paris (30 mars-1 april 1999). Kommissionen rekommenderade också att man utvecklar en global strategi för att förstärka det internationella samarbetet, till exempel genom att implementera internationella konventioner och andra instrument, att utveckla ett globalt system för ömsesidig evaluering samt att i utkastet till FN-konvention mot transnationell organiserad brottslighet inkorporera åtgärder mot korruption som ansluter sig till organiserad brottslighet och att eventuellt utarbeta ett separat instrument i saken.

Sekretariatet ges i uppdrag att inkorporera konklusionerna och rekommendationerna från mötena i den pågående revisionen av Förenta Nationernas handbok om praktiska åtgärder mot korruption och att fortsätta beredningen av ett effektivt globalt program om tekniskt bistånd i korruptionsbekämpande syfte.

### **Effektiv brottsprevention**

Ett sätt genom vilket Förenta Nationerna försöker befrämja brottsprevention och rättvisa i brottmål sker i form av handböcker och riktlinjer baserade på världsomfattande god praxis. Detta har redan gjorts i fråga om till exempel offerpolicy. Vid kommissionens åttonde session föddes tanken att man skulle utarbeta riktlinjer för brottsprevention riktade till personer som har hand om dessa policyfrågor och en handbok i brottsprevention riktad till praktiskt yrkesverksamma personer på området.

I detta syfte skall generalsekreteraren sammankalla experter till ett gruppmöte för att se över ett dokument med titeln "förutsättningar för en vederhäftig brottsprevention", som hade behandlats av Ekonomiska och sociala rådet år 1997, och för att överväga på vilket sätt framgångsrika brottspreventionsstrategier som är relaterade till brottsituationen och samhällsutvecklingen kunde tillämpas på nya och framtida brottsproblem såsom organiserad brottslighet, handel med människor (särskilt handel med kvinnor och barn), samt korruption. Generalsekreteraren anmodas också företa en undersökning av de eventuella kulturella och institutionella skillnader som hänför sig till en effektiv brottsprevention.

Samtidigt uppmanas medlemsstaterna att sammankalla statliga experter till regionala möten om samhällsengagemang och brottsprevention för att skapa modeller för hur preventionsstrategier relaterade till brottsituationer och samhällsutveckling kunde tillämpas i länder med liknande kultur- och rättstraditioner.

### **Utveckling och implementering av medling och restorativ rättsskipning i straffrättsystemet**

Vid den åttonde sessionen lade Italien fram ett utkast till resolution, där åtgärder av typen medling och restorativ rättsskipning erkänns ha en viktig roll som lämpliga och snabba reaktioner på små dispyter såväl som "sekundära och ringa brott". Huvudvikten läggs vid befrämjandet av möten mellan offret och lagöverträdaren (under överinseende av en rättslig myndighet), skadeersättning och erbjudandet av samhällstjänst. Resolutionen uppfordrar staterna att överväga om de kunde utveckla olika sätt att avvika från den ordinära brottmålsprocessen, skapa en medlingspolicy och begrunda frågan om lämplig utbildning. Kommissionen skall i sin tur utreda hur man kunde stödja ett effektivt utbyte av information om nationella erfarenheter på området, och hur man kunde öka medlemsstaternas medvetenhet om de aktuella spörsmålen. Kommissionen ombeds också ta ställning till eventuella formuleringar av FN-standarder på området.

### **Administrering av ungdomsbrott**

En av de aktuella debatterna inom Förenta Nationernas kriminalpolitiska program gäller frågan om programmet skall koncentrera sig (endast) på transnationell organiserad brottslighet eller om det skall gripa sig an också andra områden av stor betydelse. Vid sin sjunde session (1998) kom kommissionen överens om att, även om beredningen av FN-konventionen mot transnationell organiserad brottslighet skall ha omedelbar prioritet, man också skall sträva efter att upprätthålla en balans i förhållande till de övriga områdena.

Ett av dessa övriga områden gäller ungdomsbrottsligheten och straffrättsystemet. Ett resolutionsutkast som lades fram vid den åttonde sessionen av Öster-

rike betonar bl.a. vikten av FN-standarder och FN-normer om ungdomsbrottslighet, och välkomnar inrättandet av en koordinerande ungdomsbrottspanel. Att ungdomsbrottsligheten skall ha hög prioritet i det arbete som utförs av Centret för internationell brottsprevention (CICP) och i FN:s nätverk av program blir bekräftat än en gång. Staterna tillråds att vid behov inta bestämmelser om unga lagöverträdare i sina nationella utvecklingsplaner. Uppmärksamhet riktas också på till exempel behovet att ge barn och unga människor hjälp i tid; utvecklandet av lämpliga alternativ till fängelse; restorativ rättsskipning, medling, konfliktlösning och försoning mellan offer och lagöverträdare; skapandet av nätverk mellan olika myndigheter och andra aktörer; vikten av prevention och rehabilitering; vikten av att FN-konventionen om barnets rättigheter implementeras.

### **Straffrättsreformer**

Utkastet till resolution om straffrättsreformer, som hade initierats av ett mycket stort antal, framför allt afrikanska länder, anmodar medlemsstaterna att bl.a. vidta särskilda åtgärder och att ställa upp tidsbundna mål för att få bukt med överfyllda fängelser. Att minska det antal personer som hålls häktade i väntan på rättegång och att i allt större utsträckning använda alternativ till frihetsberövanden är några av åtgärderna i fråga. Medlemsstaterna uppmanas att genom forskning försöka finna nya infallsvinklar på straff- och processrättsliga reformer, inklusive gynnande av alternativ till fängelsestraff, alternativa former av konfliktlösning, nya sätt att se på fängelse och traditionella former av rättsskipning, alternativ till fängsligt förvar, alternativa sätt att handskas med rättsskipningsfrågor, restorativ rättsskipning, medling och frågan om civilsamhällets roll vid strafflagsrevideringar.

### **Förberedelser inför den tionde FN-kongressen**

Vid kommissionens åttonde session lades sista handen vid förberedelserna inför Förenta Nationernas tionde kongress om förebyggande av brott och behandling av lagöverträdare. Kongressen och kommissionens nionde session kommer att hållas efter varandra i Wien, den tionde FN-kongressen 10-17 april 2000 och den nionde sessionen 18-20 april 2000.

Generalförsamlingen har redan fattat beslut om kongressagendan:

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

Av punkterna kommer den första att huvudsakligen handla om såväl tekniskt samarbete som korruption. Den andra gäller processuella frågor i anslutning till transnationell brottslighet, såsom ömsesidigt bistånd och utlämning, nedfrys-

ning och beslag av medel som har åtkommits genom brott, främjande av implementeringen av existerande instrument samt dryftande av frågan om nya instrument, som till exempel den föreslagna internationella konventionen om transnationell organiserad brottslighet. Den tredje punkten på agendan omfattar förebyggande av traditionella och moderna former av brott, i synnerhet de som uppstår i takt med utvecklingen. Det fjärde punkten hänför sig i stort sett till det som kallas "restorativ rättsskipning". Det övergripande kongresstemat kommer att vara "Brott och rättvisa: utmaningarna inför tjugohundratalet".

Redan år 1997 beslöt generalförsamlingen också att bilda 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 straffrättsystemet. Generalförsamlingen beslutade ytterligare år 1997 att icke-statliga och fackliga organisationer, liksom även fackliga och geografiska intressegrupper, i enlighet med normal praxis kunde anordna parallellmöten under den tionde kongressen.

Ett nytt element kom till vid kommissionens åttonde session i form av en rekommendation om att den tionde FN-kongressen särskilt skall uppmärksamma frågan om vad som krävs för att bestämmelserna i (utkastet till) Förenta Nationernas konvention mot transnationell organiserad brottslighet skall kunna träda i kraft.

Tidigare kongresser hade producerat ett stort antal resolutioner. Under kongresserna hade diskussionerna om dessa resolutioner tagit en hel del tid i anspråk, vilket ledde till att man inte kunde ägna de frågor som stod på agendan full uppmärksamhet. Också under den påföljande kommissions-sessionen hade diskussionerna varit tidskrävande. Generalförsamlingen har därför beslutat att den tionde kongressen skall tillkännage sina rekommendationer i form av en enda deklaration. Ett preliminärt utkast till "Wien-deklaration om brott och rättvisa: utmaningarna inför tjugohundratalet" utarbetades vid kommissionens åttonde session.

Det preliminära utkastet till deklaration är relativt kort och bygger på en grundtext som har lagts fram av Österrike. Det består av endast fyra ingreppstycken och 26 egentliga stycken. Inte desto mindre har det som mål att fastställa ett mångårigt program för internationellt samarbete i fråga om brottsprevention och straffrättsskipning. Att FN-konventionen mot transnationell organiserad brottslighet och de protokoll som ansluter sig till den antas och implementeras i en snar framtid har hög prioritet, även om man också hänvisar till bl.a. inarbetandet av ett könsperspektiv i FN-programmen, behovet att motverka rasdiskriminering, xenofobi och besläktade former av intolerans; vikten av effektiva, resoluta och snabba åtgärder för att förebygga och bekämpa terrorism; betydelsen av FN-standarderna och FN-normerna; vikten av det fortsatta arbetet beträffande ungdomsbrottslighet; den stora betydelsen av brottspreventionsstrategier som är relaterade till brottsituationen och samhällsutvecklingen; behovet att

prioritera försöken att stävja ökningen av rannsaktions- och fängelsepopulationerna samt överbelastningen i anstalterna i fråga; införandet av handlingsplaner för att stödja brottsoffer, inklusive system för medling och restorativ rättsskipning.

Det preliminära deklarationsutkastet är av intresse också genom att det fastställer datum för vidtagande av åtgärder på vissa områden.

Under den sjunde (1998) kommissionssessionen antydde ett flertal institut inom FN:s kriminalpolitiska nätverk att de var villiga att delta i förberedelserna inför arbetsgruppsmötena. Förenta Nationernas interregionala institut för kriminalpolitik (UNICRI) är berett att påta sig det huvudsakliga planeringsansvaret för den arbetsgrupp som behandlar kampen mot korruption, det regionala institutet för Asien och Stillahavsregionen (UNAFEI) för den arbetsgrupp som behandlar brotten i anslutning till datanätverk, Internationella centret för brottsprevention (ICPC) för den arbetsgrupp som tar upp samhällsengagemanget i straffrättsskipningen och det regionala institutet för Europa (HEUNI) för den arbetsgrupp som har kvinnor i straffrättsystemet som tema.

Medlemsstaterna uppmanas att använda arbetsgruppen om samhällsengagemang vid förebyggande av brott som ett lägligt tillfälle för regeringar med behov av tekniskt bistånd att knyta kontakter med intresserade biståndsgivarregeringar och Förenta Nationerna för att kunna utveckla projekt om praktiskt, tekniskt samarbete. Som ett led i det förberedande arbetet för denna arbetsgrupp sammankallade regeringarna i Kanada, Frankrike och Nederländerna en konferens om hur kunskapen om förebyggande av brott skall kunna omsättas i praktiken i Montreal, Kanada, den 3-6 oktober 1999. I den rapport som kommissionen avgav efter sessionen konstateras vidare att Argentina har erbjudit sig att stå värd för ett expertgruppsmöte i Buenos Aires, där man har för avsikt att fortsätta förberedelserna inför arbetsgruppens möte.

### **Kommissionens nionde session**

Kommissionens nionde session kommer att vara osedvanligt kort, endast tre dagar, från tisdagen den 18 april till torsdagen den 20 april 2000. Under sessionen kommer man i första hand att granska resultatet av den tionde FN-kongressen. Utöver detta kommer kommissionen att gå igenom rapporter om det arbete som Centret för internationell brottsprevention har gjort, om dödsstraff och om hur utkastet till FN-konvention mot transnationell organiserad brottslighet och de anslutna protokollen har framskridit.

Adress: HEUNI  
P.O. Box 161  
FIN - 00131 Helsinki  
e-post: matti.joutsen@om.fi

Översatt från engelska av Lenita Häggblom