



Bruxelles, den 12. maj 2015
(OR. en)

15584/2/14
REV 2

LIMITE

GENVAL 71
COPEN 287
DROIPEN 135
EUROJUST 199
ENFOPOL 363
JAI 879
COHOM 157
RELEX 933

PUBLIC

NOTE

fra:	formandskabet
til:	Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evaluering
Tidl. dok. nr.:	15584/1/14 GENVAL 71 COPEN 287 DROIPEN 135 EUROJUST 199 ENFOPOL 363 JAI 879 COHOM 157 RELEX 933
Vedr.:	Styrket bekæmpelse af straffrihed for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater <i>- Udkast til Rådets konklusioner</i>

I - Indledning

1. Vedlagt følger til delegationerne et revideret udkast til Rådets konklusioner om bekæmpelse af straffrihed for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater. Konklusionerne blev fremlagt og indledningsvist drøftet på mødet den 21. november 2014 i Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evaluering (GENVAL), som to gange om året orienteres af folkedrabsnettets sekretariat om dets arbejde. Ved denne lejlighed tog flere delegationer ordet og understregede emnets vigtighed¹. Kommentarer fra medlemsstaterne blev indarbejdet i den reviderede udgave af udkastet til Rådets konklusioner, jf. bilaget til dok. 15584/1/14 REV 1.

¹ 16098/14 GENVAL 86.

2. På mødet den 29. april 2015 tilsluttede GENVAL-Gruppen sig generelt udkastet til Rådets konklusioner, jf. dok. 15584/1/14 REV 1, med forbehold for visse tekstændringer foreslået af FR og støttet af en række delegationer samt tilføjelsen i fodnoterne af en henvisning til Det Forenede Kongeriges fravalg af Rådets afgørelser 2002/494/RIA og 2003/335/RIA.

II - Baggrund

3. Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser vedrører alle EU's medlemsstater. Tal vedrørende efterforskningen og strafforfølgingen af disse typer forbrydelser viser et stort engagement hos medlemsstaternes myndigheder med 1 607 afsluttede sager og, hvad vigtigere er, 1 339 igangværende sager (under efterforskning eller for retten) i EU². Den korte afstand til den væbnede konflikt i Ukraine samt den igangværende konflikt i Syrien og Irak vil sandsynligvis øge disse tal.
4. Statsborgere i medlemsstaterne kan være inddraget i centrale internationale forbrydelser som gerningsmænd³, ofre⁴ eller vidner, uanset hvor forbrydelserne har fundet sted. En anden forbindelse mellem disse forbrydelser og medlemsstaterne opstår, når tredjelandsstatsborgere, der har været inddraget i centrale internationale forbrydelser, opholder sig på medlemsstaternes område som besøgende, bosiddende eller asylansøgere/flygtninge⁵. Der er også begået centrale internationale forbrydelser på medlemsstaternes område.⁶

² Tal pr. 30. november 2014

³ Statsborgere i medlemsstaterne deltager i den igangværende konflikt i Syrien og Ukraine og er potentielt direkte involveret i at begå centrale internationale forbrydelser. I nogle tilfælde er personer kommet til Den Europæiske Union som asylansøgere og har senere opnået statsborgerskab i en medlemsstat. På denne måde er de blevet statsborgere mellem det tidspunkt, hvor de begik forbrydelserne, og det tidspunkt, hvor de bliver mistænkt.

⁴ Den nylige nedskydning af det civile fly MH 17 over Ukraine førte til en international efterforskning af krigsforbrydelser. Flertallet af ofrene for denne formodede forbrydelse var statsborgere i medlemsstaterne.

⁵ 50 495 personer fra Syrien søgte international beskyttelse i Den Europæiske Union i 2013, men dette tal blev næsten fordoblet til 80 510 personer i de første tre kvartaler i 2014. Der er også konstateret en skarp stigning i antallet af ansøgere fra Ukraine.

⁶ Nationale myndigheder i medlemsstaterne efterforsker fortsat formodede nazistiske krigsforbrydere fra anden verdenskrig, forbrydelser begået af de totalitære kommunistiske regimer under den kolde krig og forbrydelser begået på Balkan i 1990'erne.

Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser forekommer ofte i perioder med væbnet konflikt eller civile kriser og involverer gerningsmænd, vidner og frem for alt ofre. Denne kontekst skaber særlige udfordringer for efterforskning og strafforfølgning, der somme tider øges af det faktum, at efterforskningen ofte finder sted uden for EU's område, og da forældelsesfristen for disse typer forbrydelser ikke er udløbet, kan efterforskningen finde sted mange år efter, at forbrydelsen blev begået.

III - EU's folkedrabsnet og retlige instrumenter

5. Der er gjort betydelige fremskridt i de seneste år med oprettelsen af specialiserede politi- og/eller anklagerteam⁷ og den øgede udveksling af god praksis, erfaringer og fremme af samarbejde via det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (folkedrabsnettet)⁸, der blev oprettet i 2002. Dette har bidraget til vellykket strafforfølgning af gerningsmænd til folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tortur i en række medlemsstater. Norge, Schweiz, USA og Canada deltager på møderne i nettet som observatører. Det bør nævnes, at Det Forenede Kongerige siden den 1. december 2014 har fravalgt de relevante rådsafgørelser. Det er derfor ikke længere medlem af folkedrabsnettet.
6. For at støtte eksisterende bestræbelser og befordre yderligere støtte til bekæmpelsen af centrale internationale forbrydelser har fagfolk indkredset konkrete foranstaltninger og henstillinger til EU-institutioner, medlemsstater, folkedrabsnettets kontaktpunkter og folkedrabsnettets sekretariat, som er beskrevet i folkedrabsnettets *strategi*⁹. Strategien, som er vedlagt udkastet til konklusioner, bygger på viden og erfaringer hos fagfolk.

⁷ Oplysninger fra folkedrabsnettets kontaktpunkter viser, at ni EU-medlemsstater har et specialiseret team vedrørende "krigsforbrydelser", enten inden for en enhed i politiet, anklagemyndigheden eller inden for gensidig retshjælp, mens andre har personale, der ikke udelukkende arbejder med disse spørgsmål

⁸ Se Rådets afgørelse 2002/494/RIA af 13. juni 2002 om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (EFT L 167 af 26.6.2002, s. 1). Se også Rådets afgørelse 2003/335/RIA af 8. maj 2003 om efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (EUT L 118 af 14.5.2003, s. 12).

⁹ *EU-folkekrigsdrabsnettets strategi for bekæmpelse af straffrihed for folkekrigsdrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater*, dok. 15581/1/14 REV 1 (i det følgende benævnt "*strategien*"). *Strategien*, som det vedlagte udkast til Rådets konklusioner henviser til, er blevet oversat til alle sprog.

Det er et statusdokument, som afspejler indhøstede erfaringer og god praksis hos anklagere, efterforskere og andre eksperter på dette område, samt drøftelserne i folkedrabsnettet i de forgangne 12 år. Foranstaltningerne i *strategien* udgør en videnbase, der kan tjene som et sæt praktiske retningslinjer og redskaber, som Den Europæiske Union og de enkelte medlemsstater kan overveje.

IV - Konklusioner

7. Det reviderede udkast til Rådets konklusioner i bilaget, som indeholder de ændringer, der blev drøftet på GENVAL-mødet den 29. april 2015, og hvor ny eller ændret tekst er markeret med understregning og udgået tekst er overstreget i den engelske udgave, skal godkendes ved skriftlig høring.
8. Med henblik herpå opfordres delegationerne til i tilfælde af kommentarer at underrette formandskabet (Inga.Melnace@mfa.gov.lv) og Rådets Generalsekretariatet (giovanna.giglio@consilium.europa.eu) **senest den 20. maj 2015 inden arbejdstids ophør.**
9. Hvis ingen væsentlige spørgsmål rejses af delegationerne inden ovenstående frist, vil udkastet til Rådets konklusioner blive forelagt som I/A-punkt for Coreper og Rådet den 15.-16. juni 2015 til vedtagelse.

Udkast til Rådets konklusioner om bekæmpelse af straffrihed for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater

Rådet har vedtaget følgende konklusioner:

"Rådet for Den Europæiske Union –

SOM UNDERSTREGER, at Den Europæiske Union bygger på værdierne frihed, demokrati, retsstaten og respekt for menneskerettighederne,¹⁰

SOM PÅMINDER OM, at folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (i det følgende benævnt "internationale forbrydelser") er *"utænkelige grusomheder, der dybt ryster menneskehedens samvittighed"* og anses for at *"true fred, sikkerhed og velfærd i verden"*¹¹,

SOM MINDER OM, at internationale forbrydelser ikke må passere ustraffet, og at den effektive strafforfølgning heraf skal sikres gennem foranstaltninger på nationalt plan og gennem en styrkelse af det internationale samarbejde med tredjelande,

¹⁰ Artikel 2 i Traktaten om Den Europæiske Union (EUT C 326 af 26.10.2012, s. 1).

¹¹ Jf. betragtning 2 og 3 i Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol (ICC).

SOM BEKRÆFTER, at i henhold til folkeretten¹² har staterne det primære ansvar for efterforskning og strafforfølgning af de ansvarlige for internationale forbrydelser,

SOM MINDER OM, at medlemsstaterne med jævne mellemrum konfronteres med personer, som mistænkes for at have været involveret i internationale forbrydelser og søger at rejse ind og tage ophold i Den Europæiske Union,¹³

SOM ANERKENDER, at bekæmpelsen af straffrihed kræver efterforskning og strafforfølgning af internationale forbrydelser på nationalt plan, hvilket som følge af denne type kriminalitet udgør en stor udfordring, der kræver efterforskere, anklagere og dommere, som er specialiseret i international strafferet og humanitær folkeret,

SOM ANERKENDER, at tværfagligt samarbejde mellem myndighederne med ansvar for immigration, retshåndhævelse, strafforfølgning og gensidig retshjælp samt de finansielle myndigheder og efterretningsmyndighederne i en medlemsstat sammen med effektivt retligt samarbejde staterne imellem er nødvendigt for at sikre effektiv efterforskning og strafforfølgning af internationale forbrydelser,

SOM MINDER OM Rådets fælles holdning 2001/443/FUSP¹⁴, hvor medlemsstaterne tilkendegav, at de forbrydelser, der hører under Den Internationale Straffedomstols kompetence, berører alle medlemsstater, og bekræftede, at de er fast besluttet på at samarbejde for at hindre, at gerningsmændene til disse forbrydelser forbliver ustraffet,

SOM NOTERER den stærke forpligtelse i Stockholmprogrammet¹⁵, hvor Unionens institutioner opfordres til: *"fortsat at støtte og fremme Unionens og medlemsstaternes indsats mod straffrihed og bekæmpe folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser; i den forbindelse at fremme samarbejdet mellem medlemsstater, tredjelande og de internationale domstole på dette område, navnlig Den Internationale Straffedomstol (ICC), og videreudvikle udvekslingen af retsoplysninger og bedste praksis vedrørende strafforfølgning for sådanne forbrydelser via det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser,"*

¹² Jf. Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol, konventionen af 1948 om forebyggelse af og straf for folkedrab, de fire Genèvekonventioner fra 1949 og de tre tillægsprotokoller, Haagerkonventionen af 1954 og dens anden tillægsprotokol, den internationale konvention af 1976 om bekæmpelse af og straf for apartheidforbrydelser, konventionen af 1984 mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, den internationale konvention af 2006 om beskyttelse af alle personer mod tvungen forsvinding.

¹³ Rådets afgørelse 2003/335/RIA af 8. maj 2003 (EUT L 118 af 14.5.2003, s. 12).

¹⁴ Rådets fælles holdning af 11. juni 2001 vedrørende Den Internationale Straffedomstol (2001/443/FUSP).

¹⁵ Stockholmprogrammet (EUT C 115/1 af 4.5.2010, s. 8).

SOM FINDER, at artikel 8 i Rådets afgørelse 2011/168/FUSP:¹⁶ forpligter Den Europæiske Union til at sikre, at der er konsekvens i og sammenhæng mellem alle dets instrumenter og alle dets politikker i spørgsmål, der vedrører internationale forbrydelser inden for Den Internationale Straffedomstols jurisdiktion. I denne forbindelse er det afgørende, at afgørelsen forpligter Den Europæiske Union til at sikre, at der er en sådan konsekvens og sammenhæng ikke alene i dens optræden udadtil, men også i dens interne foranstaltninger,

SOM MINDER OM, at Den Europæiske Union har vist sin vilje til at bekæmpe ovennævnte forbrydelser internt gennem Rådets afgørelse 2002/494/RIA¹⁷, som oprettede det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, der er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (i det følgende benævnt "folkedrabsnettet"), og Rådets afgørelse 2009/426/RIA¹⁸, hvorved nettets sekretariat blev oprettet,

SOM MINDER OM Rådets afgørelse 2003/335/RIA¹⁹, hvis formål var "*at styrke samarbejdet mellem nationale enheder, således at de enkelte medlemsstaters retshåndhævende myndigheder i videst muligt omfang kan samarbejde effektivt om efterforskning og strafforfølgning af personer, der har udført eller deltaget i udførelsen af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden eller krigsforbrydelser*",

¹⁶ Rådets afgørelse 2011/168/FUSP af 21. marts 2011 (EUT L 76 af 22.3.2011, s. 56).

¹⁷ Rådets afgørelse 2002/494/RIA af 13. juni 2002 om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (EFT L 167 af 26.6.2002, s. 1). Efter underretning fra Det Forenede Kongerige af 24. juli 2013 i henhold til artikel 10, stk. 4, første afsnit, første punktum, i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser finder Rådets afgørelse 2002/494/RIA ikke længere anvendelse på Det Forenede Kongerige fra den 1. december 2014 i henhold til artikel 10, stk. 4, første afsnit, andet punktum, i denne protokol.

¹⁸ Artikel 25a i Eurojustafgørelsen som ændret ved Rådets afgørelse 2009/426/RIA af 16. december 2008 (EUT L 138 af 4.6.2009, s. 14).

¹⁹ Artikel 1 i Rådets afgørelse 2003/335/RIA af 8. maj 2003 om efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (EUT L 118 af 14.5.2003, s. 12). Efter underretning fra Det Forenede Kongerige af 24. juli 2013 i henhold til artikel 10, stk. 4, første afsnit, første punktum, i protokol nr. 36 om overgangsbestemmelser finder Rådets afgørelse 2003/335/RIA ikke længere anvendelse på Det Forenede Kongerige fra den 1. december 2014 i henhold til artikel 10, stk. 4, første afsnit, andet punktum, i denne protokol.

SOM BIFALDER folkedrabsnettets strategi for bekæmpelse af straffrihed for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater (i det følgende benævnt "strategien")²⁰ som et nyttigt sæt praktiske retningslinjer, der kan anvendes som referenceværktøj, både i og uden for Den Europæiske Union,

SOM ANERKENDER, at folkedrabsnettets strategi bygger på arbejde udført af fagfolk på tværs af medlemsstaterne og er baseret på indhøstede erfaringer og god praksis, som anklagere, politiefterforskere, de ansvarlige for gensidig retshjælp og andre eksperter med ansvar for efterforskning og strafforfølgning af internationale forbrydelser har identificeret, samt drøftelser og konklusioner fra sytten møder i folkedrabsnettet i de forgangne 12 år,

SOM STØTTER målene i folkedrabsnettets strategi om bevidstgørelse, udveksling af god praksis og støtte til medlemsstaternes bekæmpelse af straffrihed,

SOM BEKRÆFTER, at der bør lægges vægt på foranstaltningerne i folkedrabsnettets strategi, og at disse bør overvejes og gennemføres, hvor det er relevant,

SOM GLÆDER SIG OVER, at der er oprettet særlige enheder med ansvar for internationale forbrydelser, og at der findes specialiserede medarbejdere i visse medlemsstater, og at disse har haft succes med at afslutte strafforfølgninger og efterforskninger,

SOM UNDERSTREGER betydningen af øget samarbejde og informationsudveksling på nationalt plan og EU-plan og oprettelsen af stadig mere specialiserede enheder i flere medlemsstater samt øget kapacitetsopbygning og øgede ressourcer,

SOM UNDERSTREGER, at folkeretten og en korrekt og rettidig gennemførelse af den i national lovgivning er afgørende for at muliggøre bekæmpelse af straffrihed, samt at Den Europæiske Unions instrumenter og en fuldstændig anvendelse af dem har stor betydning,

Hilser de foranstaltninger og henstillinger, der er indeholdt i folkedrabsnettets strategi, velkommen og tilskynder medlemsstaterne og EU-institutionerne til at fremme gennemførelsen heraf på nationalt plan og EU-plan.

²⁰ 15581/14 (oversat til alle sprog), vedlagt konklusionerne.

OPFORDRER MEDLEMSSTATERNE til:

- at anvende folkekræftsnettets strategi som praktiske retningslinjer og som referenceværktøj for yderligere at styrke deres vilje til at bekæmpe straffrihed for folkekræft, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser
- at fortsætte det tætte samarbejde og øge informationsudvekslingen på nationalt plan og EU-plan.

OPFORDRER KOMMISSIONEN til:

- at fortsætte med at støtte "folkekræftsnettets" og dets værdifulde arbejde og de kompetente myndigheder med at bekæmpe straffrihed for folkekræft, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i medlemsstaterne.

**EU-folkedrabsnettets strategi for bekæmpelse af straffrihed for
folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i
Den Europæiske Union og dens medlemsstater**

Oktober 2014 i Haag

INDHOLD

RESUMÉ	12
RESUMÉ AF ANBEFALINGERNE.....	16
KAPITEL 1: MEDLEMSSTATERNE OG CENTRALE INTERNATIONALE FORBRYDELSER.....	18
1.1 Centrale internationale forbrydelser som en udfordring for EU og medlemsstaterne	18
1.1.1 Forbindelsen mellem centrale internationale forbrydelser og medlemsstaterne.....	18
1.1.2 Hvem er ansvarlig for efterforskning og strafforfølgning af sådanne forbrydelser?	22
1.2 Staters forpligtelse til at efterforske og strafforfølge centrale internationale forbrydelser.....	23
1.2.1 Gennemførelse af centrale internationale forbrydelser i national lovgivning	25
1.3 Udfordringer i forbindelse med efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser.....	26
1.3.1 <i>Faktuel kompleksitet</i>	27
1.3.2 Retlig kompleksitet.....	34
KAPITEL TO: TILSAGN OM AT BEKÆMPE STRAFFRIHED I DEN EUROPÆISKE UNION OG DENS MEDLEMSSTATER	37
2.1 På EU-plan.....	37
2.2.1 Nettets rolle	39
2.2 På medlemsstatsniveau.....	40
2.2.1 Resultater på medlemsstatsniveau og nettets medlemmer.....	43
KAPITEL TRE: EN RÆKKE FORANSTALTNINGER TIL STØTTE FOR NATIONALE EFTERFORSKNINGER OG STRAFFORFØLGNINGER AF CENTRALE INTERNATIONALE FORBRYDELSER.....	47
Foranstaltning 1: Oprettelse, udvikling og fremme af specialiserede enheder.....	47
Foranstaltning 2: Forhindring af tilflugtssteder gennem bedre identifikation af sager og sagsrelevante oplysninger	49
Foranstaltning 3: Indføre en ordning for effektivt samarbejde.....	52
Foranstaltning 4: Forbedre lovgivningen vedrørende efterforskning, strafforfølgning og gensidig retshjælp	56
Foranstaltning 5: Opbygge nettet som et ekspertisecenter og fremme det både inden for EU-fora og globalt	57
Foranstaltning 6: Nye tilsagn fra EU.....	59
Foranstaltning 7: Opbygge kapacitet og øge bevidstheden blandt de relevante nationale myndigheder	60
Foranstaltning 8: Rettigheder for, støtte til og beskyttelse af ofre for og vidner til centrale internationale forbrydelser.....	61

RESUMÉ

Den Europæiske Union (EU) har givet udtryk for sin vilje til at sikre konsekvens og sammenhæng i sine eksterne og interne politikker i forbindelse med bekæmpelsen af straffrihed for folkemord, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser ("centrale internationale forbrydelser").²¹ EU søger inden for sin politik for retlige og indre anliggender (RIA) at støtte de nationale myndigheder i medlemsstaterne i deres efterforskning og strafforfølgning af disse forbrydelser for at sikre, at EU ikke bliver et tilflugtssted for gerningsmænd.²²

Som led i dette engagement vedtog EU-Rådet ("Rådet") i 2002 Rådets afgørelse 2002/494/RIA om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser ("folkedrabsnettet" eller "nettet"). Folkedrabsnettet mødes to gange om året og består af anklagere, politiefterforskere og andre eksperter ("kontaktpunkter") fra alle medlemsstaterne. Rådet vedtog i 2003 Rådets afgørelse 2003/335/RIA, der har til formål at øge samarbejdet mellem politi og anklagemyndigheder for derved at maksimere muligheden for, at de strafferetlige myndigheder i de forskellige medlemsstater kan samarbejde effektivt om efterforskning og strafforfølgning af formodede gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser. Nettet fremmer gennemførelsen af denne afgørelse ved at lette udveksling af oplysninger mellem fagfolk, tilskynde til samarbejde mellem de nationale myndigheder i forskellige medlemsstater og være et forum for udveksling af bedste praksis. Folkedrabsnettet støttes siden 2011 i sit arbejde af et sekretariat hos Eurojust i Haag.

²¹ Udtrykket "centrale internationale forbrydelser" anvendes i hele dette dokument til at henvise til de internationale forbrydelser, der er omfattet af nettets mandat, nemlig folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Nettet erkender, at mange af emnerne i EU-folkedrabsnettets strategi for bekæmpelse af straffrihed for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater også er relevante for tortur og tvungne forsvindinger som særskilte forbrydelser. Efterforskning og strafforfølgning af tortur og tvungne forsvindinger som særskilte forbrydelser er en vigtig del af den overordnede kamp mod straffrihed.

²² *Jf.* Haagprogrammet: ti prioriteter for de næste fem år. Partnerskabet for fornyelse i EU inden for frihed, sikkerhed og retfærdighed, KOM (2005) 184, EUT C 236 af 24. september 2005, s. 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:DA:PDF> og Stockholmprogrammet (EUT C 115/1 af 4.5.2010, s. 8), [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=DA](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=DA).

Disse EU-initiativer er i øjeblikket hjørnестenen i EU's RIA-engagement i bekæmpelsen af straffrihed. De yder et afgørende bidrag til at fremme og støtte bestræbelserne i medlemsstaterne på at stille gerningsmændene til sådanne forbrydelser til ansvar. Medlemsstaterne står i forreste linje i bekæmpelsen af straffrihed for disse forbrydelser, uanset hvor, af hvem eller mod hvem de er begået. Alle medlemsstaterne har ratificeret de relevante internationale traktater og konventioner, der forpligter dem til at sørge for efterforskning, strafforfølgning og straf af gerningsmændene til centrale internationale forbrydelser. Flere medlemsstater har fulgt EU's henstilling i Rådets afgørelse 2003/335/RIA om at oprette "krigsforbrydelsesenheder" bestående af specialiserede medarbejdere, der beskæftiger sig med centrale internationale forbrydelser hos medlemsstaternes politimyndigheder og strafforfølgende myndigheder, hvilket har ført til talrige vellykkede domfældelser af gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser i medlemsstaterne i de senere år og sendt et vigtigt signal om, at EU og medlemsstaterne ikke tolererer straffrihed for sådanne forbrydelser.

Samtidig kan der gøres mere på EU-plan og medlemsstatsplan for at sikre en konsekvent og effektiv EU-tilgang til bekæmpelse af straffrihed. Som beskrevet mere udførligt nedenfor vil en sådan tilgang fremme øget samarbejde og udveksling af oplysninger på nationalt plan og EU-plan, oprettelse af specialiserede enheder i flere medlemsstater og større EU-støtte til de nationale myndigheder med henblik på at øge antallet af medlemsstater, der aktivt deltager i bekæmpelse af straffrihed.

På denne baggrund oprettede nettets kontaktpunkter en taskforce, der skal undersøge og foreslå foranstaltninger til at øge effektiviteten i forbindelse med bekæmpelse af straffrihed i EU²³. Nettet fandt desuden, at et nyt instrument såsom en EU-handlingsplan vedrørende straffrihed kunne være et vigtigt redskab til at fremme samarbejde og udvikling af bedste praksis på nationalt og regionalt plan for at styrke efterforskning og strafforfølgning²⁴.

²³ Nettets taskforce består af fem kontaktpunkter (tre offentlige anklagere, en politiembedsmand og en embedsmand med ansvar for gensidig retshjælp), har afholdt adskillige møder og støttes af nettets sekretariat.

²⁴ Jf. EU-Rådets dokument 16340/13 GENVAL 13 af 19. november 2013 "Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes – renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs" og EU-Rådets dokument 17164/13 GENVAL 87 af 4. december 2013 "Summary of discussions".

Som et første skridt har nettets taskforce udarbejdet denne EU-folkedrabsnettets strategi for bekæmpelse af straffrihed for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser i Den Europæiske Union og dens medlemsstater ("strategien"). Alle kontaktpunkter samt eksperter fra civilsamfundet har haft mulighed for at komme med input ud fra deres ekspertise og erfaring. Strategien bygger på de indhøstede erfaringer og den bedste praksis, som anklagere, politieforskere og andre eksperter har indkredset, samt drøftelserne på og konklusionerne fra nettets 16 møder i de seneste 12 år.

Strategien anbefaler et omfattende sæt foranstaltninger, som EU-institutionerne og medlemsstaterne bør træffe for at støtte de nationale myndigheder i at bekæmpe straffrihed, drage gerningsmændene til ansvar og skabe retfærdighed for ofrene. Nettet vil gennem sine kontaktpunkter på nationalt plan og nettets sekretariat²⁵ på EU-plan anvende strategien som en ramme til at styre videreudviklingen af nettet i de kommende år og til at slå til lyd for større EU- og medlemsstatsengagement. Nettet vil regelmæssigt gennemgå og evaluere strategien, så den afspejler igangværende forandringer og udviklingstendenser, efterhånden som bevidstheden om nødvendigheden af at bekæmpe straffrihed øges.

Denne strategi har i overensstemmelse hermed to mål:

1. på EU-plan at styrke EU's engagement i bekæmpelse af straffrihed for centrale internationale forbrydelser og at yde mere støtte til medlemsstaterne. Sekretariatet vil med støtte fra kontaktpunkter opsøge relevante institutioner og beslutningstagere for at øge bevidstheden om de udfordringer, som de nationale strafferetlige myndigheder står over for med hensyn til at efterforske, strafforfølge og straffe centrale internationale forbrydelser, og for at udveksle bedste praksis om håndtering af disse udfordringer
2. på medlemsstatsplan at bidrage til og, hvis det er nødvendigt, udvikle de nationale myndigheders praksis inden for bekæmpelse af straffrihed på nationalt plan ved at fastlægge konkrete foranstaltninger, som vil støtte de nationale myndigheder i forbindelse med efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser.

²⁵ Folkedrabsnettets sekretariat blev oprettet i juli 2011 i henhold til artikel 25a i Rådets afgørelse 2009/426/RIA om styrkelse af Eurojust og om ændring af afgørelse 2002/187/RIA om oprettelse af Eurojust for at styrke bekæmpelsen af grov kriminalitet. Sekretariatet indgår i Eurojusts personale og udgør en særskilt enhed.

For at nå disse mål vil nettet forelægge denne strategi for relevante EU-arbejdsgrupper, blandt andre Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evaluering (GENVAL), med anmodning om, at GENVAL arbejder hen imod endelige konklusioner fra RIA-Rådet om EU's og medlemsstaternes tilsagn om at bekæmpe straffrihed for centrale internationale forbrydelser og dermed gøre ministrene opmærksomme på spørgsmålet. Nettet vil også inddrage Europa-Kommissionen med henblik på yderligere engagement i sin politik for bekæmpelse af straffrihed. De nationale kontaktpunkter vil så vidt muligt sikre, at strategien formidles til og drøftes med de relevante nationale beslutningstagere. Sådanne nationale drøftelser er en vigtig måde til at styrke den nationale evne til at bekæmpe straffrihed på og kan bidrage til at tilskynde medlemsstaterne til at rejse behovet for yderligere EU-engagement i relevante EU-fora.

Strategien fremhæver de forskellige sammenhænge, hvori medlemsstaterne er konfronteret med centrale internationale forbrydelser, og de skridt, der indtil videre er taget på EU- og medlemsstatsplan. Strategien beskriver også de udfordringer, som efterforskere og anklagere og andre myndigheder står over for i forbindelse med efterforskning, strafforfølgning og straf af internationale forbrydelser, og fremhæver den bedste praksis til at håndtere disse udfordringer, der tidligere er fastlagt. Sidste del af strategien indeholder et sæt foranstaltninger til at forbedre effektiviteten af nationale efterforskninger og strafforfølgninger sammen med nogle supplerende anbefalinger til EU-institutionerne, medlemsstaterne, de nationale kontaktpunkter og nettets sekretariat.

RESUMÉ AF ANBEFALINGERNE

til EU-institutionerne:

1. sørge for passende ressourcer til at opbygge nettet som et ekspertisecenter og fremme det både i og uden for EU-fora
2. bekræfte deres engagement i bekæmpelsen af straffrihed ved at vurdere yderligere finansieringsmuligheder til nettet og til de nationale myndigheder, så de kan oprette specialiserede enheder, samt til uddannelses- og kapacitetsopbygningsaktiviteter
3. formelt evaluere gennemførelsen af Rådets afgørelse 2002/494/RIA og 2003/335/RIA og afholde en årlig høring om bekæmpelse af straffrihed i EU, som skal finde sted i Europa-Parlamentet
4. sætte emnet på den politiske dagsorden og anerkende, at finansiering er et nødvendigt middel til at gøre det muligt for de nationale myndigheder og civilsamfundet effektivt at koordinere deres bekæmpelse af straffrihed; udvide forståelsen af international strafferet og humanitær folkeret; øge offentlighedens bevidsthed om nødvendigheden af at bekæmpe straffrihed
5. ændre Eurojusts og Europols mandater, så de kommer til at omfatte centrale internationale forbrydelser
6. udarbejde en handlingsplan for bekæmpelse af straffrihed i EU

til medlemsstaterne:

7. gennemgå og om nødvendigt ændre den nationale lovgivning om centrale internationale forbrydelser for at sikre, at den afspejler forpligtelserne i henhold til international ret og ikke giver enkeltpersoner uberettiget immunitet
8. oprette specialiserede enheder inden for anklagemyndigheden og politiet og i tjenestegrene; udvikle en national strategi og nationale platforme for samarbejde om bekæmpelse af straffrihed for centrale internationale forbrydelser
9. sørge for, at personalet hos deres udlændingemyndigheder er passende uddannet, at der udvikles bedste praksis, og at informationsstrømmen fra udlændingemyndighederne til de retshåndhævende myndigheder er effektiv og omfatter en specifik forpligtelse til at underrette de retshåndhævende myndigheder i tilfælde af artikel 1 F-sager
10. forbedre kommunikationen mellem medlemsstaterne, f.eks. ved at anvende fælles efterforskningshold, når det er hensigtsmæssigt; støtte initiativet til en samlet ramme for samarbejdet mellem medlemsstaterne

11. sikre effektiv udveksling af oplysninger inden for de statslige myndigheder, navnlig blandt efterforskere, anklagere og de myndigheder, der er ansvarlige for tilsyn med indefrysning og konfiskation af aktiver samt handels- og rejseforbud
12. udvide anvendelsen af nettet og nettets sekretariat ved at udnævne adskillige nationale kontaktpunkter med erfaring og ekspertise inden for strafforfølgning, strafferetlig efterforskning og gensidig retshjælp
13. indarbejde ofrenes perspektiv i deres efterforsknings- og strafforfølgingsstrategi fra begyndelsen af en sag for at sikre en retfærdig rettergang og indvirkning heraf på ofrene og de berørte befolkningsgrupper og give ofrene oplysninger om deres rettigheder og beskyttelsesmuligheder
14. skabe offentlig bevidsthed om nødvendigheden af at bekæmpe straffrihed og af de dertil knyttede efterforskninger og strafforfølgninger af centrale internationale forbrydelser

til de nationale kontaktpunkter:

15. formidle oplysninger om emner, der drøftes af nettet, til andre personer hos de strafforfølgende myndigheder og de retshåndhævende myndigheder samt andre relevante nationale myndigheder såsom de nationale udlændingemyndigheder
16. give oplysninger om efterforskning og strafforfølgning af de ansvarlige for centrale internationale forbrydelser til beslutningstagere og den brede offentlighed
17. fungere som kommunikationspunkt for fagfolk og bringe oplysninger tilbage til nettet

til nettets sekretariat:

18. lette de nationale myndigheders indsats ved at udvide informationsudvekslingsfunktionen for at give mulighed for øget udveksling af bedste praksis, gældende love samt igangværende strafforfølgninger og efterforskninger
19. bistå medlemsstaterne med oprettelse og fremme af specialiserede enheder
20. lette samarbejde og samordning af bestræbelser på at strafforfølge gerningsmænd og tilbyde de nationale myndigheder relevant ekspertise
21. udarbejde en årsberetning med oplysninger om efterforskning og strafforfølgning af gerningsmændene til centrale internationale forbrydelser
22. regelmæssigt orientere Rådets arbejdsgrupper, blandt andre Folkeretsgruppen (COJUR), underområdet Den Internationale Straffedomstol (ICC) i Folkeretsgruppen (COJUR-ICC), Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS), Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evaluering (GENVAL), og de regionale arbejdsgrupper.

KAPITEL 1: MEDLEMSSTATERNE OG CENTRALE INTERNATIONALE FORBRYDELSER

1.1 Centrale internationale forbrydelser som en udfordring for EU og medlemsstaterne

Omkring to hundrede millioner mennesker mistede livet som direkte eller indirekte følge af kollektiv statsstøttet vold i det 20. århundrede²⁶, og centrale internationale forbrydelser er blevet begået i de seneste årtier i fem forskellige verdensdele. Sådanne forbrydelser finder ofte sted i perioder med væbnet konflikt eller civile kriser, omfatter utallige gerningsmænd, talrige vidner og hundredvis eller endog tusindvis af ofre og er karakteriseret ved ekstreme og gentagne grusomheder.

Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser er "utænkelige grusomheder, der dybt ryster menneskeheden og anses for at "true fred, sikkerhed og velfærd i verden"²⁷. Udviklingen af international strafferet og etableringen af ad hoc-tribunaler i 1990'erne efterfulgt af oprettelsen af Den Internationale Straffedomstol (ICC) afspejler alvoren af disse forbrydelser og behovet for en stærk reaktion over for gerningsmændene til centrale internationale forbrydelser. Bekæmpelsen af straffrihed er imidlertid ikke begrænset til internationale institutioner, og medlemsstaterne har faktisk hovedansvaret for at efterforske og strafforfølge gerningsmændene til sådanne forbrydelser.

1.1.1 Forbindelsen mellem centrale internationale forbrydelser og medlemsstaterne

Trods den almindelige opfattelse af, at centrale internationale forbrydelser finder sted langt væk, har erfaringen vist, at disse forbrydelser, gerningsmændene og deres aktiver samt ofre og vidnerne har reelle forbindelser til medlemsstaterne. Centrale internationale forbrydelser er blevet begået på medlemsstaternes område, f.eks. under Anden Verdenskrig, men også i senere årtier.

Forbrydelserne har også omfattet medlemsstatsborgere, både som ofre og som gerningsmænd. En anden forbindelse mellem centrale internationale forbrydelser og medlemsstaterne opstår, når tredjelandstatsborgere, der har været inddraget i centrale internationale forbrydelser, opholder sig på medlemsstaternes område som besøgende, asylansøgere eller bosiddende.

²⁶ A. Smeulers og F. Grunfeld: *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*. Antwerpen, Intersentia, 2011, forordet, s. XIIV.

²⁷ Jf. betragtning 2 og 3 i Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol (ICC).

Område

Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser er faktisk blevet begået på medlemsstaternes område. Nationale myndigheder konfronteres stadig med massegrusomheder såsom formodede nazistiske krigsforbrydere fra anden verdenskrig²⁸ og totalitære kommunistiske regimer under den kolde krig²⁹. Kroatiens nylige tiltrædelse af EU har desuden udvidet det EU-område, hvor der er begået forbrydelser i de seneste årtier, og hvor efterforskninger og strafforfølgninger pågår.

²⁸ Jf. en nylig sag om udlevering af en mistænkt nazistisk krigsforbryder fra Slovakiet til Ungarn – <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Denne sag er afsluttet som følge af László Lajos Csatárys død den 12. august 2013 – <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

²⁹ Jf. en nylig sag om domfældelse af en tidligere ungarsk minister for krigsforbrydelser i 1956 – <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

Statsborgere i medlemsstaterne kan være inddraget i begåelse af centrale internationale forbrydelser som gerningsmænd³⁰, ofre³¹ eller vidner, uanset hvor forbrydelserne har fundet sted. Ud

over fysiske personer kan juridiske personer med hjemsted i EU også være inddraget i begåelse af, støtte til, medvirken ved og dragen fordel af internationale forbrydelser, der er begået i udlandet.³² Medlemsstaterne kan udøve deres kompetence over for gerningsmændene til sådanne forbrydelser som følge af inddragelsen af deres statsborgere som ofre eller vidner eller det forhold, at deres statsborgere eller virksomheder har lettet begåelsen af forbrydelser inde fra EU's område.

³⁰ F.eks. har Nederlandene efterforsket og strafforfulgt to nederlandske forretningsmænd, der var mistænkt for at have medvirket ved krigsforbrydelser begået i henholdsvis Irak og Liberia – <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq> og <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia>. I nogle tilfælde er folk kommet til EU som asylansøgere og har senere opnået statsborgerskab i en medlemsstat. På denne måde er de blevet statsborgere mellem det tidspunkt, hvor de begik forbrydelserne, og det tidspunkt, hvor de bliver mistænkt. Jf. også den nylige nederlandske sag mod Yvonne N – <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda>.

³¹ F.eks. har Belgien efterforsket og strafforfulgt major Bernard Ntuyahaga for hans medvirken i mordene på ti medlemmer af den fredsbevarende FN-styrke under folkemordet i Rwanda – <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Desuden har den nylige nedskydning af det civile fly MH 17 over Ukraine ført til en international krigsforbrydelseefterforskning. Flertallet af ofrene for denne formodede forbrydelse var statsborgere i medlemsstaterne. Jf. <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> og <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation>.

³² For eksempel har Nederlandene efterforsket den nederlandske virksomhed Lima Holding BV's formodede deltagelse i opførelsen af den israelske barriere og et industri anlæg i nærheden af en bosættelse på Vestbredden – <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning>. Desuden har Schweiz indledt en efterforskning i sagen om Argos Heraeus, en af verdens største guldforædlingsvirksomheder, for medvirken til krigsforbrydelser og hvidvaskning af penge vedrørende en væbnet gruppes guldkilder i Den Demokratiske Republik Congo – <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

De fleste centrale internationale forbrydelser finder sted på tredjelandes område. Ikke desto mindre kan gerningsmænd, vidner og ofre rejse ind på EU's område som besøgende gennem visumansøgninger eller som ansøgere om international beskyttelse (dvs. asylansøgere). Sidstnævnte tilfælde er særlig relevant, eftersom centrale internationale forbrydelser ofte finder sted i forbindelse med en væbnet konflikt eller som følge af det systematiske sammenbrud af retsstaten og den offentlige orden. Befolkningen i disse berørte lande kan derfor flygte fra deres hjemland og rejse ind på EU's område. Antallet af tredjelandstatsborgere, som søger asyl i EU, er steget betydeligt i de senere år, og antallet af asylansøgninger nåede i 2013 op på 435 000.³³ Nogle gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser kan forblive ubemærkede i hele denne proces og dermed med held fuldføre deres asylansøgning. Andre nægtes måske flygtningestatus af en række årsager, herunder artikel 1 F i Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling³⁴.

Nogle mistænkte udleveres måske til at blive stillet for retten uden for EU; men på grund af non-refoulement-princippet³⁵ eller ganske enkelt på grund af en manglende passende retlig ramme for udlevering vil nogle forblive på medlemsstaternes område. I sidstnævnte tilfælde og ifølge forskellige kompetenceregler skal de nationale myndigheder i henhold til deres internationale forpligtelser strafforfølge formodede gerningsmænd, der opholder sig eller bor på deres område³⁶.

³³ Jf. Eurostats rapport af 24. marts 2014 – http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

³⁴ Denne artikel henviser til de tilfælde, der er omhandlet i artikel 1 F i Genèvekonventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling, der lyder som følger:

"F. Denne konventions bestemmelser skal ikke finde anvendelse på den, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at han:

a) har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod

b) har begået en alvorlig ikkepolitisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette

c) har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger."

³⁵ Non-refoulement er et princip i international ret, som forbyder direkte eller indirekte udvisning af flygtninge til et område, hvor deres "liv eller frihed ville være truet på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en særlig social gruppe eller politiske anskuelser". Dette princip finder dog ikke anvendelse, hvis flygtningen af "rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land". Princippet er fastlagt i artikel 33 i konventionen fra 1951 om flygtninges retsstilling og protokollen hertil fra 1967.

³⁶ Aut dedere aut judicare-princippet vedrører den retlige forpligtelse for stater til at strafforfølge eller udlevere personer, der har begået alvorlige internationale forbrydelser. Jf. pligten til at udlevere eller strafforfølge i forbindelse med torturforbrydelser: spørgsmål vedrørende forpligtelsen til at strafforfølge eller udlevere, jf. Den Internationale Domstols dom af 20. juli 2012, Belgien mod Senegal, ICJ GL nr. 144, ICGJ 437 (ICJ 2012) – <http://www.icjci.org/docket/files/144/17064.pdf>.

Et andet problem, der kan opstå, vedrører de mulige spørgsmål om immunitet for diplomater, regeringsemedsmænd og andre repræsentanter, som kan have deltaget i centrale internationale forbrydelser.

Endelig medfører tilstedeværelse af ofre og vidner, der er tredjelandstatsborgere, ansvar for retligt samarbejde med tredjelande eller internationale organisationer som f.eks. ICC. Samarbejde med andre medlemsstater eller tredjelande er næsten uomgængeligt nødvendigt med henblik på passende strafforfølgning af de formodede gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser, eftersom vidner, ofre og gerningsmænd ofte opholder sig i forskellige jurisdiktioner. Sidst, men ikke mindst, kan medlemsstaterne have pligt til at yde ofre og/eller vidner beskyttelse og/eller erstatning.

1.1.2 Hvem er ansvarlig for efterforskning og strafforfølgning af sådanne forbrydelser?

Stater har hovedansvaret for at strafforfølge folkemord, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Denne forpligtelse stammer fra internationale traktater³⁷ og sædvaneret, hvoraf en stor del er konsolideret i Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol (ICC), hvorigennem deltagerstaterne har anerkendt forpligtelsen til at bekæmpe straffrihed for gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser. Desuden er ICC's kompetence begrænset til et lille antal særlige tilfælde, hvilket betyder, at de nationale myndigheder stadig har en forpligtelse til at strafforfølge gerningsmændene til centrale internationale forbrydelser.

Med undtagelse af ICC er alle internationale ad hoc-tribunaler oprettet til en bestemt situation og kun kan strafforfølge gerningsmænd, der er inddraget i den pågældende konflikt, forudsat at yderligere kriterier også er opfyldt. ICC er den første faste internationale domstol, og selv om dens geografiske mandat er mindre begrænset, idet det omfatter samtlige deltagerstaters område, er der en række andre begrænsninger for dens mulighed for at udøve jurisdiktion. For det første er ICC med kun 122 deltagerstater på verdensplan³⁸ ikke en virkelig global domstol, selv om alle 28 EU-medlemsstater er part i Romstatutten. ICC's jurisdiktion er endvidere begrænset til:

- 1) sager vedrørende forbrydelser begået af en statsborger i en deltagerstat eller
- 2) sager vedrørende forbrydelser begået på en deltagerstats område eller
- 3) sager, som De Forenede Nationers Sikkerhedsråd specifikt har henvist til ICC, eller

³⁷ Jf. punkt 1.2 om staters forpligtelser.

³⁸ 122 deltagerstater per 17. september 2014. Jf. http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx for det aktuelle antal.

4) sager, hvor en stat udtrykkelig har accepteret ICC's udøvelse af jurisdiktion i forbindelse med en bestemt forbrydelse³⁹.

Desuden er ICC's jurisdiktion begrænset til forbrydelser, der er begået efter den 1. juli 2002⁴⁰, til de centrale internationale forbrydelser, der er defineret i Romstatutten (som ikke er en udtømmende liste, hvilket andre kilder til international strafferet har anerkendt⁴¹), og i de fleste tilfælde til de gerningsmænd, der er "mest ansvarlige"⁴². Vigtigst af alt indebærer komplementaritetsprincippet, at ICC kun påtager sig kompetence i tilfælde, hvor stater er ude af stand til eller uvillige til at gøre dette.⁴³ Effektiv strafforfølgning skal derfor sikres ved at træffe foranstaltninger på nationalt plan og ved at styrke det internationale samarbejde.⁴⁴ ICC har eller vil således kun påtage sig kompetence i et meget begrænset antal tilfælde, og det er først og fremmest staterne, der har pligt til at eftersøge, efterforske og strafforfølge de ansvarlige for centrale internationale forbrydelser.

1.2 Staters forpligtelse til at efterforske og strafforfølge centrale internationale forbrydelser

Staters forpligtelse til at efterforske og strafforfølge centrale internationale forbrydelser har hovedsagelig udviklet sig i de seneste to hundrede år, og kodifikationen af de regler, der gælder i sådanne konfliktsituationer, kan spores tilbage til blandt andre Sankt Petersborgerklæringen fra 1868⁴⁵, Haagerkonventionerne fra 1899 og 1907⁴⁶, Versaillestraktaten fra 1919, charteret for henholdsvis Nürnberg- og Tokyomilitærdomstolen, folkedrabskonventionen fra 1948 og Genèvekonventionerne fra 1949 og tillægsprotokollerne hertil.

³⁹ Jf. artikel 12 og 13 i Romstatutten for ICC.

⁴⁰ En stat kan dog acceptere ICC's jurisdiktion med tilbagevirkende kraft ved at indgive en erklæring i henhold til artikel 12, stk. 3, i Romstatutten.

⁴¹ F.eks. har 21 medlemsstater undertegnet den internationale konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungen forsvinding, og Østrig, Belgien, Frankrig, Tyskland, Litauen, Nederlandene, Portugal og Spanien har ratificeret den. Desuden har alle medlemsstaterne ratificeret de fire Genèvekonventioner, der pålægger en positiv forpligtelse til at strafforfølge eller udlevere, som går ud over Romstatutten's rammer.

⁴² Jf. ICC's strafforfølgingsstrategi for 2009-2012, punkt 34 – <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPPProsecutorialStrategy20092013.pdf> – og anklagerens kontors strategiske plan for 2012-2015, punkt 22 – http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

⁴³ Jf. artikel 17, stk. 1, litra a), i Romstatutten for ICC.

⁴⁴ Betragtning 4 i præambelen til Romstatutten for ICC.

⁴⁵ Erklæring om i krigstid at afstå fra anvendelse af eksplosive projektiler på under 400 g, den 29. november/11. december 1868 i Sankt Petersborg.

⁴⁶ Mange af reglerne i Haagerkonventionerne fra 1899 og 1907 afspejler bestemmelser i Lieberkodeksen (1863).

Følgende kilder til international ret muliggør og forpligter i visse tilfælde nationale myndigheder til at eftersøge, efterforske og strafforfølge eller udlevere de ansvarlige for centrale internationale forbrydelser, uanset hvor de er begået, og uanset gerningsmandens eller offerets nationalitet:

- konventionen om forebyggelse af og straf for folkedrab fra 1948 (artikel 1, 5 og 6)⁴⁷
- de fire Genèvekonventioner fra 1949 (Genèvekonvention I, artikel 49, Genèvekonvention II, artikel 50, Genèvekonvention III, artikel 129, og Genèvekonvention IV, artikel 146) og de tre tillægsprotokoller hertil (tillægsprotokol I, artikel 85)
- Haagerkonventionen om beskyttelse af kulturværdier i tilfælde af væbnet konflikt fra 1954 (artikel 28) og anden tillægsprotokol hertil (artikel 17, stk. 1)
- den internationale konvention om bekæmpelse af og straf for apartheidforbrydelser fra 1976 (artikel 4)
- konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra 1984 (artikel 5, stk. 2, og artikel 7, stk. 1)
- Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol (ICC) fra 1998 (betragtning 4, 6 og 10 i præamblen og artikel 1)
- den internationale konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungen forsvinding fra 2006 (artikel 3, 4 og 6 og artikel 9, stk. 2)
- folkeretlig sædvaneret⁴⁸.

⁴⁷ Den Internationale Domstol anser i sin rådgivende udtalelse om forbeholdene i forbindelse med folkedrabskonventionen af 28. maj 1951, at "de principper, der ligger til grund for konventionen, er principper, som civiliserede nationer anerkender som bindende for stater, selv uden nogen traditionel forpligtelse", og tillægger konventionen status som folkeretlig sædvaneret, hvorved den gøres bindende for alle stater.

⁴⁸ Jf. Claire Mitchell: "*Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law*" for en mere omfattende gennemgang af eksistensen af en forpligtelse til at strafforfølge eller udlevere. Bilag 2 og 4 til denne artikel henviser til en række FN-resolutioner, som tyder på, at dette princip er opstået inden for folkeretlig sædvaneret. Jf. <http://iheid.revues.org/312>.

1.2.1 Gennemførelse af centrale internationale forbrydelser i national lovgivning

Medlemsstaternes strafferetssystemer skal være i overensstemmelse med deres forpligtelser i henhold til internationale traktater og folkeretlig sædvaneret, jf. ovenfor. Uden ajourført national lovgivning hæmmes effektiv efterforskning og strafforfølgning, og samarbejdet mellem medlemsstaterne vanskeliggøres. For eksempel kan en medlemsstat anmode om gensidig retshjælp til forbrydelser mod menneskeheden, mens den anmodede medlemsstat ikke kan efterkomme anmodningen, fordi sådanne forbrydelser ikke findes i dens straffelov⁴⁹. Utilstrækkelig gennemførelse kan i stedet føre til anlæggelse af retssager for mindre alvorlige forbrydelser såsom mord. Retssager kan som følge heraf begrænses af hindringer som f.eks. forældelsesfrister eller manglende eksterritorial jurisdiktion.

Krigsforbrydelser

Der er indført en definition af krigsforbrydelser i national lovgivning, og 25 medlemsstater har defineret forbrydelsens omfang og sikret universel jurisdiktion til at strafforfølge gerningsmænd, der opholder sig på deres område. I én medlemsstat findes der imidlertid ingen definition af krigsforbrydelser i den gældende nationale lovgivning, og i to andre medlemsstater findes der kun en definition i den militære straffelov⁵⁰.

Forbrydelser mod menneskeheden

Den nationale straffelovgivning i tre medlemsstater indeholder ikke en definition eller omtale af forbrydelser mod menneskeheden eller er ikke helt i overensstemmelse med Romstatutten⁵¹.

⁴⁹ Jf. rapportererne fra koalitionen for Den Internationale Straffedomstol: *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, den globale støttekampagne for Den Internationale Straffedomstol, maj 2012 – http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf – og fra Amnesty International: *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, oktober 2012 – <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>.

⁵⁰ Østrig har ingen lovgivning om krigsforbrydelser; Danmark og Italien har kun national lovgivning om krigsforbrydelser i den militære straffelov, som kun omfatter handlinger, der er begået af eller mod deres hær. Jf. "Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU", REDRESS/FIDH, december 2010 – http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf og <http://www.legal-tools.org>.

⁵¹ Østrig, Danmark og Italien, *ibid.*

Folkedrab

I alle medlemsstaterne er der indført en definition af folkedrab i den nationale lovgivning.

1.3 Udfordringer i forbindelse med efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser

Folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser frembyder en række udfordringer for efterforskere og anklagere. Forbrydelsernes faktuelle kompleksitet adskiller dem fra de fleste indenlandske forbrydelser og fører til udfordringer uden sidestykke for efterforskerne, hvoraf mange forstærkes af den omstændighed, at efterforskningerne ofte foretages uden for EU. Specialiserede hold kan således være nødt til at rejse til tredjelande for at indsamle bevismateriale, gøre sig bekendt med gerningssteder eller foretage vidneafhøringer. Forbrydelsernes retlige kompleksitet frembyder også særlige udfordringer for de nationale myndigheder, der søger at fastlægge jurisdiktion og stille de ansvarlige for masseforbrydelser for en domstol.

1.3.1 Faktuel kompleksitet

a. Forbrydelsernes art og omfang

Centrale internationale forbrydelser har ofte et omfang, der ikke kan sammenlignes med de fleste indenlandske forbrydelser. De kan omfatte hundreder og ofte tusinder af direkte ofre, adskillige gerningsmænd og et væld af vidner. Forbrydelserne omfatter generelt ekstreme og gentagne grusomheder. Disse faktorer har en række følger for efterforskerne.

- Gerningsstedernes geografiske beliggenhed

I de fleste tilfælde består centrale internationale forbrydelser af mange forskellige hændelser, der finder sted i en lang periode. De finder som regel sted i et stort geografisk område, der ofte omfatter mange landsbyer, byer og regioner og af og til overskrider landegrænser. Et konfliktområdes afsides beliggenhed giver desuden ofte anledning til forskellige vanskeligheder. I nogle situationer er det yderst vanskeligt at komme i forbindelse med et vidne eller et offer i et krigshærgede område. Identifikation, sporing og etablering af kontakt med de pågældende personer har betydelige logistiske og finansielle følger og udgør væsentlige begrænsninger for de efterforskere eller anklagere, der ønsker at stille de formodede gerningsmænd til sådanne forbrydelser for en domstol.

- Et stort antal inddragede personer

Ikke overraskende er forbrydelser af denne størrelsesorden normalt en følge af deltagelse af et stort antal gerningsmænd. Gerningsmændene kan være statslige aktører såsom militær, politi, statslige embedsmænd eller civile eller ikkestatslige aktører, såsom paramilitære grupper eller militser. Disse forbrydelser kan være begået inden for "komplekse organisatoriske strukturer, der ikke svarer til modellen for traditionelle hierarkisk opbyggede organisationer"⁵². Forståelse af, hvilke aktører der har deltaget i begåelsen af forbrydelser, er af meget stor betydning for fastlæggelse af en formodet gerningsmands deltagelse og hans stilling i den kriminelle struktur. Ud over det store antal gerningsmænd omfatter centrale internationale forbrydelser ofte mange ofre og vidner.

⁵² ICC's anklagers kontors strategiske plan for 2012-2015, punkt 3.

- Seksuelle og kønsbestemte voldsforbrydelser

Efterforskning og strafforfølgning af seksuel vold og kønsbestemte forbrydelser kan være særlig udfordrende på grund af forbrydelseernes følsomhed og den tilknyttede sociale stigmatisering, skam og ydmygelse af ofre og vidnerne, forbrydelseernes private karakter og sandsynligheden for fornyet viktimisering og yderligere traumatisering under en straffesag. Hittidige erfaringer fra sager har vist, at der er behov for dygtige efterforskere og anklagere med tilstrækkelig uddannelse og viden til at kunne stille hensigtsmæssige og følsomme spørgsmål med henblik på at fastslå, om der er begået seksualforbrydelser, og at medtage alle de tilfælde af seksuel vold, der er nødvendige for at kunne afgøre, om de elementer, der indgår i folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, er til stede⁵³.

b. Et skrøbeligt, lovløst miljø efter forbrydelserne

Centrale internationale forbrydelser kan være begået under en væbnet konflikt, som følge af sammenbrud af retsstaten og den offentlige orden, undertrykkelse af civilbefolkningen i forbindelse med voldelig diskrimination eller forfølgelse eller politisk undertrykkelse mv. Sådanne vilkår udgør hindringer for efterforskninger, som kan fortsætte, selv efter at konflikten eller krisen er ophørt.

- Regeringen er ude af stand eller uvillig til at samarbejde

I et sådant miljø samarbejder staten i det område, hvor forbrydelserne blev begået, måske ikke i forbindelse med efterforskningen, især hvis statslige embedsmænd er genstand for efterforskning. Sådanne embedsmænd kan opstille politiske eller juridiske hindringer for at besværliggøre efterforskning. For eksempel tillader national lovgivning måske ikke sådanne efterforskninger, love kan manipuleres af regeringsembudsmand, eller efterforskere kan pålægges rejserestriktioner. I tilfælde, hvor regeringen samarbejder, kan andre forhold hindre efterforskningen. For eksempel har staten måske ikke ordentligt og effektivt fungerende offentlige strukturer eller myndigheder og kan således ikke sikre passende samarbejdskanaler og deraf følgende gensidig retshjælp mellem stater.

⁵³ Jf. desuden konklusionerne fra 16. møde i det europæiske net af kontaktpunkter for efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser den 21.-22. maj 2014 i Haag, konklusion 5-8.

- Sikkerhedsmæssige forhold

I stater, der er omfattet af en efterforskning, er der måske en væbnet konflikt i gang, og selv om der ikke finder nogen væbnet konflikt sted, kan det være yderst vanskeligt eller farligt at nå frem til visse områder med henblik på at indsamle bevismateriale som følge af konfliktenes ødelæggende virkninger på landets infrastruktur, eller ganske enkelt fordi de statslige myndigheder måske ikke kontrollerer dele af deres område. I nogle områder kan der være ueksploderede bomber, miner eller anden form for krigsmateriel. Det kræver forudgående planlægning og ressourcer at sørge for sikkerheden for de personer, der deltager i efterforskning og strafforfølgning af og retssager mod formodede gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser (efterforskere, anklagere, forsvarsadvokater, dommere, vidner, ofre, tolke og gerningsmanden eller -mændene). Omfattende efterforskningsplanlægning og sikkerhedstrusselsvurderinger for at fastlægge de sikkerhedsmæssige aspekter af gennemførelsen af en efterforskning er afgørende for at begrænse denne risiko.

- Identifikation af vidner og ofre

Folkeregistre er ofte ødelagt, forsvundet, ukorrekt ført i konfliktsituationer eller ganske enkelt ikkeeksisterende. Desuden flygter mange vidner og ofre og ofte gerningsmændene selv fra regionen på grund af den ustabile sikkerhedssituation eller frygt for følgevirkninger. Disse situationer giver betydelige vanskeligheder i forbindelse med at identificere og lokalisere vidner og ofre, holde kontakt med dem, finde ud af forbindelserne mellem dem og at sammenkæde dem med forbrydelsen. Nogle nationale myndigheder har forsøgt at opfordre sådanne ofre og vidner, der rejser ind på deres område, til i indvandringsprocessen at indberette deres oplevelser af forbrydelser⁵⁴. For at sikre, at efterforskningen af en central international forbrydelse foretages på samlet vis, idet alle berørte parter forklaringer og alle foreliggende beviser tages i betragtning, er samarbejde mellem de inddragede staters myndigheder, særlig udlændinge-, retshåndhævelses- og anklagemyndighederne i medlemsstaterne, nødvendigt for at bidrage til at identificere relevante vidner.

⁵⁴ For eksempel anmoder de tyske indvandringsmyndigheder asylansøgere, der ankommer fra Syrien, om at udfylde en formular, hvor de bliver spurgt, om de har været vidne til krigsforbrydelser, og i givet fald give nærmere oplysninger herom. Jf. Human Rights Watch: "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands", september 2014, s. 10 – http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- Støtte til og beskyttelse af ofre og vidner

Efterforskningsmyndighederne og de strafforfølgende myndigheder står ofte over for specifikke problemstillinger for så vidt angår ofre og vidner og bør følge princippet om ikke at gøre skade. Ofre eller vidner kan være bange for konsekvenserne, hvis de vidner mod de formodede gerningsmænd⁵⁵. Mistænkte, der har betydelig indflydelse i konfliktområderne, kan lægge pres på personer, som kan vidne mod dem. Desuden bør der sørges for, at ofre og vidner modtager passende psykologisk støtte for at beskytte dem mod fornyet viktimering. Der kan opstå yderligere udfordringer i forbindelse med at støtte sig til sagkyndige samt i forbindelse med at identificere og lokalisere pålidelige og troværdige vidner. Af logistiske eller andre grunde afgives vidneudsagn nogle gange ved hjælp af videokonference uden alle fordelene ved levende vidneudsagn. På grund af visse samfunds karakter eller uundgåelig genkendelse er det endvidere ofte vanskeligt at opretholde fortrolighed i efterforskninger på dette område. Disse problemer øges, når ofrene og vidnerne og/eller deres familie bor uden for medlemsstaterne. Udfordringerne ved at yde beskyttelse under disse omstændigheder kræver en omfattende risikovurdering fra indledningen af en efterforskning.

Ud over at yde støtte til og beskyttelse af ofre og vidner har de nationale myndigheder andre forpligtelser såsom at gøre det muligt, at ofre kan deltage i retssager, og at give adgang til andre rettigheder såsom juridisk repræsentation, beskyttelse og støtte samt erstatning⁵⁶. Det kan imidlertid være udfordrende at yde en sådan støtte, især når ofrene bor i udlandet. At yde tilstrækkelig støtte kan kræve, at myndighederne iværksætter en kommunikationsstrategi ved indledningen af en sag og tilbyder opsøgende aktiviteter i forbindelse med igangværende efterforskninger og retssager for at oplyse ofrene om den pågældende sag og om deres rettigheder og for at tilskynde dem til at melde sig.

⁵⁵ I Mpambarasagen blev de nederlandske myndigheder f.eks. kontaktet af et vidne, som følte sig bange, efter at slægtninge til den tiltalte havde sat sig i forbindelse med vedkommende. Jf. Human Rights Watch: "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands", september 2014, s. 49-50 – http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

⁵⁶ Jf. direktiv 2012/29/EU om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og Europa-Kommissionens vejledende dokument fra december 2013 om gennemførelse af direktiv 2012/29/EU i national ret.

- Tidsmæssige aspekter

Efterforskning og strafforfølgning foretages i sagens natur, efter at hændelserne har fundet sted, men i tilfælde af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser kan efterforskning og strafforfølgning finde sted flere år eller endda årtier senere. Centrale internationale forbrydelser forældes normalt ikke. Derfor kan retssager finde sted, så længe gerningsmændene er i live. Efterhånden som tiden går mellem begåelsen af forbrydelsen og efterforskningen heraf, øges vanskelighederne ved at indsamle pålideligt bevismateriale imidlertid. For eksempel kan kriminalteknisk bevismateriale være gået tabt eller være blevet kontamineret, arkiver kan være ødelagt, og vidner kan have større tendens til at huske forkert.

c. Arten af oplysninger

- Mængden af oplysninger og sagsstyring

Efterforskere står på den ene side over for manglende afslørende beviser af forskellige grunde, som f.eks. den tid, der er gået mellem begåelsen af handlingen og efterforskningen heraf, eksistensen af adskillige gerningsmænd eller manglen på dokumentation f.eks. af en ordre, der kæder gerningsmand sammen med gerningssted. Efterforskere kan på den anden side blive stillet over for en overvældende mængde af potentielt relevante oplysninger, der kan være til gavn for efterforskningen. Sammenstilling og behandling af sådanne store mængder oplysninger kræver dygtige fagfolk, oversættere og efterforskere samt tilgængelige administrative og andre ressourcer. Efterforskere står også over for forskellige kilder til oplysninger, der kan anvendes som bevismateriale. Disse oplysninger kan være: 1) offentlige såsom medierne, internettet (f.eks. YouTube og Facebook) samt rapporter fra mellemstatslige organisationer, NGO'er og andre internationale organisationer, 2) til tjenestebrug såsom fra forskellige nationale eller internationale efterretningstjenester, eller 3) internationale og nationale dokumenter med adgang til tjenestebrug fra f.eks. politiefterforskninger eller udlændingemyndighederne. Selv om både offentlige oplysninger og oplysninger til tjenestebrug kan tjene som kilder til potentielt bevismateriale til retssager, udgør mængden af oplysninger samt håndteringen og gennemgangen heraf en udfordring for efterforskere og anklagere.

- **Tolkning og oversættelse**

Det kan være vanskeligt at finde neutrale, disponible og pålidelige tolke i et konfliktområde. I nogle sager kan det sprog, der tales af lokalbefolkningen eller af de inddragede parter, være yderst sjældent eller tales udelukkende af én af de grupper, der er inddraget i konflikten⁵⁷. På grund af den faktuelle kompleksitet i sådanne sager bliver en stor mængde potentielt relevant dokumentation måske også nødt til at blive oversat.

- **Betydningen af vidneudsagn**

Eftersom gerningsmændene til centrale internationale forbrydelser ofte ikke efterlader sporbare dokumentariske oplysninger eller optegnelser, er vidneudsagn et afgørende element i opbygningen af en vellykket sag mod en gerningsmand. I sådanne sager konfronteres efterforskere imidlertid ofte med problemer som f.eks. traumatisering af vidner, vidnemanipulation eller fornyet viktimisering samt troværdighed. Vidnetræthed kan også give betydelige problemer, især hvis vidner tidligere adskillige gange har afgivet deres forklaring og til forskellige aktører (humanitære hjælpearbejdere, NGO'er, medier, internationale efterforskere m.fl.). Desuden kan vidner lide af hukommelsestab eller forvirring, fordi erindringen efter lang tid svækkes⁵⁸. Som følge af den kompleksitet, der er karakteristisk for vidneudsagn og ofres forklaringer i sådanne sager, skal efterforskere af centrale internationale forbrydelser have den nødvendige uddannelse for effektivt at kunne foretage afhøringer og forhør. Endvidere bør efterforskere anerkende, at det er nødvendigt at undersøge andre former for beviser såsom skriftligt eller kriminalteknisk bevismateriale.

⁵⁷ I forbindelse med krigen mellem Eritrea og Etiopien stod Den Faste Voldgiftsret f.eks. over for erklæringer, der kunne anvendes efter fire gange relæoversættelse. Jf. Sean D. Murphy, Won Kidane og Thomas R. Snider: "Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission", s. 86.

⁵⁸ F.eks. indledte Argentina og Guatemala først for nylig efterforskning af de massegrusomheder, der er begået på deres område, selv om grusomhederne blev begået i 1980'erne. De baltiske stater efterforsker forbrydelser, der blev begået i 1950'erne i begyndelsen af den sovjetiske besættelse. Efterforskning og strafforfølgning ved både Det Internationale Tribunal til Pådømmelse af Krigsforbrydelser i det Tidligere Jugoslavien (ICTY) og nationale domstole er i gang for forbrydelser begået i det tidligere Jugoslavien i begyndelsen af 1990'erne. Ligeledes pågår efterforskning og retssager for forbrydelser begået under folkedrabet i 1994 i Rwanda stadig.

d. Logistiske udfordringer

- Antal potentielle efterforskninger og prioritering

De nationale strafferetlige systemer i medlemsstaterne står hyppigt over for et betydeligt antal mistænkte gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser. Et utilstrækkeligt antal uddannede embedsmænd, utilstrækkelige ressourcer eller begrænset administrativ kapacitet kan hæmme effektiviteten af talrige sideløbende efterforskninger. De kompetente myndigheder er derfor ofte nødt til at prioritere deres løbende bestræbelser og fokusere på at indlede retssager mod mistænkte, som der kan føres en forsvarlig retssag mod. En sådan prioritering kan bygge på en række faktorer såsom de til rådighed stående ressourcer og omfanget af foreliggende bevismateriale og relevante oplysninger.

- Arbejdsområde

Efterforskninger finder ofte sted i et ukendt geografisk område, hvilket kan medføre forskellige logistiske hindringer. For at kunne forberede en rejse ordenligt er en efterforsker af centrale internationale forbrydelser begået i et tredjeland nødt til at have forudgående kendskab til klimaet, vejrforhold, vejinfrastruktur og andre tilgængelighedsproblemer, som vedkommende kan komme ud for, og forstå, hvilken indvirkning disse forhold kan have på det indsamlede bevismateriale. Grundige forberedelser kan være påkrævet til efterforskninger i ukendte områder, f.eks. vaccinationer mod sygdomme, særligt elektrisk udstyr og anden særlig udrustning.

- Særlig ekspertise

Retssager mod mistænkte gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser kræver altid en omfattende forståelse af yderligere ekspertiseområder ud over den gældende retlige ramme. Både anklager og forsvarer gør som regel brug af sagkyndige til at afgive vidneudsagn om de nærmere enkeltheder i en bestemt konflikt. Såvel efterforskere som anklagere og dommere er nødt til at have kendskab til andre relevante områder såsom militær organisation og militære strukturer, operationer og forskellige former for våben, miner eller ammunition, ballistik og kriminalteknik samt de geopolitiske og sociokulturelle forhold, der spiller en rolle i forbindelse med voldelige konflikters udvikling. Derudover bør de kompetente myndigheder have adgang til ekspertviden på områderne politi, sikkerhed, politik og historie vedrørende den stat, hvor forbrydelsen fandt sted.

- Samfundet

Lokalbefolkningen i det konfliktområde, hvor forbrydelserne er begået, har ofte en anderledes eller ukendt kultur eller anderledes eller ukendte værdier eller adfærdsmønstre. Desuden er centrale internationale forbrydelser ofte begået af eller mod aktører, der tilhører anderledes grupper med kontrasterende politiske eller økonomiske synspunkter og anderledes kulturelle, etniske og historiske karakteristika. Såvel efterforskere som anklagere og dommere skal have en reel forståelse af sådanne samfundsforhold for at kunne garantere en sikker og korrekt behandling af de pågældende sager.

- Manglende instrumenter til retligt samarbejde

Efterforskere og anklagere står ofte over for manglende retlige instrumenter og dermed et manglende retsgrundlag for gensidig retshjælp og udlevering i forbindelse med tredjelande. I sådanne situationer er de kompetente nationale myndigheder i bedste fald afhængige af ad hoc-samarbejdsaftaler (som især afhænger af de fremmede staters politiske vilje og en betydelig investering i tid og ressourcer) og er i værste fald overhovedet ikke i stand til at samarbejde.

1.3.2 Retlig kompleksitet

- Kontekstuelle elementer

Ud over at fastlægge de objektive (gerningsindhold) og subjektive (tilregnelser) elementer i en central international forbrydelse er det også nødvendigt at føre bevis for de specifikke kontekstuelle elementer⁵⁹. For f.eks. at bevise, at der blev begået forbrydelser mod menneskeheden, skal det dokumenteres, at forbrydelserne var led i et omfattende eller systematisk angreb på en civilbefolkning, og for så vidt angår krigsforbrydelser skal der føres bevis for, at den pågældende forbrydelse blev begået i forbindelse med en international eller en ikkeinternational væbnet konflikt.

⁵⁹ Jf. "Elements of Crimes of the International Criminal Court", ICC-ASP/1/3 108, FN's dok. PCNICC/2000/1/Add. 2 (2000), for så vidt angår de forbrydelser, der er listeopført i Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol.

- Effektiv gennemførelse

I henhold til komplementaritetsprincippet i Romstatutten har deltagerstaterne den primære kompetence til at efterforske og strafforfølge mistænkte gerningsmænd til folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Som allerede omtalt hidrører denne forpligtelse for alle stater til at stille gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser for en domstol fra et sæt internationale forpligtelser, der er meget mere omfattende end dem, der er fastsat i Romstatutten. For at komplementaritetsordningen kan fungere korrekt, kræver det imidlertid behørig gennemførelse af forpligtelserne i henhold til Romstatutten, så de nationale myndigheder er i stand til at føre retssager i overensstemmelse med de fastlagte normer i international strafferet. Komplementaritet betyder i praksis, at deltagerstaterne ikke kun skal sørge for, at forbrydelser i henhold til Romstatutten er forbrydelser i national ret, men skal også sikre, at de har gennemført begreber såsom kommando og overordnet ansvar på passende vis, og fastsætte relevante regler om jurisdiktion, straffe, immunitet og forældelsesfrister i overensstemmelse med international ret. Den nationale gennemførelse af de internationale retsnormer er nogle gange utilstrækkelig til at opfylde de internationale forpligtelser, hvilket vanskeliggør opfyldelse af alle statsforpligtelser til samarbejde i straffesager eller efterforskning og strafforfølgning.

- International immunitet

Visse embedsmænd såsom stats- og regeringschefer, udenrigsministre, akkrediterede diplomater, internationale organisationers personale⁶⁰ og deltagere i officielle delegationer kan under særlige omstændigheder have immunitet over for strafferetlig jurisdiktion⁶¹. Når der er mulig konflikt mellem immunitet og personligt strafferetligt ansvar, skal efterforskningsmyndighederne, de strafforfølgende myndigheder og myndighederne med ansvar for juridisk bistand sørge for, at reglerne om international immunitet

⁶⁰ Jf. konventionen om De Forenede Nationers rettigheder og immuniteter af 13. februar 1946. artikel V-VII, 1 U.N.T.S. 15.

⁶¹ Jf. sagen vedrørende arrestordren af 11. april 2000 (Den Demokratiske Republik Congo mod Belgien), ICJ 2002. Immuniteten ophører imidlertid, når den pågældende person ikke længere udøver en af de nævnte funktioner. Jf. også Schweiz' føderale strafferets afgørelse af 25. juli 2012 – <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Jf. også konventionen om De Forenede Nationers rettigheder og immuniteter af 13. februar 1946. artikel V-VII, 1 U.N.T.S. 15.

anvendes korrekt, således at det sikres, at personer, der har immunitet over for udøvelse af national strafferetlig jurisdiktion, ikke ulovligt anholdes eller tilbageholdes, og omvendt, at immunitet ikke misbruges til uretmæssigt at beskytte enkeltpersoner fra at blive holdt strafferetligt ansvarlige for begåelse af de alvorligste forbrydelser.⁶²

Begåelse af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser kan ikke accepteres som en del af tjenestepligter. Som følge af den manglende klarhed på nationalt plan og forskellige afgørelser i samme slags situationer udgør spørgsmålet om internationale regler om immunitet et område med usikkerhed og manglende retlig forudsigelighed. Immunitetsstatussen for visse embedsmænd for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser er stadig ikke særlig veldefineret.

- Fastlæggelse af en forbindelse til den formodede gerningsmand

Bevis for forbindelsen mellem den formodede gerningsmand og forbrydelsen er et nødvendigt skridt i fastlæggelsen af personligt strafferetligt ansvar for personer, der har deltaget i en central international forbrydelse. Ud over direkte begåelse anerkender international strafferet andre former for strafferetligt ansvar for centrale internationale forbrydelser. Ansvar for sådanne forbrydelser kan således bunde i både direkte begåelse af en given handling og forskellige former for indirekte deltagelse afhængigt af det nationale strafferetlige system i den stat, der efterforsker og strafforfølger den pågældende forbrydelse. Afstanden mellem den person, der planlagde eller gav ordre til forbrydelsen, og det sted, hvor forbrydelsen rent faktisk blev begået, medfører en række udfordringer for både efterforskere og anklagere. Eksistensen af en reel overordnet stilling, som ikke er dokumenteret i optegnelser eller andet bevismateriale, er en anden vanskelighed, som retssystemer står over for, eftersom kommandovejen inden for moderne krigsførelse ofte forløber samtidigt inden for de administrative, politiske, retshåndhævende og militære strukturer.

- Forskellige retskilder

Ud over reglerne i nationale straffelove skal efterforskere, anklagere og dommere følge andre retskilder såsom internationale strafferetlige regler, både traktater og sædvaner, humanitær folkeret og menneskerettighedsret samt forskellige sekundære kilder såsom retspraksis fra retter i andre jurisdiktioner, internationale domstoles retspraksis (f.eks. Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien (ICTY), Det Internationale Tribunal for Rwanda (ICTR), Den Internationale Domstol (ICJ) og Den Internationale Straffedomstol (ICC)) og doktriner. En vellykket sag kræver således, at de nationale efterforskningsmyndigheder og de strafforfølgende myndigheder har et godt kendskab til disse kilder og anvendelse heraf, såvel på en international som på en intern væbnet konflikt, og et meget højt ekspertiseniveau på nationalt plan.

⁶² Nettet drøftede spørgsmålet om internationale regler for international immunitet og national praksis på dette område på 14. møde, der fandt sted den 17.-18. april 2013.

KAPITEL TO: TILSAGN OM AT BEKÆMPE STRAFFRIHED I DEN EUROPÆISKE UNION OG DENS MEDLEMSSTATER

2.1 På EU-plan

EU bygger på principperne om frihed, demokrati, respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstaten, herunder behovet for at bringe straffrihed til ophør og for at efterforske og strafforfølge de ansvarlige for folke drab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser.

EU har bevist sit store engagement i eksterne aktioner på dette område, særlig gennem sit samarbejde med ICC⁶³, Den Europæiske Unions menneskerettighedspolitik⁶⁴ og det fælles arbejdsdokument fra 2013 om fremme af komplementaritetsprincippet⁶⁵. Disse dokumenter fremmer imidlertid den fortsatte bekæmpelse af straffrihed på internationalt plan og fokuserer på tredjelande med mindre vægt på den interne dimension af EU's politik. EU har vist sin vilje til at bekæmpe ovennævnte forbrydelser internt gennem oprettelsen af folke drabsnettet i 2002⁶⁶ og nettets sekretariat i 2011⁶⁷. Derudover opfordrer Rådets afgørelse 2003/335/RIA medlemsstaterne til at styrke samarbejdet mellem nationale enheder, således at de enkelte medlemsstaters retshåndhævende myndigheder i videst muligt omfang kan samarbejde effektivt om efterforskning og strafforfølgning af formodede gerningsmænd til alvorlige internationale forbrydelser⁶⁸. Nævnte rådsafgørelses artikel 2 fastsætter, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at de retshåndhævende myndigheder bliver underrettet om tilstedeværelse af formodede gerningsmænd, og til at sikre udveksling af oplysninger mellem de nationale retshåndhævelses- og udlændingemyndigheder.

⁶³ Jf. f.eks. Rådets afgørelse 2011/168/FUSP af 21. marts 2011 om Den Internationale Straffedomstol (EUT L 76 af 22.3.2011, s. 56) og handlingsplanen hertil af 12. juli 2011 (rådsdokument 12080/11).

⁶⁴ Jf. f.eks. den fælles meddelelse fra Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik: *Menneskerettigheder og demokrati i centrum for EU's optræden udadtil – en mere effektiv tilgang* (KOM(2011) 886), s. 16, EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati og EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati af 25. juni 2012 (Rådets dok. 11855/12) og Rådets afgørelse 2012/440/FUSP af 25. juli 2012 om udnævnelse af Den Europæiske Unions særlige repræsentant for menneskerettigheder (EUT L 200 af 27.7.2012, s. 21).

⁶⁵ SWD(2013) 26 af 31. januar 2013.

⁶⁶ Rådets afgørelse 2002/494/RIA af 13. juni 2002 (EFT L 167 af 26.6.2002, s. 1).

⁶⁷ Artikel 25a i Eurojustafgørelsen som ændret ved Rådets afgørelse 2009/426/RIA af 16. december 2008 (EUT L 138 af 4.6.2009, s. 14).

⁶⁸ Rådets afgørelse 2003/335/RIA af 8. maj 2003 (EUT L 118 af 14.5.2003, s. 12).

Desuden har EU understreget betydningen af samarbejde mellem medlemsstater, tredjelande og internationale tribunaler samt betydningen af konsekvens i og sammenhæng mellem sine instrumenter og politikker.

I Stockholmprogrammet opfordrer Det Europæiske Råd EU-institutionerne til:

fortsat at støtte og fremme Unionens og medlemsstaternes indsats mod straffrihed og bekæmpe folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser; i den forbindelse at fremme samarbejdet mellem medlemsstater, tredjelande og de internationale domstole på dette område, navnlig Den Internationale Straffedomstol (ICC), og videreudvikle udvekslingen af retsoplysninger og bedste praksis vedrørende strafforfølgning for sådanne forbrydelser via det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrabsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser.⁶⁹

Desuden har artikel 8 i Rådets afgørelse 2011/168/FUSP følgende ordlyd:

forpligter EU til at sikre, at der er konsekvens i og sammenhæng mellem alle dets instrumenter og alle dets politikker i spørgsmål, der vedrører internationale forbrydelser inden for ICC's jurisdiktion. I denne forbindelse er det afgørende, at afgørelsen forpligter Den Europæiske Union til at sikre, at der er en sådan konsekvens og sammenhæng ikke alene i dens optræden udadtil, men også i dens interne foranstaltninger.⁷⁰

Yderligere bestræbelser på at styrke det interne aspekt af EU's politik for bekæmpelse af straffrihed vil sikre troværdigheden og fuldstændigheden af dens eksterne dimension og retsopgørpolitikken.

⁶⁹ EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

⁷⁰ Artikel 8 i Rådets afgørelse 2011/168/FUSP.

2.2.1 Nettets rolle

Nettet blev oprettet for at sikre et tæt samarbejde mellem de nationale myndigheder om efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Dets første møde blev afholdt i november 2004, men nettets sekretariat blev først oprettet i 2011. Nettet er i øjeblikket det eneste organ i EU med mandat til at støtte medlemsstaternes indsats og lette koordineringen af deres aktiviteter inden for bekæmpelse af straffrihed for gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser og har dermed en afgørende rolle med hensyn til at sikre EU's engagement i bekæmpelse af straffrihed internt.

De nationale myndigheder er repræsenteret i nettet af nationale kontaktpunkter – anklagere, efterforskere og myndigheder med ansvar for gensidig retshjælp, som beskæftiger sig med efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser på nationalt plan. Ud over medlemsstaternes nationale myndigheder og deres modstykker fra Canada, Norge, Schweiz og USA holder nettet også kontakt med repræsentanter for Europa-Kommissionen, Eurojust, ICC og internationale ad hoc-straffetribunaler, Den Internationale Røde Kors Komité, Interpol og civilsamfundsorganisationer.

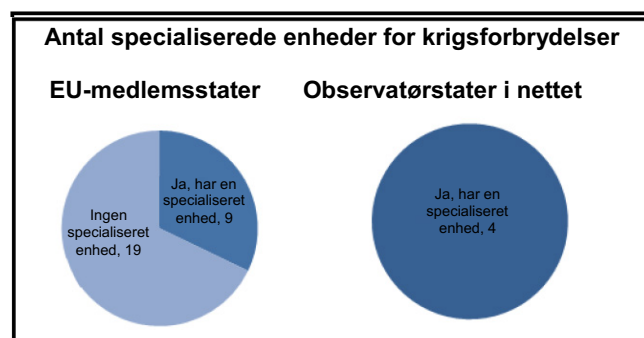
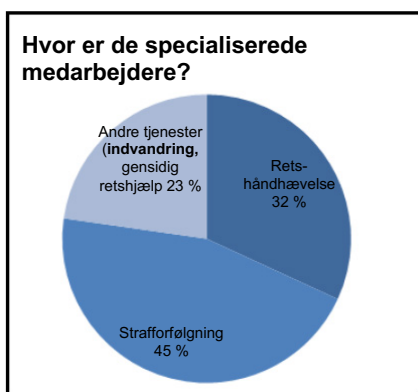
Møder afholdes to gange om året og giver fagfolk mulighed for at udveksle operationelle oplysninger, viden, problemløsningsteknikker og praktiske eksempler. Møderne er opdelt i to dele.

Den åbne del omfatter det udvidede net med de nationale kontaktpunkter og de andre repræsentanter som nævnt ovenfor. Den lukkede del omfatter udelukkende de nationale kontaktpunkter og deres modstykker fra observatørstaterne, hvilket skaber en atmosfære af fortrolighed til udveksling af operationelle oplysninger om igangværende efterforskninger og udleveringsbegæringer vedrørende centrale internationale forbrydelser. Den lukkede del bidrager til at opbygge tillid og indbyrdes samarbejde mellem efterforskere og anklagere fra alle medlemsstaterne såvel som mellem fagfolk og repræsentanter for andre organisationer, der arbejder inden for dette område. Desuden nyder nettets medlemmer godt af den ikkeoffentlige del af nettets websted med adgangsbegrænsning, der fungerer som en platform for udveksling af oplysninger og adgang til dokumenter, som er relevante for nettets mandat.

Som resultat af møderne har nettet udviklet en mængde viden om presserende spørgsmål inden for sit kompetenceområde. Nettet og dets sekretariatet har efterfølgende udarbejdet ekspertdokumenter om en række emner såsom samarbejde mellem udlændinge-, retshåndhævelses- og anklagemyndigheder, støtte til og beskyttelse af vidner samt strafferetligt ansvar for juridiske personer. Som platform for fagfolk er nettet engageret i at støtte de nationale myndigheder ved at besvare praktiske og juridiske spørgsmål vedrørende efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser, over for hvilke medlemsstaterne har strafferetlig jurisdiktion, uanset hvor forbrydelserne er begået. Nettet har trods sine begrænsede ressourcer etableret sig som et uformelt kontaktpunkt for bekæmpelse af straffrihed i EU og kan fungere som en model for bedste praksis med henblik på udvikling af lignende net i andre regioner. I denne forbindelse har nettet allerede tjent som model for udvikling af et net i Den Afrikanske Union af anklagere, der er specialiseret i centrale internationale forbrydelser, og kan med tilstrækkelig støtte fortsætte med at fungere som forbillede for fremtidige regionale net. I fremtiden kan det blive endnu mere vigtigt, at det afrikanske net og EU-nettet arbejder tæt sammen, udveksler oplysninger og drøfter spørgsmål af fælles interesse.

2.2 På medlemsstatsniveau⁷¹

I de seneste år er der takket være visse medlemsstatsers initiativer vedrørende



oprettelse af specialiserede polititeam og stillinger for anklagere og embedsmænd med ansvar for gensidig retshjælp gjort betydelige fremskridt med at strafforfølge gerningsmænd. Der er oprettet særlige enheder, som er specialiseret i at tage sig af centrale internationale forbrydelser, inden for politiet og/eller

de strafforfølgende myndigheder i Belgien,

⁷¹ Der blev sendt et spørgeskema til nettets kontaktpunkter med henblik på indsamling af ajourførte tal om både antallet af medarbejdere, der er specialiseret i internationale forbrydelser inden for forskellige afdelinger ved de nationale myndigheder, og ligeledes om antallet af strafforfølgninger og efterforskninger i medlemsstaterne. Svarene blev indsamlet af nettets sekretariat og er gengivet i tabellerne nedenfor.

Kroatien, Danmark, Frankrig, Tyskland, Nederlandene, Det Forenede Kongerige og Sverige.⁷² I Norge, Schweiz, Canada og USA findes der også særlige enheder, der deltager i nettet som observatørstater. I andre medlemsstater såsom Finland, Litauen, Polen og Letland arbejder specialiserede medarbejdere med centrale internationale forbrydelser, selv om det ikke er i en særlig enhed for krigsforbrydelser. Endvidere har personale fra visse medlemsstater, der ikke arbejder udelukkende med centrale internationale forbrydelser, ikke desto mindre specialiseret viden om sådanne forbrydelser. Specifikt personale med specialiseret viden indebærer store fordele for efterforskningen og strafforfølgingen af centrale internationale forbrydelser. Der er opnået yderligere forbedringer ved øget udveksling af bedste praksis, erfaringer og fremme af samarbejdet via nettet, hvilket har ført til vellykket strafforfølging af mange gerningsmænd til folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og torturforbrydelser i visse medlemsstater.



⁷² For et mere samlet overblik over praksis i enheder, der er specialiseret i efterforskningen og strafforfølgingen af centrale internationale forbrydelser, se "Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units", REDRESS og Det Internationale Menneskerettighedsforbund, der er til rådighed på: http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Særlige enheder og antallet af medarbejdere inden for de forskellige tjenester

	Specialiserede enheder for krigsforbrydelser	Retshåndhævelse	Strafforfølgning	Andre tjenester (embedsmænd i udenrigsministeriet, embedsmænd med ansvar for gensidig retshjælp, repræsentanter for udlændingemyndighederne)
Østrig		0	0	0
Belgien	✓	5*	4*	4 inden for gensidig retshjælp
Bulgarien		0	0	0
Kroatien	✓	Oplysninger, som udelukkende er til tjenestebrug	36 + statsadvokatens rådgivere	11*
Cypern		0	0	0
Den Tjekkiske Republik		0	0	0
Danmark	✓	5*	3*	3*
Estland		0	0	0
Finland		2*	1*	0
Frankrig	✓	10	2 + 3 undersøgelsesdommere	
Tyskland	✓	10 + 16*	7	24*
Grækenland		0	0	0
Ungarn		0	0	0
Irland		0	0	0
Italien		0	0	0
Letland		0	1	0
Litauen		0	18*	0
Luxembourg		0	0	0
Malta		0	0	0
Nederlandene	✓	25-30	5,5	1 inden for gensidig retshjælp 25 medarbejdere ved udlændingemyndighederne med ansvar for artikel 1F-sager
Polen	✓ ⁷³	0	87 anklagere (+ 11 historikere)	0
Portugal		0	0	0
Rumænien		0	0	0
Slovakiet		0	0	0
Slovenien		0	0	0

⁷³ Det polske institut for national erindring — Kommissionen for strafforfølgning af forbrydelser mod den polske nation (som en strafforfølgende enhed) foretager efterforskning vedrørende nazistiske og kommunistiske forbrydelser og andre forbrydelser, der er klassificeret som folkedrab, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden begået mod polske statsborgere i perioden mellem september 1939 og juli 1990. Alle andre forbrydelser, der er klassificeret som folkedrab, krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, hører under anklagemyndigheden.

Spanien		0	0	0
Sverige	✓	8	6	0
Det Forenede Kongerige	✓	20	13	8
Norge	✓	14	6	
USA	✓	10	11	
Canada	✓	9*	30	50*
Schweiz	✓	0	4*	0

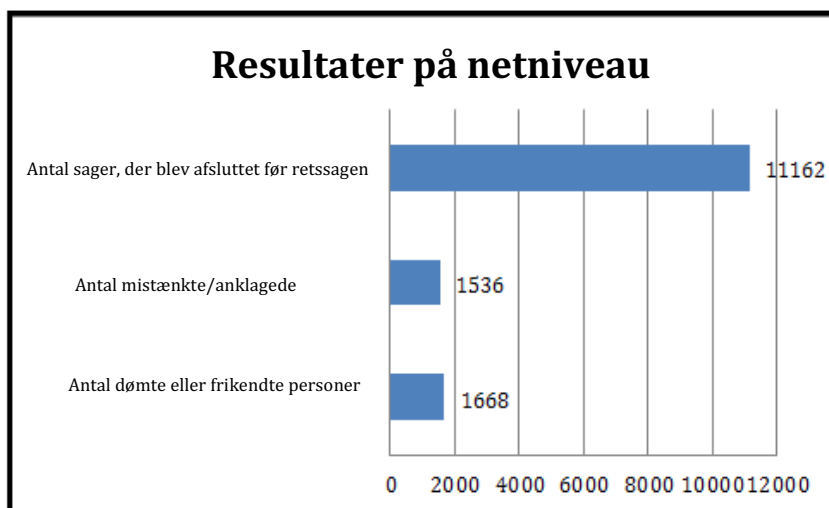
* halvspecifikt personale — dvs. også involveret i efterforskning af andre forbrydelser.

2.2.1 Resultater på medlemsstatsniveau og nettets medlemmer

Medlemsstaternes resultater inden for strafforfølgning af gerningsmænd er imponerende i betragtning af den begrænsede opmærksomhed og de ressourcer, der på nationalt plan investeres i at strafforfølge denne form

for kriminalitet. For de medlemsstater, som ikke foretager strafforfølgning i henhold til princippet om territorial kompetence, er fordelene ved specialiserede enheder endnu mere tydelige. Motivationen og det personlige engagement, der udvises af de personer,

der arbejder på dette område, har ofte kompenseret for de tilgængelige ressourcer og den manglende prioritering af disse forbrydelser. Medlemsstaterne har indtil videre afsluttet i alt 1 607 sager vedrørende centrale internationale forbrydelser og er på nuværende tidspunkt i gang med at efterforske endnu 1 339 sager fra hele verden.



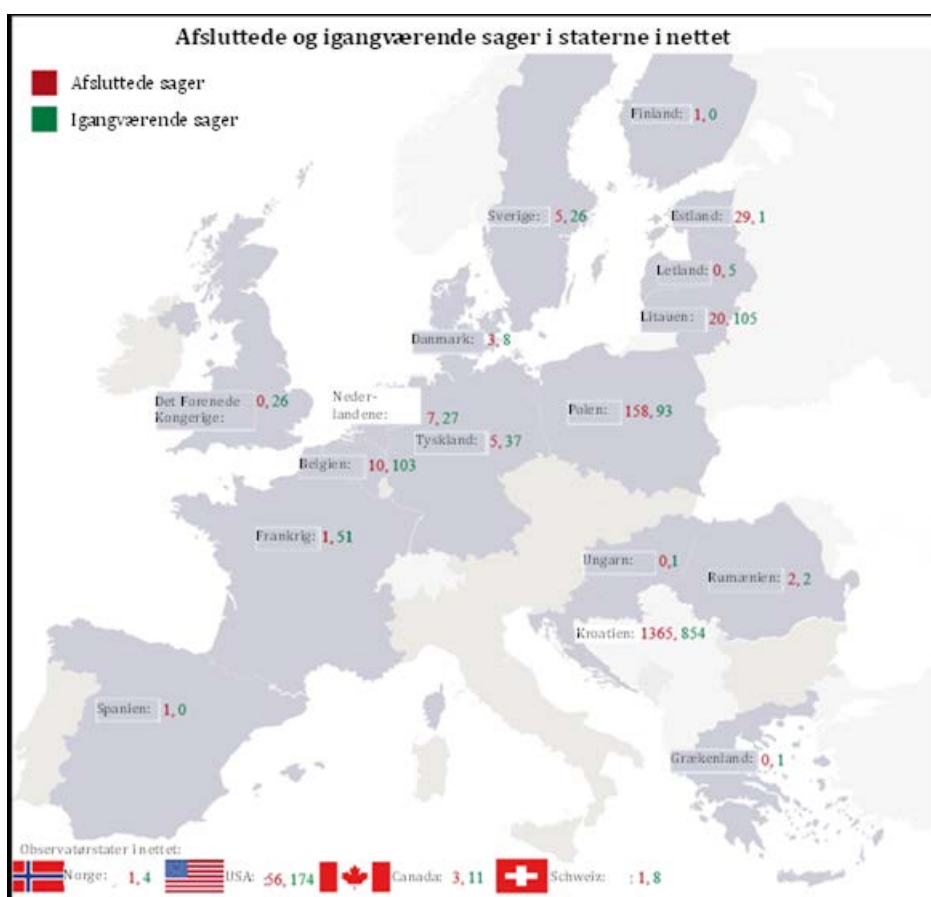
Tallene i tabellen nedenfor viser antallet af efterforskninger og strafforfølgninger vedrørende centrale internationale forbrydelser i forskellige perioder på grundlag af de data, der foreligger i hver medlemsstat. Den generelle periode for dataene var fra 2002 og frem, men på grund af forskelle i dokumentering og arkivering af sager samt forskelle i gennemførelsen af international lovgivning i national lovgivning anvendes der også andre tidsrammer. For så vidt angår anmodninger om udlevering skal medlemsstaterne generelt vurdere disse sager efter princippet om

aut dedere aut judicare og følgelig overveje indholds-, procedure- og kompetencemæssige spørgsmål.

Sager i EU-medlemsstaterne	
Afsluttede sager	1607
Igangværende sager	1339

Det forholdsvist store antal sager, der afsluttes inden retssag, skyldes problemer, som er forbundet med

efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser. Dette tal fremhæver de vanskeligheder, som de nationale myndigheder står over for, men det understreger også de opnåede betydelige resultater, hvilket påvises af det nuværende tal på 1 607 afsluttede sager.



Efterforskning og strafforfølging

Land	Periode (hvis denne ikke er 2002 og frem)	Antal dømte/frikendte personer	Antal mistænkte under anklage/p.t. under efterforskning eller for retten	Antal sager, der blev afsluttet inden før retssag	Modtagne anmodninger om udlevering
Østrig		0	0	0	0
Belgien ⁷⁴		10	103	88	25
Bulgarien		0	0	0	0
Kroatien	1991-dec. 2013	1365	854	1265	Ingen data foreligger
Cypern		0	0	0	0
Den Tjekkiske Republik		0	0	0	0
Danmark	Siden 1995	3	8	254	5
Estland	Siden 1995	29	1	15	0
Finland		1	0	0	1
Frankrig		1	51	11	Ingen data foreligger
Tyskland	1988-2002	4		108	Ingen data foreligger
	2002-2014	1	37	13	19
Grækenland		0	1	0	0
Ungarn		0	1	3	Ingen data foreligger
Irland		0	0	0	6
Italien		0	0	0	1
Letland		0	5	0	0
Litauen	Siden 2011	20	105	53	0
Luxembourg		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0

⁷⁴ Tallene henviser til sager og ikke mistænkte, mens antallet af modtagne anmodninger om udlevering ikke omfatter anmodninger fra internationale straffemyndigheder.

Nederlandene		7	27	8	9
Polen	Siden 2000	158	93	9285	1
Portugal		0	0	0	0
Rumænien	2013 og frem	2	2	0	0
Slovakiet		0	0	0	0
Slovenien		0	0	0	0
Spanien		1	0	5	40
Sverige		5	26		Mellem 3 og 8 sager
Det Forenede Kongerige	2012-2014	0	26	18	6
Norge		1	4	17	5
USA ⁷⁵	2003-2013	56	174		Ingen data foreligger
Canada		3	11	10	9
Schweiz		1	8	12	5 pr. år
Alle observatørstater		61	197	39	19
Hele EU		1607	1339	11123	118
Hele nettet (EU plus observatørstater)		1668	1536	11162	137

⁷⁵ I USA trådte de strafferetlige bestemmelser for centrale internationale forbrydelser i kraft på forskellige tidspunkter (f.eks. trådte bestemmelserne om torturforbrydelser i kraft i 1994, krigsforbrydelser i 1996, rekruttering af børnesoldater i 2008 osv.). Med hensyn til overtrædelser, der fandt sted før ikrafttrædelsen af de strafferetlige bestemmelser, indledte myndighederne således en straffesag om svindel og overtrædelser i forbindelse med indvandringsregler blandt andre relevante sigtelser med henblik på strafforfølgning af gerningsmænd.

KAPITEL TRE: EN RÆKKE FORANSTALTNINGER TIL STØTTE FOR NATIONALE EFTERFORSKNINGER OG STRAFFORFØLGNINGER AF CENTRALE INTERNATIONALE FORBRYDELSER

Foranstaltningerne i denne strategi er resultatet af en grundig gennemgang af de foranstaltninger og politikker, der allerede er på plads i en række medlemsstater. De består af bedste praksis, henstillinger fra tidligere møder i nettet, arbejdet i en ekspertgruppe, og omfattende konsultationer med partnere, ICC, akademikere, civilsamfundet og andre aktører. De er ikke angivet i prioriteret rækkefølge. Ifølge nettet supplerer disse foranstaltninger snarere hinanden, og derfor bør medlemsstaterne og EU tage alle disse foranstaltninger i betragtning ved fastlæggelsen af en effektiv ramme for bekæmpelse af straffrihed.

Nettet understreger endvidere, at foranstaltningerne i denne strategi ikke udgør en udtømmende liste over foranstaltninger, som EU og medlemsstaterne bør træffe for at bekæmpe straffrihed effektivt. De retlige og faktuelle problemstillinger, der er forbundet med efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser, vil kræve, at medlemsstaterne træffer yderligere foranstaltninger for at afspejle specifikke sagers forhold. Da strategien vil blive evalueret regelmæssigt, kan andre foranstaltninger, som ikke er fremhævet her, derfor indgå i fremtidige udgaver af strategien.

Foranstaltning 1: Oprettelse, udvikling og fremme af specialiserede enheder

Baggrund: Der er allerede oprettet særlige eller specialiserede enheder, som udelukkende beskæftiger sig med sager vedrørende centrale internationale forbrydelser, i en række lande. Blandt medlemsstaterne har Nederlandene, Danmark, Belgien, Tyskland, Frankrig, Sverige, Det Forenede Kongerige og Kroatien sådanne enheder enten inden for deres myndigheder for strafferetlig efterforskning og/eller strafforfølgende myndigheder. Det ønskelige i at oprette sådanne strukturer blev også fremhævet af Rådet, der anførte, at medlemsstaterne bør:

sikre, at de retshåndhævende myndigheder og udlændingemyndighederne har de ressourcer og den struktur, der er nødvendig for et effektivt samarbejde og en effektiv efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser⁷⁶.

⁷⁶ Rådets afgørelse om efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, 2003/335/RIA, EUT nr. 118/12 af 14. maj 2003.

Specialiserede enheder omfatter embedsmænd, der er uddannet inden for identifikation, efterforskning eller strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser, forbrydelser vedrørende tortur og tvungen forsvinding⁷⁷. En tværfaglig tilgang vil også omfatte eksperter fra andre områder såsom historikere, sociologer, diplomater, antropologer, specialister i finansielle undersøgelser og inddrivelse af aktiver samt specialister i militære anliggender. De har specialiseret kendskab til international og national lovgivning og kan håndtere de særlige udfordringer, som efterforskningen og strafforfølningen af centrale internationale forbrydelser frembyder. De resultater, der er opnået med specialiserede enheder i medlemsstaterne, viser, at struktureret samarbejde og oprettelsen af særlige enheder uden yderligere opgaver gør det væsentligt lettere at identificere, efterforske og strafforfølge formodede gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser, som befinder sig på EU's område⁷⁸. Oprettelsen af specialiserede strukturer giver også mulighed for gradvis opnåelse af erfaring, herunder bevarelse af denne viden, bedste praksis og indhøstede erfaringer i den samme enhed. Selv i medlemsstater, der ikke normalt oplever store tilstrømninger af personer, som kommer fra konfliktområder, eller hvor der ikke hidtil har været tilfælde af denne form for kriminalitet, bør der finde en specialisering sted af anklagere inden for centrale internationale forbrydelser.

Anbefalet tilgang: Der bør tages en række konkrete skridt på nationalt og til dels EU-plan for at sætte medlemsstaterne i stand til at oprette eller yderligere at fremme specialiserede enheder:

- (a) Medlemsstaterne bør oprette specialiserede enheder og/eller sikre specialisering af personalet på alle niveauer

⁷⁷ Specialiserede enheder har ofte også kompetence hvad angår tortur og tvungen forsvinding, da disse forbrydelser kan udgøre forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, men ligeledes kan strafforfølges som typiske internationale forbrydelser. I sidstnævnte tilfælde er der bedre mulighed for at opnå et vellykket resultat med strafforfølningen.

⁷⁸ Mellem slutningen af 1990'erne og 2010 omfattede 18 ud af i alt 24 domme for internationale forbrydelser efterforskninger og strafforfølgninger udført af specialiserede enheder, se REDRESS og FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, s. 18. I Frankrig har en ny enhed af politi og anklagere, der blev oprettet i januar 2012, gjort betydelige fremskridt med at afvikle en pukkel af sager vedrørende centrale internationale forbrydelser, hvoraf nogle var 20 år gamle. Enheden har i sine første to år opnået en dom, afsluttet en efterforskning vedrørende to mistænkte, der forventes at blive stillet for retten i 2015, og indledt ti nye efterforskninger. Se artikler af Delphine Carlens og Nicolas le Coz i REDRESS, *EU Update on International Crimes*, juli 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> og juli 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

- ❖ Det er fordelagtigt med særlige enheder på alle niveauer (retshåndhævelse, strafforfølgning og andre tjenester såsom indvandring, myndigheder for gensidig retshjælp og Udenrigsministeriet) for at sikre specialisering, ekspertise, samarbejde og udveksling af oplysninger på nationalt plan. Medlemsstater, som endnu ikke har specialiserede enheder, kan søge inspiration og vejledning hos andre medlemsstater, hvor sådanne enheder allerede er oprettet . Medlemsstaterne bør desuden sikre, at enhederne udstyres med tilstrækkelige ressourcer og personale, og at personalet modtager regelmæssig og hensigtsmæssig uddannelse.

(b) Oprettelse af en national taskforce om straffrihed for at sikre samarbejde og samordning mellem specialiserede enheder

- ❖ Medlemsstaterne kan sikre effektivt og formålstjenligt samarbejde mellem specialiserede enheder inden for udlændingemyndighederne, politiet og anklagemyndighederne gennem oprettelsen af en national taskforce om straffrihed.
- ❖ Oprettelsen og driften af de specialiserede enheder kan endvidere ske som led i en national strategi om bekæmpelse af straffrihed for centrale internationale forbrydelser.

(c) Nettet bør bistå medlemsstaterne med at oprette og fremme specialiserede enheder

- ❖ Nettet bør bistå medlemsstaterne i oprettelsen af sådanne enheder ved at formidle oplysninger om tilstedeværelsen og driften af specialiserede enheder andre steder og lette relevant samarbejde om oprettelsen af specialiserede enheder.

Foranstaltning 2: Forhindring af tilflugtssteder gennem bedre identifikation af sager og sagsrelevante oplysninger

Baggrund: Den erfaring, som de nationale myndigheder i nettet har høstet, har vist betydningen af oplysninger fra udlændingemyndigheder til efterforskningsmyndigheder og de strafforfølgende myndigheder. Udlændingemyndighederne udgør et af punkterne for indrejse i EU og spiller en afgørende rolle med hensyn til indledende identifikation og sporing af mistænkte, der kommer ind eller befinder sig på EU's område. Udlændingemyndighederne er ligeledes bedst egnede til at indhente oplysninger om vidner til og ofre for centrale internationale forbrydelser. Strafferetlige myndigheders praktiske og/eller retlige mulighed for at få adgang til specifikke sager og oplysninger fra udlændingemyndighederne med det formål at identificere påståede gerningsmænd, ofre og eventuelle vidner forbedrer betydeligt de kompetente nationale efterforskningsmyndigheders og de strafforfølgende myndigheders effektivitet og gennemslagskraft.

Anbefalet tilgang: Der kan tages en række konkrete skridt på nationalt og til dels EU-plan for at udnytte udlændingemyndighedernes potentiale til at bidrage til at bekæmpe straffrihed gennem identifikation af potentielle sager og sagsrelevante oplysninger:

(a) Udlændingemyndighederne bør modtage hensigtsmæssig uddannelse

- ❖ Medlemsstaterne bør sikre, at udlændingemyndighederne modtager hensigtsmæssig uddannelse og har kendskab til de generelle faktuelle og retlige problemstillinger ved centrale internationale forbrydelser for så vidt angår artikel 1F-sager og har en forståelse af de faktorer, som er gældende i et bestemt konfliktområde.
- ❖ Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) er ideelt placeret til at yde en sådan kapacitetsopbyggende støtte til de nationale myndigheder i samarbejde med nettet og udlændingemyndighederne med erfaring på området. EASO bør sikre, at der i dets undervisningsmaterialer og -aktiviteter indgår relevante moduler⁷⁹.

(b) Strafferetlige myndigheders adgang til udlændingemyndighedernes data bør forbedres

- ❖ Repræsentanter for udlændingemyndighederne bør ud over at angive de retlige grunde til afvisning af asylansøgninger være forpligtet til at angive de specifikke årsager hertil. Begrundelserne giver de relevante retshåndhævende myndigheder bedre mulighed for at identificere mistænkte eller vidner. Hvis dette gøres konsekvent, vil det give myndighederne mulighed for at matche mulige forbindelser mellem mistænkte og vidner, med forbehold af tekniske midler på nationalt plan og databeskyttelseslovgivningen.
- ❖ Udlændingemyndighederne bør sikre, at de relevante oplysninger er søgbare i henhold til specifikke kriterier for at lette indsamlingen af oplysninger om centrale internationale forbrydelser. Disse bør omfatte indrejsedato, præcist oprindelsessted, personens erhverv (herunder f.eks. funktion eller niveau i hæren eller navn på den myndighed, som personen arbejdede for) og det konfliktområde, hvorfra personen kommer.

⁷⁹ Se EASO's websted, "What we do" på <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

(c) Medlemsstaterne bør vedtage en integreret tilgang mellem udlændingemyndighederne og de retshåndhævende myndigheder⁸⁰

- ❖ Medlemsstaterne bør indføre en mere "integreret tilgang" blandt udlændingemyndighederne, politiet og de strafforfølgende myndigheder, da en sådan tilgang vil forbedre medlemsstaternes myndigheds position i bekæmpelsen af straffrihed. En sådan tilgang bør forpligte repræsentanter for udlændingemyndighederne til at underrette de retshåndhævende myndigheder, når de støder på artikel 1F-sager⁸¹. Nettets kontaktpunkter har påpeget, at der er behov for en særlig forpligtelse til at udveksle oplysninger om mulige mistænkte for at sikre automatisk informationsudveksling⁸². En sådan tilgang kan desuden omfatte udveksling af oplysninger om ofre for og mulige vidner til centrale internationale forbrydelser, med forbehold af den pågældende persons samtykke⁸³.

⁸⁰ Deltagerne bemærkede i konklusionerne fra det 13. møde i nettet (den 7.- 8. november 2012) og på grundlag af spørgeskemaet "Efterforskningsmyndighedernes og de strafforfølgende myndigheds adgang til udlændingesager og -data", at der blandt medlemsstaterne ikke eksisterer en fælles tilgang for så vidt angår pligten til at indberette artikel 1F-sager til de retsforfølgende myndigheder og de strafforfølgende myndigheder. I konklusionerne blev det endvidere understreget, at visse medlemsstater har en stærk integreret tilgang til at sikre, at artikel 1F-sager indberettes, hvilket nettet anser for at være den anbefalede praksis, som bør følges for at sikre tæt samarbejde og bedre identifikation af gerningsmænd og vidner til samt ofre for centrale internationale forbrydelser.

⁸¹ Nederlandene, Polen og Sverige er de eneste medlemsstater, der har vedtaget lovgivning, som specifikt forpligter udlændingemyndighederne til at indberette om forekomsten af artikel 1F-sager. En sådan praksis findes i Belgien og Estland. Sådanne indberetningsforpligtelser er desuden indført i Norge, Canada og Schweiz, der er observatørstater i nettet.

⁸² *Eksempelvis* Nederlandene overfører en specialiseret artikel 1F-enhed inden for udlændingemyndighederne automatisk filer, der vedrører artikel 1F-sager, til den strafforfølgende myndighed. Efter at have tjekket filen beslutter den strafforfølgende myndighed, hvorvidt sagen skal videresendes til den specialiserede enhed inden for det nederlandske politi med henblik på efterforskning. I Canada findes der en formel struktur, hvori de myndigheder, der deltager i det nationale program for krigsforbrydelser (udlændingemyndigheder, politiet og Justitsministeriet) regelmæssigt mødes for at vurdere alle nye påstande, der er modtaget af myndighederne, og ved anvendelse af fastlagte kriterier afgøre, hvilken myndighed der skal tage sig af sagen. Sager med de mest alvorlige påstande overdrages typisk til politiafdelinger til efterforskning, mens sager med mindre alvorlige påstande overdrages til udlændingemyndighederne. Praksis vedrørende samarbejde mellem udlændingemyndigheder, retshåndhævende myndigheder og strafforfølgende myndigheder i Nederlandene og Canada samt i Belgien og Norge viser, at struktureret samarbejde letter identifikationen og den efterfølgende efterforskning og strafforfølgning af påståede gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser, der befinder sig på EU's område.

⁸³ *For eksempel* beder de tyske udlændingemyndigheder asylansøgere, der kommer fra Syrien, om at udfylde en formular, hvori de bliver spurgt, om de har været vidne til krigsforbrydelser og i givet fald at give nærmere oplysninger herom. Se Human Rights Watch, "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands", september 2014, s. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. [Danmark vedtog lovgivning i 2008, der gør det muligt for anklagemyndigheden at få adgang til udlændingesager vedrørende grupper af personer, der er kommet fra konfliktområder, med det formål at identificere mulige mistænkte eller i forbindelse med igangværende efterforskning at identificere ofre for og vidner til centrale internationale forbrydelser.](#)

(d) Juridiske personers ansvar og involvering i centrale internationale forbrydelser

- ❖ Juridiske personer kan være involveret i centrale internationale forbrydelser ved at støtte, yde bistand, finansiere eller tilskynde til sådanne forbrydelser eller ved at drage fordel heraf⁸⁴. For at sikre juridiske personer ansvarlighed og endeligt håndtere spørgsmålet om straffrihed på dette område bør de nationale myndigheder foretage identifikation af sager og mulige efterforskninger ud fra perspektivet om, at krænkelse af menneskerettighederne og illegal udvinding af naturressourcer svarer til forbrydelser vedrørende plyndring inden for krigsforbrydelser, eller sikre kumulativ strafforfølgning for alternativ kriminalitet, såsom hvidvaskning af penge og overtrædelse af embargoregler. Denne tilgang er særlig relevant for de fem medlemsstater, der i deres nationale ret ikke har bestemmelser om juridiske personers strafferetlige ansvar⁸⁵.



(e) Medlemsstaterne bør sammenholde efterlysninger af internationalt eftersøgte personer med nationale folkeregistre

- ❖ Nationale myndigheder kontrollerer normalt efterlysninger af internationalt eftersøgte personer, såsom Interpols efterlysninger, når udlændinge forsøger at rejse ind på deres område. Medlemsstaterne bør endvidere sikre, at de nationale myndigheder regelmæssigt kontrollerer Interpols efterlysninger i folkeregistre for personer, der allerede befinder sig eller er bosiddende på en medlemsstats område. Periodisk gennemgang af nationale myndigheders gældende efterlysninger eller kendelser vil sikre, at EU ikke bliver et tilflugtssted for eftersøgte, der står bag centrale internationale forbrydelser.

Foranstaltning 3: Indføre en ordning for effektivt samarbejde

Baggrund: Når det drejer sig om centrale internationale forbrydelser, er det et nødvendigt skridt i retning af at bekæmpe straffrihed i EU at fremme samarbejdet mellem myndighederne med ansvar for udlændinge, retshåndhævelse, strafforfølgning og gensidig retshjælp samt de finansielle myndigheder og efterretningsmyndighederne i en medlemsstat og samarbejde med civilsamfundet. En tværfaglig tilgang og samarbejde mellem enheder med ansvar for terrorisme,

⁸⁴ Formerne for virksomheders eller forretningsfolks medvirken til at begå centrale internationale forbrydelser omhandler oftest illegal udvinding af naturressourcer i udviklingslande, hvor indtægterne anvendes til indkøb af våben, hvilket således fører til massive krænkelse af menneskerettighederne eller centrale internationale forbrydelser. En anden metode er salg eller leje af specifikt udstyr eller specifikke produkter (såsom prækursorer eller overvågningsredskaber) til diktatoriske regimer eller militære grupper, der anvender varerne til at begå centrale internationale forbrydelser. Se "Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes", baggrundspapir for nettets 15. møde (den 29.-30. oktober 2013), folkeedrabsnettets sekretariat.

⁸⁵ Bulgarien, Tyskland, Grækenland, Letland og Sverige.

organiseret kriminalitet, økonomisk kriminalitet, overtrædelse af embargoer, hvidvaskning af penge, ulovlig handel med diamanter og andre naturressourcer samt ulovlig handel med vilde dyr og planter osv. og centrale internationale forbrydelser er afgørende, da kriminelle er generalister, ikke specialister, og derfor bør der sættes særlig fokus på ulovlige aktiviteter, der skaber profit. Desuden fremmer konsultationer med ikkestatslige organisationer på nationalt plan eller inden for nettet dette mål ved, at der udveksles oplysninger, viden, færdigheder og ekspertise.

Anbefalet tilgang: Medlemsstaterne, EU og nettets kontaktpunkter bør tage en række konkrete skridt for at sikre et effektivt samarbejde på nationalt plan:

(a) En tværfaglig tilgang, finansielle efterforskninger, inddrivelse af aktiver og overtrædelse af internationale sanktioner for at støtte bekæmpelsen af straffrihed.

- ❖ Efterforskninger af centrale internationale forbrydelser bør suppleres af finansielle efterforskninger og inddrivelse af aktiver. Vigtigheden af finansielle efterforskninger og inddrivelse af aktiver bør betragtes som et middel til at yde kompensation til ofre, fremskaffe yderligere bevismidler og optrevle kriminelle foretagender og som et middel, der virker afskrækkende.
- ❖ Samarbejde mellem enheder, der beskæftiger sig med organiseret kriminalitet, ulovlig handel med naturressourcer, tilsyn med finansielle restriktioner, overtrædelser af internationale sanktioner og handels- eller rejseforbud, kan give nationale myndigheder mulighed for at få oplysninger og dermed resultere i en retssag for en mindre grov forbrydelse, hvor de beviser, der er tilgængelige for de strafforfølgende myndigheder, ikke er tilstrækkelige til at støtte en dom for deltagelse i centrale internationale forbrydelser, men klart angiver andre forbrydelser begået i tilknytning til centrale internationale forbrydelser (f.eks. håndtering af udbytte fra strafbart forhold eller hvidvaskning af penge).
- ❖ Alle berørte parter bør gennemgå relevant uddannelse i at erkende vigtigheden af finansielle efterforskninger som led i strafferetlige efterforskninger. Eksisterende værktøjer som Camden Asset Recovery Inter-Agency Network (CARIN) kan anvendes.

(b) Udveksling af oplysninger mellem udlændingemyndighederne i flere medlemsstater

- ❖ Medlemsstaterne bør fremme udvekslingen af viden, bedste praksis og oplysninger mellem udlændingemyndighederne i hele Europa i forbindelse med efterforskningen af mistænkte i centrale internationale forbrydelser.

- ❖ Et netværk bestående af udlændingemyndigheder med ansvar for artikel 1F-sager svarende til folkedrabsnettet bør oprettes for at bidrage til at skabe synergier og samarbejde og sikre en harmoniseret tilgang til behandlingen af mistænkte, ofre for og vidner til centrale internationale forbrydelser⁸⁶.

(c) Oprettelse af flere kontaktpunkter i nettet med erfaring og ekspertise

- ❖ Medlemsstaterne bør sikre, at de kontaktpunkter, der er udpeget til folkedrabsnettet, er tilstrækkeligt erfarne, udpeget for et længere tidsrum og konsekvent deltager i nettets møder.
- ❖ Oprettelsen af flere kontaktpunkter, herunder repræsentanter for både anklagemyndigheder, retshåndhævende myndigheder samt myndigheder med ansvar for gensidig retshjælp, skal desuden yderligere tjene til at styrke udvekslingen af ekspertise, erfaringer, udestående spørgsmål og relevante oplysninger.

(d) Kontaktpunkter til opbygning af kontakter med deres samarbejdspartnere på nationalt plan

- ❖ Nettets kontaktpunkter kan øge bevidstheden om og forståelsen for folkedrabsnettet og dets aktiviteter ved at formidle oplysninger om de emner, der drøftes i nettet, til andre medlemmer af de retshåndhævende myndigheder, anklagemyndighederne og udlændingemyndighederne på nationalt plan.
- ❖ Nettets kontaktpunkter er desuden i stand til at indsamle oplysninger fra disse myndigheder og videreformidle oplysningerne tilbage til nettet, f.eks. om den seneste lovgivningsmæssige udvikling, områder af særlig betydning og operationelle udfordringer.
- ❖ Nettets kontaktpunkter bør koordinere med ministerielle embedsmænd, der repræsenterer deres medlemsstater i andre EU-organer, navnlig Gruppen vedrørende Generelle Anliggender, herunder Evalueringsgruppen (GENVAL), Koordinationsudvalget vedrørende Politisamarbejde og Retligt Samarbejde i Straffesager (CATS) og Folkeretsgruppen under Den Internationale Straffedomstol (COJUR-ICC), hvilket vil fremme en konsekvent og sammenhængende tilgang til bekæmpelsen af straffrihed på nationalt og regionalt niveau, både i den interne og eksterne politik.
- ❖ Nettets kontaktpunkter bør også sikre udvekslingen af oplysninger og samarbejde med nationale ICC-kontaktpunkter, der oftest er tilknyttet udenrigsministerierne snarere end politiet eller anklagemyndighederne og justitsministerierne.

⁸⁶ Et sådant netværk findes allerede mellem Det Forenede Kongerige, USA, Canada, Australien og New Zealand.

(e) Medlemsstaterne kunne indføre og fremme en national taskforce om straffrihed

- ❖ Medlemsstaterne kunne fremme ovennævnte samarbejde på nationalt plan gennem etableringen af nationale taskforcegrupper til bekæmpelse af straffrihed. Regelmæssige møder med de nationale taskforcegrupper vil lette tovejskommunikationen mellem de nationale kontaktpunkter og deres modparter i andre af medlemsstaternes institutioner.

(f) Oprettelse af "paneler til inddragelse af lokalsamfund" i medlemsstaterne

- ❖ De nationale myndigheder kan overveje at oprette "paneler til inddragelse af lokalsamfund" på nationalt niveau for at sikre koordineringen af aktiviteter mellem de relevante nationale myndigheder og repræsentanterne for civilsamfundet. Disse paneler letter en åben udveksling af oplysninger og drøftelse af samarbejdsspørgsmål, sikrer de nationale myndigheder en tættere kontakt til NGO'er, der arbejder med ofre og vidner, og tillader efterforskningen af retsmidler såvel som etableringen af kontakter til lokalsamfund om aktiviteter og resultater.

(g) Medlemsstaterne bør overveje at anvende fælles efterforskningshold

- ❖ Medlemsstaterne bør overveje at anvende fælles efterforskningshold til efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser. Fælles efterforskningshold giver en betydelig merværdi til de retshåndhavende myndigheder i medlemsstaterne i kraft af støtten fra Eurojust og Europol og finansieringen fra EU. Fælles efterforskningshold kan bidrage til at undgå dobbeltarbejde og omkostninger, spare på menneskelige og finansielle ressourcer, skabe et retsgrundlag for hurtig og fleksibel udveksling af oplysninger og begrænse det antal gange, vidner og ofre må indkaldes for at afgive vidneforklaring.

(h) Behov for en global ramme for samarbejdet mellem stater

- ❖ Det er nødvendigt med en global ramme for samarbejdet mellem stater for at løse udfordringerne som følge af manglen på en mekanisme for retligt samarbejde mellem staterne.
- ❖ EU-institutionerne og medlemsstaterne bør yderligere støtte initiativet fra Nederlandene, Belgien, Slovenien, Argentina og Senegal, som bestræber sig på at mindske kløften i det strafferetlige samarbejde. Der bør udvises støtte til dette forslag i alle regionale og globale fora for at lette de nationale myndigheders samarbejde med tredjelande om gensidig retshjælp og udlevering.

- (i) Udveksling af oplysninger om bekæmpelse af straffrihed på nationalt plan og EU-plan
- ❖ Oplysninger om resultaterne af efterforskninger og strafforfølgninger af de ansvarlige for centrale internationale forbrydelser bør forelægges for beslutningstagerne såvel som den brede offentlighed. Den nationale indsats kan ledsages af opdateringer på europæisk plan gennem nettets sekretariat⁸⁷.
- ❖ Disse regelmæssige underretninger om den seneste udvikling til de myndigheder, der er involveret i beslutnings- og lovgivningsprocessen, sikrer, at de udfordringer, som de relevante myndigheder med ansvar for identificering, efterforskning og strafforfølgning af formodede lovovertrædere står over for, tages i betragtning med henblik på yderligere lovgivningsmæssige og administrative ændringer, når det er nødvendigt.

Foranstaltning 4: Forbedre lovgivningen vedrørende efterforskning, strafforfølgning og gensidig retshjælp

Baggrund: Medlemsstaternes mulighed for at efterforske og strafforfølge centrale internationale forbrydelser afhænger af en samlet gennemførelse i national lovgivning af forpligtelserne i henhold til den internationale traktat og sædvaneret, der forbyder centrale internationale forbrydelser. Eksistensen af en sådan lovgivning er ligeledes af afgørende betydning for at lette den gensidige retshjælp.

Anbefalet tilgang: Medlemsstaterne har en række foranstaltninger til rådighed for at sikre, at deres nationale lovgivning er i overensstemmelse med deres forpligtelser i medfør af internationale traktater og folkeretlig sædvaneret:

- (a) Sikre, at der findes omfattende og ajourført national lovgivning om "centrale internationale forbrydelser"
- ❖ Medlemsstaterne bør om nødvendigt ændre eksisterende lovgivning for at sikre, at deres nationale lovgivning afspejler deres forpligtelser i henhold til folkeretlig sædvanerets og traktatrettens bestemmelser vedrørende centrale internationale forbrydelser⁸⁸.
- ❖ Medlemsstaterne bør sikre, at deres respektive lovgivning indeholder bestemmelser om definitionen af centrale internationale forbrydelser i overensstemmelse med internationale standarder og om udøvelse af eksterritorial, herunder universel, jurisdiktion over sådanne forbrydelser.

⁸⁷ I forbindelse med den regelmæssige underretning til Europa-Parlamentet, jf. artikel 3, Rådets afgørelse 2002/494/JHA.

⁸⁸ *Se ovenfor:* Kapitel I, afsnit 1.2, "Staters forpligtelse til at efterforske og strafforfølge".

- ❖ Medlemsstaterne bør endvidere sikre, at den nationale lovgivning indeholder begreber såsom kommandoansvar eller overordnet ansvar og omfatter de relevante regler om det irrelevante i forsvaret af ordrer fra overordnede og forældelsesfrister.
- (b)** Sikre, at national lovgivning og praksis vedrørende international immunitet ikke uretmæssigt beskytter enkeltpersoner
- ❖ Medlemsstaterne og de nationale myndigheder skal spille deres rolle med hensyn til at sikre, at immuniteter ikke uretmæssigt beskytter enkeltpersoner fra at blive holdt strafferetligt ansvarlige for centrale internationale forbrydelser⁸⁹.
 - ❖ Medlemsstaterne bør udarbejde nationale retningslinjer i tråd med internationale standarder og afklare dette lovområde, der gælder for de relevante ministerier og strafferetlige myndigheder.⁹⁰
 - ❖ Nettet kunne medvirke ved udarbejdelsen af en samling af eksisterende bedste praksis og definere anvendelsesområdet for reglerne om international immunitet. Sådanne retningslinjer kan anvendes som reference for nationale myndigheder i tilfælde af usikkerhed omkring status for udenlandske embedsmænd, der mistænkes for at begå centrale internationale forbrydelser.

Foranstaltning 5: Opbygge nettet som et ekspertisecenter og fremme det både inden for EU-fora og globalt

Baggrund: Nettet spiller en central rolle i sikringen af EU's tilsagn om at bekæmpe straffrihed på sit territorium. Den kommende udvidelse og udvikling af nettet afhænger af de ressourcer, der er afsat til nettets sekretariat. Yderligere støtte vil gøre det muligt for nettets sekretariat at fremme bekæmpelsen af straffrihed på flere måder.

Anbefalet tilgang: En række foranstaltninger kunne træffes af nettet selv, hvis der afsættes flere ressourcer hertil, for at opbygge nettet som et ekspertisecenter og fremme det både inden for EU-fora og globalt:

- (a)** Den mellemstatslige informationsudveksling bør styrkes

⁸⁹ Nettet drøftede spørgsmålet om internationale regler for international immunitet og national praksis på dette område på det 14. møde, der fandt sted den 17.-18. april 2013.

⁹⁰ I Nederlandene fik det rådgivende udvalg for folkeretlige anliggender (Commissie van advies inzake Volkenrechtelijke Vraagstukken) pålagt at udarbejde henstillinger vedrørende immunitet for udenlandske embedsmænd i forbindelse med centrale internationale forbrydelser. Retningslinjerne er blevet accepteret af den nederlandske regering og kan således anvendes af alle relevante nationale myndigheder i tilfælde af usikkerhed med hensyn til udenlandske embedsmænds eller repræsentanters status. Se <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

- ❖ Nettets mellemstatslige informationsudvekslingsfunktion bør udvides for at give mulighed for øget informationsudveksling om bl.a. gældende national og international lovgivning, relevante procedurer, viden om igangværende strafforfølgninger eller efterforskninger og tilgængelige beviser eller relevante vidner, lette de nationale myndigheders indsats for at strafforfølge formodede gerningsmænd og gøre det muligt for nettet at udvikle sig som et knudepunkt for bekæmpelsen af straffrihed i EU.

(b) Nettets underretning af og samarbejde med andre EU-institutioner og relevante aktører bør styrkes

- ❖ Nettets sekretariat bør udarbejde en årlig aktivitetsrapport, der skitserer medlemsstaternes indsats for at bekæmpe straffrihed, og som kan forelægges relevante EU-institutioner for at holde dem ajour med relevant udvikling i EU⁹¹. Denne rapport vil øge kendskabet til de problemer, som de relevante nationale myndigheder står over for, og fungere som et incitament til at udfylde eksisterende huller og overvinde lovgivningsmæssige mangler.
- ❖ Nettets sekretariat bør udarbejde ekspertundersøgelser om forskellige spørgsmål vedrørende efterforskning og strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser, identificere forbedringer inden for samarbejde og gensidig retshjælp samt rapportere om den juridiske og praktiske udvikling inden for EU-retten eller folkeretten⁹².
- ❖ Samarbejdet mellem nettets sekretariat og andre nationale, regionale og internationale aktører bør udvides. Aktiv kommunikation og samarbejde med en række NGO'er, som støtter kampen mod straffrihed, drøftelser med regionale organisationer som Den Afrikanske Union, repræsentanter fra ICC og ad hoc-tribunaler samt repræsentanter for bl.a. Den Internationale Røde Kors Komité og Interpol resulterer i en mere omfattende tilgang til bekæmpelsen af straffrihed.

⁹¹ Artikel 3 i Rådets afgørelse 2002/494/RIA.

⁹² Yderligere overvejelser om og henstillinger til udvikling af nettet kan findes i rapporten fra Human Rights Watch, "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands", september 2014, s. 86-90, på http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Foranstaltning 6: Nye tilsagn fra EU

Baggrund: Selv om EU har udvist betydelig støtte til bekæmpelsen af straffrihed, er det fortsat nødvendigt, at EU bekræfter sit tilsagn og yder yderligere bistand. Den politiske opbakning til denne bekæmpelse er ikke afspejlet i tiden efter Stockholmprogrammet. Det vil være yderst gavnligt at få spørgsmålet om straffrihed for gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser tilbage på dagsordenen med henblik på at øge bevidstheden, styrke koordinationskapaciteten og støtte de nationale myndigheders efterforskninger og strafforfølgninger.

Anbefalet tilgang: EU-institutionerne kunne træffe flere foranstaltninger for at styrke bekæmpelsen af straffrihed:

- ❖ Europa-Kommissionen bør bistå i bekæmpelsen af straffrihed ved formelt at evaluere gennemførelsen af Rådets afgørelse 2002/494/RIA og Rådets afgørelse 2003/335/RIA i medlemsstaterne, som fastsat i Stockholmprogrammet. Denne evaluering kan fremhæve områder, hvor der kan foretages forbedringer, og kunne udstikke værdifulde retningslinjer for nettet og dets sekretariat.
- ❖ Eurojusts og Europol's mandater bør udvides til også at omfatte centrale internationale forbrydelser, således at disse organisationer kan samarbejde med nettet for at sikre optimal støtte til de nationale myndigheder⁹³.
- ❖ Den Europæiske Union bør overveje at udarbejde eller tilvejebringe ressourcer til udarbejdelsen af en handlingsplan for bekæmpelse af straffrihed i EU, hvilket ville være et vigtigt redskab til fremme af samarbejde om og udvikling af bedste praksis på nationalt og regionalt niveau med henblik på at styrke efterforskningen og strafforfølgingen af centrale internationale forbrydelser.
- ❖ Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) bør i samarbejde med Menneskerettighedskomitéen afholde en årlig høring i Europa-Parlamentet om "bekæmpelse af straffrihed i Den Europæiske Union".

⁹³ I de nye udkast til forordningerne om Eurojust og Europol fremsættes der forslag til en udvidelse af de forbrydelser, hvor Eurojust og Europol i fremtiden vil kunne have kompetence. Listen omfatter også folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser. Med forbehold for forhandlingerne og efter vedtagelsen af de nye forordninger om Eurojust og Europol vil det materielle anvendelsesområde for deres kompetence kunne udvides til også at omfatte centrale internationale forbrydelser. Som følge heraf bør nettet, Eurojust og Europol sammenlægge deres mandater og opgaver, således at de maksimerer støtten til de fagfolk, der efterforsker og strafforfølger centrale internationale forbrydelser. De tre organer bør kunne arbejde sideløbende inden for deres respektive kompetenceområde, så de fremmer EU's holdning bedst muligt i bekæmpelsen af straffrihed. Forslagene findes på <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:DA:PDF> og <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:DA:PDF>.

- ❖ Europa-Kommissionen bør vurdere yderligere finansieringsmuligheder for at støtte de nationale myndigheder i oprettelsen af specialiserede enheder.
- ❖ EU bør sikre finansieringsmuligheder for uddannelse og kapacitetsopbygning, herunder muligheder for projekter og uddannelsesprogrammer for retshåndhævelsespersonale, anklagere, embedsmænd med ansvar for gensidig retshjælp og dommere inden for Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN) eller Det Europæiske Politiakademi (Cepol) med fokus på humanitær folkeret og international strafferet.

Foranstaltning 7: Opbygge kapacitet og øge bevidstheden blandt de relevante nationale myndigheder

Baggrund: Mange medlemsstater har fortsat problemer på grund af manglen på eksperter med særlig ekspertise i centrale internationale forbrydelser. Specialiseret uddannelse for personer, der arbejder med gerningsmænd til eller ofre for centrale internationale forbrydelser, er afgørende. EJTN, EASO og Cepol er eksempler på platforme, der kan benyttes til at fremme udveksling af viden og uddannelse for fagfolk inden for bekæmpelsen af straffrihed på medlemsstatsniveau⁹⁴.

Anbefalet tilgang: En række foranstaltninger kan træffes for at øge den specialiserede uddannelse i medlemsstaterne, hvilket igen vil bidrage til at mindske den kløft, der er forårsaget af de nuværende problemer med manglen på uddannelse og specialiseret personale i medlemsstaterne.

(a) Sikre uddannelse i spørgsmål vedrørende asyl, retligt samarbejde og politisamarbejde

- ❖ Personale, der arbejder med identifikation, efterforskning og strafforfølgning af formodede gerningsmænd til centrale internationale forbrydelser, har brug for specialuddannelse til at få viden om de faktiske og retlige problemstillinger ved forbrydelsen, den sammenhæng, hvori den blev begået, og de forskellige retskilder.
- ❖ Oprettelsen af specialiserede uddannelsesinstitutioner eller programmer med fokus på strafforfølgning af centrale internationale forbrydelser vil også bidrage til at mindske den kløft, der er forårsaget af de nuværende problemer med manglen på uddannelse og specialiseret personale i medlemsstaterne. Skræddersyede uddannelsesprogrammer skal også udvikles for forsvarsadvokater, retlige repræsentanter for ofre og dommere i tilfælde af centrale internationale forbrydelser.

⁹⁴ For eksempel har Det Europæiske Asylstøttekontor udarbejdet to detaljerede "oprindelseslander rapporter" om Afghanistan: 'Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans', december 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf og 'Taliban Strategies – Recruitment', juli 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

(b) Støtte fra specialiseret ekspertise

- ❖ De nationale myndigheder bør overveje at anmode om støtte fra organisationer, der er specielt uddannet i at efterforske folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser og alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, såsom Justice Rapid Response (JRR)⁹⁵.

(c) Europæisk dag mod straffrihed for centrale internationale forbrydelser

- ❖ Et initiativ til et særligt arrangement til minde om ofrene for centrale internationale forbrydelser og for at øge bevidstheden og fremme bekæmpelsen af straffrihed kan blive fastlagt på EU-plan i lighed med den europæiske mindededag for ofrene for alle totalitære og autoritære regimer, EU-dagen for bekæmpelse af menneskehandel og den internationale dag for international retfærdighed. Et sådant arrangement vil øge opmærksomheden omkring de problemer, der er forbundet med at retsforfølge de ansvarlige for centrale internationale forbrydelser.

Foranstaltning 8: Rettigheder for, støtte til og beskyttelse af ofre for og vidner til centrale internationale forbrydelser

Baggrund: Ofre for og vidner til centrale internationale forbrydelser volder særlige problemer for de myndigheder, der har ansvaret for efterforskning og strafforfølgning. Sikkerhedsproblemer, risikoen for traumatisering, og behovet for advokatbistand i sager betyder, at de nationale myndigheder skal lægge særlig vægt på inddragelsen af ofre og vidner i efterforskningen og strafforfølgningen.

Anbefalet tilgang: Uanset de dermed forbundne udfordringer bør de nationale myndigheder træffe en række foranstaltninger vedrørende ofres og vidners rettigheder og behov.

(a) Strafforfølgingsstrategier bør omfatte en strategi for tilstrækkelig kontakt til ofre

- ❖ Medlemsstaterne bør have klare regler for kontakt- og kommunikationsbestrebelse over for ofre i forbindelse med igangværende retssager eller efterforskninger. Sådanne bestrebelse bør også omfatte integrering af ofrenes perspektiver og deres rettigheder i efterforsknings- og strafforfølgingsstrategierne.

(b) De nationale myndigheder bør give oplysninger om ofres rettigheder og beskyttelsesforanstaltninger

⁹⁵ JRR er en mellemstatslig facilitet, der sørger for hurtig udsendelse af strafferetligt personale fra en stand by-liste. Disse eksperter er specielt uddannet i efterforskningen af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser og alvorlige krænkelser af menneskerettighederne. For yderligere oplysninger henvises til: <http://www.justicerapidresponse.org/>.

- ❖ Ofre for centrale internationale forbrydelser bør være tilstrækkeligt informeret om, hvorvidt den stat, der står for efterforskningen, har kompetence til at lade ofre deltage i sådanne sager. Ligeledes bør der gives oplysninger om tilgængelige ordninger for vidnebeskyttelse i sådanne tilfælde.
 - ❖ Medlemsstaterne skal også sikre et passende beskyttelsesniveau mod trusler, traumatisering og fornyet viktimisering i tilfælde, hvor et offer optræder som part i en sådan sag eller vidner mod sine forfølgere. Sådanne procedurer bør give ofrene det grundlæggende beskyttelsesniveau, der er fastsat i direktivet om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse⁹⁶.
-

⁹⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA, EUT L 315 af 14.11.2012.