



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 6 февруари 2014 г.
(OR. bg)

15581/2/14
REV 2
(de,el,es,fi,sv,cs,sk,sl,bg,ro,ga)

GENVAL 70
COPEN 286
DROIPEN 134
EUROJUST 198
ENFOPOL 362
JAI 878
CONOM 156
RELEX 932

ПРИДРУЖИТЕЛНО ПИСМО

От:	Генералния секретариат на Съвета
До:	Делегациите
Относно:	Стратегия на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида за борба с безнаказаността за престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления в рамките на Европейския съюз и неговите държави членки

Приложено се изпраща на делегациите Стратегията на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида за борба с безнаказаността за престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления в рамките на Европейския съюз и неговите държави членки.

Стратегията ще бъде представена от ръководителя на секретариата на Мрежата по въпросите на геноцида на заседанието на работна група „Общи въпроси, включително оценяване“ на 21 ноември 2014 г.

**Стратегия на Мрежата на ЕС по въпросите на
геноцида за борба с безнаказаността за
престъплението геноцид, престъпления
срещу човечеството и военни престъпления в
рамките на Европейския съюз и неговите
държави членки**

Хага, октомври 2014 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕЗЮМЕ	3
ПРЕПОРЪКИТЕ НАКРАТКО.....	6
ПЪРВА ГЛАВА: ДЪРЖАВИТЕ — ЧЛЕНКИ НА ЕС, И ОСНОВНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ	8
1.1 Основните международни престъпления като предизвикателство за ЕС и за държавите членки,.....	8
1.1.1 Връзката между основните международни престъпления и държавите членки	8
1.1.2 Кой отговаря за разследването и наказателното преследване на тези престъпления?.....	10
1.2 Задължения на държавите да разследват и преследват по съдебен път основните международни престъпления	12
1.2.1 Регламентиране на основните международни престъпления в националното законодателство.....	13
1.3 Предизвикателства пред разследването и наказателното преследване на основните международни престъпления	14
1.3.1 Сложност от фактическа гледна точка	14
1.3.2 Сложност от правна гледна точка.....	20
ВТОРА ГЛАВА: АНГАЖИМЕНТ ЗА БОРБА С БЕЗНАКАЗАНОСТТА В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НЕГОВИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ.....	23
2.1 На равнището на Европейския съюз	23
2.1.1 Ролята на Мрежата.....	24
2.2 На равнището на държавите членки.....	25
2.2.1 Резултати на равнището на държавите членки и на членовете на Мрежата	29
ТРЕТА ГЛАВА: КОМПЛЕКС ОТ МЕРКИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА НАЦИОНАЛНОТО РАЗСЛЕДВАНЕ И НАКАЗАТЕЛНО ПРЕСЛЕДВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ	32
Мярка № 1: Създаване, развиване и насърчаване на специализирани звена	33
Мярка № 2: Избягване на безопасни убежища чрез по-добро идентифициране на случаите и на информацията от значение за тях	34
Мярка № 3: Въвеждане на система за ефективно сътрудничество	37
Мярка № 4: Подобряване на законодателството, отнасящо се до разследването, наказателното преследване и правната взаимопомощ.....	40
Мярка № 5: Изграждане на Мрежата като център за експертни познания и популяризирането ѝ в рамките на форумите на Европейския съюз и в световен мащаб	41
Мярка № 6: Подновяване на ангажимента на Съвета на Европейския съюз	42
Мярка № 7: Изграждане на капацитет и повишаване на осведомеността сред съответните национални органи.....	43
Мярка № 8: Права, подкрепа и закрила на жертвите и свидетелите на основни международни престъпления	44

РЕЗЮМЕ

Европейският съюз (ЕС) е дал израз на ангажимента си за осигуряване на последователност и съгласуваност на външните и вътрешните си политики за борба с безнаказаността за престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления („основни международни престъпления“).¹ В рамките на политиката си в областта на правосъдието и вътрешните работи (ПВР) ЕС се стреми да подпомага националните органи в държавите членки при разследването и наказателното преследване на тези престъпления, за да направи необходимото да не се превърне в сигурно убежище за извършителите.²

Като част от този ангажимент, през 2002 г. Съветът на ЕС („Съветът“) прие Решение 2002/494/ПВР на Съвета за създаване на Европейска мрежа на точки за контакт по отношение на лицата, отговорни за геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления („Мрежа по въпросите на геноцида“ или „Мрежа“). Мрежата по въпросите на геноцида заседава два пъти годишно и обединява прокурори, полицейски служители и други експерти („точки за контакт“) от всички държави членки. През 2003 г. Съветът прие Решение 2003/335/ПВР на Съвета, имащо за цел да се засили сътрудничеството между службите на полицията и прокуратурата, като по този начин се увеличи способността на органите на наказателното правосъдие в различните държави членки да си сътрудничат ефективно в разследването и наказателното преследване на предполагаемите извършители на основни международни престъпления. Мрежата укрепва прилагането на това решение, като улеснява обмена на информация между практикуващите специалисти, насърчава сътрудничеството между националните органи в различните държави членки и предоставя форум за обмен на най-добри практики. От 2011 г. насам Мрежата по въпросите на геноцида се подпомага в работата си от Секретариат със седалище в Хага в Еврост.

Тези инициативи на ЕС понастоящем са основният елемент от ангажимента на ЕС в областта на ПВР за борба с безнаказаността. Те имат решаващ принос за стимулиране и подпомагане на усилията на държавите членки за търсене на отговорност от извършителите на такива престъпления. Държавите членки се намират в челните редици на борбата с безнаказаността за тези престъпления, независимо от това къде, от кого или срещу кого са извършени.

¹ Терминът „основни международни престъпления“ се използва навсякъде в настоящия документ за отбелязване на онези международни престъпления, които са включени в мандата на Мрежата, а именно престъплението геноцид, престъпленията срещу човечеството и военните престъпления. Мрежата отчита, че много от темите, обхванати в Стратегията на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида за борба с безнаказаността за престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления в рамките на Европейския съюз и неговите държави членки, са приложими и към изтезанията и насилствените изчезвания като отделни престъпления. Разследването и наказателното преследване на изтезанията и насилствените изчезвания като отделни престъпления са важен елемент от общата борба с безнаказаността.

² Вж. Хагската програма: десет приоритета за следващите пет години. Партньорство за европейско обновление в областта на свободата, сигурността и правосъдието, COM 2005, OB C 236 от 24 септември 2005 г., стр. 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>; и Стокхолмската програма, OB C 115/1 от 4 май 2010 г., стр. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=BG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=BG).

Всички държави членки са ратифицирали съответните международни договори и конвенции, които ги задължават да осигурят разследването, преследването по съдебен път и наказването на извършителите на основни международни престъпления. Няколко държави членки последваха препоръката на ЕС от Решение 2003/335/ПВР на Съвета да се създадат звена по военните престъпления, съставени от специализирани служители, занимаващи се с основните международни престъпления в полицейските и прокурорските служби на държавите членки, което доведе до многобройни успешни случаи на осъдителни присъди за извършители на основни международни престъпления в държавите членки през последните години и даде важен сигнал, че ЕС и държавите членки не търпят безнаказаност за такива престъпления.

Същевременно на равнището на ЕС и на държавите членки може да се направи още, така че да се даде възможност за последователен и ефективен подход към борбата с безнаказаността в целия ЕС. Както е отбелязано с допълнителни подробности по-долу, този подход ще доведе до изграждане на по-широко сътрудничество и по-активен обмен на информация на национално равнище и на равнището на ЕС, създаване на специализирани звена в повече държави членки и по-голяма подкрепа от страна на ЕС за националните органи, така че да се увеличи броят на държавите членки, активно ангажирани в борбата с безнаказаността.

В този контекст точките за контакт от Мрежата създадоха работна група, която да проучи и предложи мерки за повишаване на ефективността в борбата с безнаказаността в рамките на ЕС.³ Освен това Мрежата смята, че един нов инструмент, като например план за действие на ЕС по отношение на безнаказаността, би могъл да стане важно средство за насърчване на сътрудничеството и развитието на най-добрите практики на национално и регионално равнище с цел засилване на разследванията и наказателните преследвания.⁴

Като първа стъпка работната група на Мрежата изготви настоящата Стратегия на Мрежата на ЕС по въпросите на геноцида за борба с безнаказаността за престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления в рамките на Европейския съюз и неговите държави членки (наричана по-долу „стратегията“). Всички точки за контакт, както и експерти от гражданското общество, имаха възможността да дадат принос си въз основа на своите знания и опит. Стратегията се опира на извлечените поуки и най-добрите практики, установени от прокурори, полицейски служители и други експерти, както и на обсъжданията и заключенията от шестнадесетте заседания на Мрежата, проведени през последните дванадесет години.

В стратегията се препоръчва широк комплекс от мерки, които институциите на ЕС и държавите членки следва да предприемат, за да подпомагат националните органи в борбата с безнаказаността, за подвеждане на извършителите под отговорност и осигуряване на правосъдие за жертвите. Чрез точките си за контакт на национално равнище и секретариата си⁵ на равнище ЕС Мрежата ще използва стратегията като рамка, чрез която да направлява по-нататъшното си развитие през следващите години и да се застъпва за по-голям ангажимент от страна на ЕС и на държавите членки.

³ Работната група на Мрежата се състои от пет точки за контакт (трима прокурори, един полицейски служител и един служител за правна взаимопомощ), които вече проведеха няколко срещи и се подпомагат от секретариата на Мрежата.

⁴ Вж. „Засилване на усилията за борба с безнаказаността в рамките на ЕС и неговите държави членки за тежки международни престъпления — подновен ангажимент в областта на правосъдието и вътрешните работи“, Съвет на ЕС, док. 16340/13 GENVAL 13, 19 ноември 2013 г., и „Резюме на обсъжданията“, Съвет на ЕС, док. 17164/13 GENVAL 87, 4 декември 2013 г.

⁵ Секретариатът на Мрежата по въпросите на геноцида беше създаден през юли 2011 г. по силата на член 25а от Решение 2009/426/ПВР на Съвета за укрепване на Евроюст и за изменение на Решение 2002/187/ПВР на Съвета за създаване на Евроюст с оглед засилване на борбата срещу сериозната престъпност. Секретариатът е част от персонала на Евроюст и функционира като отделно звено.

Мрежата ще прави редовен преглед и оценка на стратегията с цел да бъдат отразени текущите промени и развития във връзка с по-доброто осъзнаване на необходимостта от борба с безнаказаността.

От това следва, че целта на настоящата стратегия е в две направления:

1. На равнището на ЕС — да се засили ангажиментът на ЕС за борба с безнаказаността за основните международни престъпления и да се окаже по-голяма подкрепа на държавите членки. С подкрепата на точките за контакт секретариатът ще влезе в диалог със съответните институции и с лицата, отговорни за вземане на решения, за да се осъзнаят по-добре предизвикателствата, пред които са изправени националните наказателноправни органи при разследването, преследването по съдебен път и наказването на основните международни престъпления, и да се обменят най-добри практики за справяне с тези предизвикателства.
2. На равнището на държавите членки — да се даде принос към практиката на националните органи за борба с безнаказаността на национално равнище, и ако е необходимо, тази практика да се развие, като се набележат конкретни мерки, които да подпомагат националните органи при разследването и наказателното преследване на основните международни престъпления.

За да се постигнат тези цели, Мрежата ще представи настоящата стратегия на съответните работни групи на ЕС, в т.ч. на работна група „Общи въпроси, включително оценяване“ (GENVAL), с искане тя да работи за изготвяне на евентуални заключения на Съвета по ПВР относно ангажимента на ЕС и държавите членки за борба с безнаказаността за основни международни престъпления, като по този начин въпросът бъде поставен на вниманието на министрите. Освен това Мрежата ще влезе в диалог с Европейската комисия с оглед тя да задълбочи ангажиментите в политиката си за борба с безнаказаността. Националните точки за контакт ще трябва, доколкото е възможно, да осигурят представянето на стратегията и нейното обсъждане със съответните национални органи, отговорни за вземане на решения. Такива обсъждания на национално равнище са от изключително голямо значение за укрепването на националния капацитет за борба с безнаказаността и могат да спомогнат държавите членки да бъдат насърчени да повдигат в рамките на съответните форуми на ЕС въпроса за необходимостта от по-нататъшен ангажимент на ЕС.

В стратегията се подчертават различният контекст, в който държавите членки се изправят пред основни международни престъпления, и стъпките, предприети на равнището на ЕС и на държавите членки до момента. В стратегията също се очертават предизвикателствата, пред които са изправени следователи, прокурори и други органи при разследването, преследването по съдебен път и наказването за международни престъпления, и се посочват добрите практики, установени в миналото за справяне с тези предизвикателства. Последният раздел на стратегията представлява набор от мерки за подобряване на ефикасността и ефективността на националните разследвания и наказателни преследвания, заедно с някои допълнителни препоръки към институциите на ЕС, държавите членки, националните точки за контакт и секретариата на Мрежата.

ПРЕПОРЪКИТЕ НАКРАТКО

За институциите на ЕС:

- Да осигурят подходящи ресурси за изграждане на Мрежата като център на експертни познания и да я насърчават както в рамките на форуми на ЕС, така и извън тях.
- Да потвърдят отново ангажимента си за борба с безнаказаността, като направят оценка на допълнителните възможности за финансиране на Мрежата и на националните власти за създаване на специализирани звена и за обучения и дейности за изграждане на капацитет.
- Да направят официална оценка на изпълнението на решения 2002/494/ПВР и 2003/335/ПВР на Съвета и да организират ежегодно изслушване по въпросите на борбата с безнаказаността в рамките на ЕС, което да се провежда в Европейския парламент.
- Да поставят темата в политическия дневен ред и да отчетат, че финансирането е основното средство, което позволява на националните власти и на гражданското общество да координират ефективно борбата си с безнаказаността, да развиват познаването на международното наказателно право и международното хуманитарно право и да повишат обществената осведоменост за необходимостта от борба с безнаказаността.
- Да изменят мандатите на Евроюст и Европол, така че да се включат основните международни престъпления.
- Да изготвят план за действие във връзка с борбата с безнаказаността в рамките на ЕС.

За държавите членки:

- Да направят преглед и ако е необходимо — да изменят националните законодателства по отношение на основните международни престъпления, така че да се гарантира, че в тях са отразени задълженията по международното право и че не се предоставя неправомерно имунитет на физически лица.
- Да създадат специализирани звена в рамките на прокуратурата, полицията и службите; да разработят национална стратегия и национални платформи за сътрудничество в борбата с безнаказаността за основните международни престъпления.
- В имиграционните си служби да осигурят необходимото обучение на членовете на персонала, разработване на най-добри практики и ефикасен поток от информация от имиграционните до правоприлагащите органи, с конкретното задължение правоприлагащите органи да бъдат информирани, когато става дума за случаи от категория 1F.
- Да засилят комуникациите между държавите членки, например като използват, когато е уместно, съвместни екипи за разследване (СЕР), да подкрепят инициативите за глобална рамка за сътрудничество между държавите членки.
- Да осигурят ефективен обмен на информация в рамките на държавните ведомства, особено между следователите, прокурорите и органите, които отговарят за надзора над замразяването и конфискуването на активи и забраните за търговия или пътуване.
- Да разширят използването на Мрежата и секретариата на Мрежата чрез назначаване на многобройни национални точки за контакт с опит и експертни познания в наказателното преследване, разследване и правната взаимопомощ (ПВ).

- Да интегрират гледната точка на жертвите в стратегиите си за разследване и наказателно преследване от самото начало на даден случай, за да се гарантира справедливостта на производството и въздействието му върху жертвите и засегнатите общности, както и да се предоставя информация на жертвите относно техните права и мерките за закрила.
- Да осведомяват обществото относно необходимостта от борба с безнаказаността и свързаните с това разследване и наказателно преследване на основните международни престъпления.

За националните точки за контакт:

- Да разпространяват информация по теми, обсъдени от Мрежата, сред другите членове на службите на прокуратурата и правоприлагащите органи, както и сред други компетентни национални органи, например имиграционните служби на национално равнище.
- Да предоставят информация относно разследването и наказателното преследване на лица, отговорни за основни международни престъпления, на лицата, отговорни за вземане на решения, и на широката общественост.
- Да действат като център за комуникация за практикуващи специалисти и да предават информация обратно към Мрежата.

За секретариата на Мрежата:

- Да улеснява усилията на националните органи, като разшири функциите за обмен на информация, така че да се даде възможност за засилен обмен на най-добри практики, приложими закони, текущи наказателни преследвания и разследвания.
- Да подпомага държавите членки в създаването и насърчаването на специализирани звена.
- Да улеснява сътрудничеството и координацията на усилията за изправяне на извършителите пред съда и да предлага подходящи експертни познания на националните органи.
- Да представя годишен отчет за дейността си, който да съдържа информация относно разследването и наказателното преследване на извършителите на основни международни престъпления.
- Да информира редовно работните групи на Съвета, в т.ч. работна група „Международно публично право“ (COJUR), работна група „Международно публично право“ (Международен наказателен съд) (COJUR-ICC, **Координационния комитет в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (CATS)**), работна група „Общи въпроси, включително оценяване“ (GENVAL) и регионалните работни групи.

ПЪРВА ГЛАВА: ДЪРЖАВИТЕ – ЧЛЕНКИ НА ЕС, И ОСНОВНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

1.1 Основните международни престъпления като предизвикателство за ЕС и за държавите членки

Приблизително двеста милиона души губят живота си като пряк или непряк резултат от колективно, организирано от държавата насилие през XX век⁶, а през последните десетилетия основни международни престъпления са извършени на пет различни континента. Тези престъпления често се наблюдават в периоди на въоръжен конфликт или граждански кризи, включват безброй извършители, многобройни свидетели и стотици, дори хиляди жертви и се характеризират с крайна и повтаряща се бруталност.

Престъплението геноцид, престъпленията срещу човечеството и военните престъпления са *невъобразими жестокости, които предизвикват дълбоко сътресение в съзнанието на човечеството* и за които се смята, че *заплашват мира, сигурността и благоденствието на света*.⁷ Развитието на международното наказателно право, създаването на временни трибунали през 1990-те години, последвани от създаването на МНС, отразяват тежестта на тези престъпления и необходимостта от силна реакция срещу извършителите на основни международни престъпления. Борбата с безнаказаността обаче не се ограничава до международните институции и всъщност основното задължение за разследване и наказателно преследване на извършителите на тези престъпления носят държавите членки.

1.1.1 Връзката между основните международни престъпления и държавите членки

Въпреки общото впечатление, че основните международни престъпления се извършват далеч, опитът показва, че тези престъпления, извършителите им и техните активи, жертви и свидетели имат реални връзки с държавите членки. Основни международни престъпления са извършвани на територията на държавите членки, например по време на Втората световна война, но също и през последните десетилетия. В тях са участвали и граждани на държавите членки, било като жертви или като извършители. Друга връзка между основните международни престъпления и държавите членки възниква, когато граждани на трети държави, участвали в основни международни престъпления, се намират на територията на държави членки като посетители, като лица, търсещи убежище, или като постоянно пребиваващи.

Територия

Престъплението геноцид, престъпленията срещу човечеството и военни престъпления действително са извършвани на територията на държави членки. Националните органи все още са изправени пред масови прояви на жестокост, например от заподозрени нацистки военнопредшественици от Втората световна война⁸ и от тоталитарните комунистически режими от периода на Студената война.⁹

⁶ A. Smeulers and F. Grunfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Antwerp, 2011, Intersentia, предговор, стр. XIIV.

⁷ Вж. съображения 2 и 3 от Римския статут на Международния наказателен съд.

⁸ Вж. неотдавнашно дело, свързано с екстрадицията на заподозрян нацистки военнопредшественик, между Словакия и Унгария: <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Този случай приключва поради смъртта на László Lajos Csátáry на 12 август 2013 г., <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ Вж. неотдавнашно дело, свързано с осъждането на бивш министър на Унгария за военни престъпления от 1956 г., достъпно на адрес: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

С неотдавнашното присъединяване на Хърватия се разширява и територията на ЕС, на която са извършвани престъпления през последните десетилетия и на която са в ход разследвания и наказателни производства.

Граждани на държавите членки

Граждани на държавите членки може да са свързани с извършването на основни международни престъпления като извършители¹⁰, жертви¹¹ или свидетели, независимо от географското местоположение на престъпленията. Наред с физическите лица, юридически лица, установени в ЕС, също може да са свързани с извършване, подпомагане, съучастничество или извличане на печалби от международни престъпления, извършени в чужбина.¹² Държавите членки могат да упражняват компетентност спрямо извършителите на такива престъпления поради присъствието на техни граждани като жертви или свидетели или поради факта, че техни граждани или дружества са улеснили извършването на престъпления на територията на ЕС.

Граждани на трети държави

Повечето от основните международни престъпления се извършват на територията на трети държави. Въпреки това, извършителите, свидетелите и жертвите могат да влизат на територията на ЕС като посетители чрез заявления за виза или като кандидати за международна закрила (т.е. търсещи убежище лица). Последният сценарий е от особено значение, тъй като основните международни престъпления често се извършват в контекста на въоръжен конфликт или в резултат на систематично сиване на върховенството на закона и правовия ред.

¹⁰ Например, Нидерландия разследва и осъжда двама нидерландски бизнесмени, заподозрени в съучастие във военни престъпления, извършени съответно в Ирак и Либерия. Вж. <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> и <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. В някои случаи в ЕС идват лица, търсещи убежище, които по-късно получават гражданство в държава членка. По този начин те стават граждани между момента на извършване на престъпленията и момента, в който биват заподозрени. Вж. също неотдавнашното производство в Нидерландия срещу Yvonne N на следния адрес: <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ Напр. Белгия разследва и осъжда майор Bernard Ntuyahaga за участието му в убийството на 10 войника от мироопазващите сили на ООН по време на геноцида в Руанда, (вж. на адрес: <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>.) Освен това след неотдавнашното сваляне на гражданския самолет МН 17 над Украйна е даден ход на разследване за военни престъпления. По-голямата част от жертвите на предполагаемото престъпление са граждани на държавите членки. Вж. <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> и <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² Например, Нидерландия разследва участието на нидерландското дружество Lima Holding B.V. за явното му участие в изграждането на израелска бариера и промишлен обект в близост до заселническо селище на Западния бряг, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Освен това Швейцария започна разследване на случая на Argos Heraeus, една от най-големите златни рафинерии в света, за съучастие във военни престъпления и изпиране на пари, свързани с източници на злато от въоръжена групировка в Демократична република Конго, <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

Вследствие на това хората от тези засегнати страни може да избягат от своята държава на произход и да влязат на територията на ЕС. Броят на гражданите на трети държави, които търсят убежище в ЕС, нарасна рязко през последните години, като през 2013 г. броят на молбите за убежище достига 435 000.¹³ Някои от извършителите на основни международни престъпления могат да останат незабелязани на всички етапи от този процес и по този начин да доведат молбата си за убежище до успешен край. На други може да бъде отказан статут на бежанец по редица причини, включително съгласно член 1F от Женевската конвенция за статута на бежанците.¹⁴

Някои от заподозрените може да бъдат екстрадирани, за да бъдат съдени извън ЕС; поради принципа на забрана за връщане¹⁵ обаче или просто поради липса на подходяща правна рамка за екстрадиция някои от тях остават на територията на държавите членки. В такъв случай и в съответствие с различни правила за компетентност националните власти се призовават по силата на международните си задължения да възбудят наказателно преследване срещу предполагаемите извършители, които се намират или пребивават на тяхна територия.¹⁶

Друг въпрос, който може да възникне, е свързан с евентуалните въпроси на имунитета на дипломати, държавни служители или други представители, които може да са свързани с извършването на тези престъпления.

Накрая, присъствието на жертви и свидетели, които са граждани на трети държави, поражда отговорност за съдебно сътрудничество с трети държави или международни организации, като Международния наказателен съд. Сътрудничеството с други държави членки или трети държави е почти неизбежно необходимо за адекватното наказателно преследване на предполагаеми извършители на основни международни престъпления, като свидетелите, жертвите и извършителите често се намират в различни юрисдикции. Накрая, но не на последно място, държавите членки може да носят отговорност за осигуряване на закрила и/или обезщетение на жертви и/или свидетели.

¹³ Вж. доклад на Евростат от 24 март 2014 г., достъпен на адрес: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Този член се отнася до случаите, предвидени в член 1F на Женевската конвенция от 1954 г. за статута на бежанците, който гласи, както следва:

„F. Тази конвенция не се прилага по отношение на лицата, за които има сериозни основания да се предполага, че:

а) са извършили престъпление против мира, военно престъпление или престъпление против човечеството според определението, дадено за тези деяния в международните документи, изработени за вземане на отношение спрямо такива престъпления;

б) са извършили тежко престъпление от неполитически характер извън страната, която им е дала убежище, преди да бъдат допуснати в тази страна като бежанци;

в) са виновни за извършването на деяния, противоречащи на целите и принципите на ООН.“

¹⁵ Забраната за връщане е принцип на международното право, който забранява прякото или непряко извеждане на бежанец на територия, „където са били застрашени животът или свободата му по причина на неговата раса, религия, националност, принадлежност към дадена социална група или политически възгледи“. Принципът обаче не се прилага, ако „има основания да се смята, че [бежанецът] представлява опасност за сигурността на страната, в която се намира [в дадения момент], или който, веднъж осъждан с окончателна присъда за особено тежко престъпление, представлява опасност за обществото на тази страна.“ Принципът е залегнал в член 33 от Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г. и Протокола към нея от 1967 г.

¹⁶ Принципът *aut dedere aut judicare* почива на правното задължение на държавите да преследват или екстрадират лица, които извършват сериозни международни престъпления. Вж. The duty to extradite or prosecute in relation to the crime of torture: Questions relating to the obligation to prosecute or extradite, Вж. Белгия/Сенегал, Съдебно решение ICJ GL No 144, ICGJ 437 (ICJ 2012), 20 юли 2012 г., Международен съд [ICJ], достъпно на адрес: <http://www.icjci.org/docket/files/144/17064.pdf>.

1.1.2 Кой отговаря за разследването и наказателното преследване на тези престъпления?

Основната отговорност за наказателно преследване на престъплението геноцид, на престъпления срещу човечеството и военни престъпления се носи от държавите. Тези задължения произтичат от разпоредбите на международни договори¹⁷ и обичайното право, много от които са залегнали в Римския статут на Международния наказателен съд (МНС), посредством който държавите — страни по него, признават задължението за борба с безнаказаността за извършителите на основни международни престъпления. Освен това компетентността на МНС се ограничава до малко на брой конкретни случаи, което означава, че отговорността за наказателното преследване на извършителите на основни международни престъпления се носи от националните власти.

С изключение на Международния наказателен съд, всички международни съдилища *ad hoc* са създадени за конкретни ситуации и могат да преследват единствено извършителите, участвали в съответния конфликт, при условие че са спазени и допълнителни критерии. Международният наказателен съд е първият постоянно действащ международен съд и въпреки че мандатът му е по-малко ограничен в географско отношение, доколкото обхваща териториите на всички държави — страни по Конвенцията, налице са редица други ограничения върху способността му да упражнява компетентност. Първо, въпреки че и 28-те държави членки са страни по Римския статут, Международният наказателен съд не е истински глобален съд, доколкото в световен план страни по него са само 122 държави¹⁸. Освен това компетентността на МНС се свежда до ситуации, свързани с извършени престъпления

- 1) от гражданин на държава — страна по Римския статут, или
- 2) на територията на държава — страна по Римския статут, или
- 3) ако за дадена ситуация Международният наказателен съд е специално сезиран от Съвета за сигурност на ООН, или
- 4) ако дадена държава е приела изрично упражняването на компетентност от МНС по отношение на конкретно престъпление.¹⁹

Наред с това компетентността на МНС се ограничава до престъпления, извършени след 1 юли 2002 г.²⁰; до онези основни международни престъпления, които са определени в Римския статут (който не дава изчерпателен списък на престъпленията, признати от други източници на международното наказателно право²¹); и в повечето случаи до онези от извършителите, които носят *най-голяма отговорност*.²²

¹⁷ Вж. по-долу раздел 1.2 от настоящата стратегия относно задълженията на държавите.

¹⁸ 122 държави — страни по Римския статут, към 17 септември 2014 г. За актуализирания брой вж. http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Вж. членове 12—13 от Римския статут на Международния наказателен съд.

²⁰ Въпреки това държава членка може да приеме компетентността на МНС със задна дата, като подаде декларация в съответствие с член 12, параграф 3 от Римския статут.

²¹ Например, 21 държави членки са подписали Международната конвенция за защита на всички лица срещу насилствено изчезване, а Австрия, Белгия, Франция, Германия, Литва, Нидерландия, Португалия и Испания са ратифицирали Конвенцията. Освен това всички държави членки са ратифицирали четирите Женевски конвенции, които налагат положително задължение за наказателно преследване или екстрадиция, което излиза извън рамките на Римския статут.

²² Вж. Стратегията на МНС за наказателно преследване, 2009—2012 г., точка 34, достъпна на адрес: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; Стратегически план на Прокуратурата на МНС, 2012—2015 г., точка 22, достъпен на адрес: 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.

Принципът на взаимно допълване означава най-вече, че МНС поема компетентност само в случаите, когато държавите не са в състояние или не желаят да направят това.²³ Ефективното наказателно преследване трябва следователно да бъде гарантирано чрез предприемане на мерки на национално равнище и чрез засилване на международното сътрудничество.²⁴ МНС съответно притежава или поема компетентност в много ограничен брой случаи и именно държавите имат задължението да търсят, да разследват и да преследват по съдебен път отговорните за извършването на основни международни престъпления.

1.2 Задължения на държавите да разследват и преследват по съдебен път основните международни престъпления

Задължението на държавите да разследват и преследват по съдебен път основните международни престъпления се установява предимно през последните два века, а кодификацията на правилата, приложими към ситуации на конфликт, може да бъде проследена, между другото, в Декларацията от Санкт Петербург от 1868 г.²⁵, Хагските конвенции от 1899 г. и 1907 г.²⁶, Версайския договор от 1919 г., уставите на Нюрнбергския и Токийския военен трибунал, Конвенцията за геноцида от 1948 г. и Женевските конвенции от 1949 г. с допълнителните протоколи към тях.

Следните източници на международно право позволяват, а понякога задължават, националните органи да търсят, разследват и преследват по съдебен път или да екстрадират лицата, отговорни за извършване на основни международни престъпления, независимо от това къде са извършени престъпленията и независимо от националността на извършителя или жертвата:

- Конвенцията за преследване и наказване на престъплението геноцид от 1948 г. (членове 1, 5 и 6)²⁷
- Четирите Женевски конвенции от 1949 г. (Женевска конвенция I, член 49; Женевска конвенция II, член 50; Женевска конвенция III, член 129; Женевска конвенция IV, член 146) и трите допълнителни протокола (Допълнителен протокол I, член 85)
- Хагската конвенция за защита на културните ценности в случай на въоръжен конфликт от 1954 г. (член 28) и Вторият допълнителен протокол към нея (член 17, параграф 1)

²³ Вж. член 17, параграф 1, буква а) от Римския статут на Международния наказателен съд.

²⁴ Съображение 4 от преамбюла към Римския статут на Международния наказателен съд.

²⁵ Декларация за отказ от използване по време на война на експлозивни снаряди с тегло под 400 грама, Санкт Петербург, 29 ноември—11 декември 1868 г.

²⁶ Много от правилата, съдържащи се в Хагските конвенции от 1899 г. и 1907 г. на свой ред отразяват разпоредби от Кодекса Лийбер (1863 г.).

²⁷ В консултативното становище относно Резервите по Конвенцията за геноцида от 28 май 1951 г., Международният съд постановява, че *принципите, залегнали в Конвенцията, са принципи, които са признати от цивилизованите нации като обвързващи за държавите, дори без конвенционално задължение* и които предоставят статут на международно обичайно право на тази конвенция и следователно ѝ придават задължителен характер за всички държави.

- Международната конвенция за предотвратяване и наказание на престъплението апартейд от 1976 г. (член 4)
- Конвенцията против изтезанията и други форми на жестоко, нечовешко или унижително отнасяне или наказание от 1984 г. (член 5, параграф 2 и член 7, параграф 1)
- Римският статут на Международния наказателен съд от 1998 г. (съображения 4, 6 и 10 от преамбюла, член 1)
- Международната конвенция за защита на лицата от насилствено изчезване от 2006 г. (членове 3, 4 и 6 и член 9, параграф 2)
- Международното обичайно право²⁸

1.2.1 Регламентиране на основните международни престъпления в националното законодателство

Националните наказателноправни системи на държавите членки трябва да бъдат в съответствие със задълженията им по международните договори и международното обичайно право, както е посочено по-горе. Без актуализирано национално законодателство, ефективното разследване и наказателно преследване са непълноценни, като същевременно се възпрепятства и сътрудничеството между държавите членки. Например, една държава членка може да поиска правна взаимопомощ за престъпления срещу човечеството, а замолената държава членка да бъде в състояние да отговори на искането поради отсъствието на такива престъпления в наказателния ѝ кодекс.²⁹ Едно неправилно транспониране от своя страна би могло да доведе до откриване на процеси за не толкова тежки престъпления, като например убийство. Самите процеси от своя страна може да бъдат възпрепятствани от пречки, като давностни срокове или липса на извънтериториална компетентност.

Военни престъпления

В националните законодателства е въведено определение за военни престъпления, като 25 от държавите членки определят обхвата на престъплението и предвиждат универсална компетентност за наказателно преследване на извършителите, намиращи се на тяхна територия.

²⁸ За по-обстоен преглед на съществуването на задължение да се води наказателно преследване или да се извърши екстрадиция, вж. Claire Mitchell, „Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law“. В приложения 2 и 4 към настоящия доклад се посочват редица резолюции на ООН, които свидетелстват за появата на този принцип като част от международното обичайно право. Достъпно на адрес: <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ Вж. докладите на Coalition for the International Criminal Court, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Global Advocacy Campaign for the International Criminal Court, May 2012, достъпни на адрес: http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf; и доклада на Amnesty International, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, October 2012, достъпен на адрес: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

В действащото национално законодателство на една държава членка обаче не съществува определение за военни престъпления, а в други две — определението е уредено единствено във военния наказателен кодекс.³⁰

Престъпления срещу човечеството

Националното наказателно законодателство в три държави членки не съдържа определение, нито споменаване на престъпления срещу човечеството или не е напълно съвместимо с Римския статут.³¹

Геноцид

Определение за престъплението геноцид е въведено в националното законодателство на всички държави членки.

1.3 Предизвикателства пред разследването и наказателното преследване за основни международни престъпления

Престъплението геноцид, престъпленията срещу човечеството и военните престъпления представляват поредица от предизвикателства за разследващите служители и прокурорите. Тяхната сложност от фактическа гледна точка ги отличава от повечето национални престъпления и на свой ред води до единствени по рода си предизвикателства за разследващите служители, като много от предизвикателствата се изострят поради факта, че разследванията често се извършват извън ЕС. Може съответно да се наложи специализирани екипи да пътуват до трети държави за събиране на доказателства, за запознаване с местопрестъплението или за провеждане на разпити на свидетели. Сложността на такива престъпления от правна гледна точка също поражда особени предизвикателства за националните органи, които се стремят да установят компетентността си и да изправят пред съда лицата, отговорни за масови жестокости.

1.3.1 Сложност от фактическа гледна точка

а. Естество и мащаби на престъпленията

Основните международни престъпления често се извършват в мащаби, които са несравними с по-голямата част от вътрешните престъпления. Те могат да обхващат стотици, а често и хиляди пряко пострадали, множество извършители и огромен брой свидетели. Престъпленията обикновено са свързани с крайна и повтаряща се бруталност. Тези фактори имат редица последици за разследващите.

³⁰ В Австрия не съществува законодателство за военните престъпления; в националното законодателство на Дания и Италия военните престъпления са уредени във военния наказателен кодекс, в който са включени единствено ситуации, свързани с актове, извършени от или срещу техните армии. Вж. Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU, REDRESS/FIDH, December 2010, достъпно на адреси: http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf и <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Австрия, Дания и Италия, *ibid*.

- Географско разпределение на базите на престъпленията

Основните международни престъпления най-често представляват сбор от различни инциденти, случващи през дълъг период от време. Обикновено те се наблюдават в широка географска зона, като често обхващат множество села, градове и региони и понякога излизат извън държавните граници. Освен това поради географската отдалеченост на зоната на конфликта, често възникват различни пречки. В някои случаи да се стигне до свидетел или жертва в раздирана от войни зона е изключително трудно. Идентифицирането, проследяването и установяването на контакт с тези лица имат значителни логистични и финансови измерения и пораждат съществени пречки за следователи и прокурори, стремящи се да изправят пред съда предполагаемите извършители на такива престъпления.

- Голям брой участващи лица

Не е изненадващо, че престъпления с такъв мащаб обикновено са резултат от участието на голям брой извършители. Извършителите могат да бъдат свързани с държавата, като например военни, полиция, държавни служители или цивилни лица, или да бъдат недържавни участници, като например паравоенни формирования или групировки на милицията. Тези престъпления може да са извършени в рамките на *сложни организационни структури, които не се вписват в модела на традиционните йерархична организация*.³² Да се разбере кои са участниците в извършването на престъпления е изключително важно за определяне на участието на предполагаем извършител и неговото положение в престъпната структура. Наред с участието на голям брой извършители, основните международни престъпления често включват голям и брой жертви и свидетели.

- Сексуални и основани на пола насилствени престъпления

Разследването и наказателното преследване на сексуалното насилие и основаните на пола престъпления може да представляват особено голямо предизвикателство поради чувствителния характер на тези престъпления и свързаното с тях социално стигматизиране, срам и унижение на жертвите и свидетелите, засягащия интимния живот характер на престъпленията и вероятността от повторно виктимизиране и допълнително травматизиране по време на наказателното производство. Досегашните случаи доказват необходимостта от квалифицирани следователи и прокурори с достатъчна степен на обучение и познания, за да задават уместни и деликатни въпроси за установяване на извършването на сексуални престъпления и за включване на всички обстоятелства на сексуалното насилие, които са необходими, за да се удостовери дали са налице елементите на престъплението геноцид, на престъпления срещу човечеството и военни престъпления.³³

б. Несигурна среда на беззаконие след извършени престъпления

Основни международни престъпления могат да бъдат извършени по време на въоръжен конфликт; в резултат от разпадането на правовия ред и законността, на потискане на гражданското население, в обстановка на насилствена дискриминация или преследване, или политически репресии, както и при други сценарии.

³² Стратегически план на Прокурорската служба на МНС за периода 2012—2015 г., точка 3.

³³ Вж. освен това Заключениета на 16-ата Среца на Европейската мрежа на точките за контакт за разследване и наказателно преследване на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления, 21—22 май 2014 г., Хага, Заключение 5—8.

Такива условия поставят пречки пред разследванията, които може да продължат дори след края на конфликта или на кризата.

- Правителства, които не са в състояние или не желаят да оказват съдействие

В такива условия държавата, на чиято територия са извършени престъпленията, може да не оказва съдействие на разследването, особено ако се разследват държавни служители. Тези служители могат да издигат политически или правни бариери с цел да попречат на разследванията. Например, националното законодателство може да не допуска такива разследвания, законите могат да бъдат манипулирани от правителствени служители или върху разследващите да бъдат наложени ограничения за пътуване. В случаите, в които правителството оказва съдействие, на разследването могат да пречат други фактори. Например, държавата може да няма добре и ефикасно работещи публични структури или учреждения и поради това да не може да осигури подходящи канали на сътрудничество и съответно междудържавна правна взаимопомощ.

- Съобщения във връзка с безопасността

В държава, която е предмет на разследване, може да протичат въоръжени конфликти или дори и да няма текущ въоръжен конфликт, може да се окаже изключително трудно или опасно да се достигне до определени области с цел събиране на доказателства поради опустошителните последици от конфликта върху инфраструктурата на държавата или просто защото държавните власти може да не контролират части от територията ѝ. В някои райони може да има неексплодирани бомби, мини или друг вид боеприпаси. Осигуряването на безопасността на лицата, свързани с разследването, наказателното преследване и съдебните процеси на предполагаемите извършители на основни международни престъпления (следователи, прокурори, адвокати на обвиняемите, съдии, свидетели, жертви, устни преводачи, както и извършители), изисква предварителна подготовка и ресурси. Всеобхватното планиране на разследването и оценката на заплахите за сигурността с цел да се определят съобщенията за безопасност при провеждане на разследването са решаващи стъпки, за да бъде сведен до минимум този риск.

- Идентифициране на свидетелите и на жертвите

Регистрите на населението често биват унищожавани, губени, водени неправилно във време на конфликт или просто не съществуват. Освен това много свидетели и жертви, а често и самите извършители, бягат от региона поради нестабилността на положението със сигурността или поради страх от последиците. Тези ситуации пораждаат значителни пречки за идентифицирането и установяването на местонахождението на свидетелите и жертвите, поддържането на контакти с тях, откриването на връзките помежду им и определянето на връзката им с базата на престъплението. Някои от националните органи се опитват да насърчат онези жертви и свидетели, които влизат на територията им, да съобщят за преживените от тях престъпления по време на процеса на имиграция.³⁴

³⁴ Например немските имиграционни служители искат от търсещите убежище лица, които идват от Сирия, да попълнят формуляр с въпроси дали са били свидетели на военни престъпления и ако това е така, да предоставят подробна информация. Вж. Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', септември 2014 г., стр. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

За да се гарантира, че разследването на основните международни престъпления се провежда по всеобхватен начин, като се вземат предвид декларациите на всички засегнати страни и всички налични доказателства, сътрудничеството между органите на участващите държави, и по-специално между органите по въпросите на имиграцията, правоприлагащите органи и органите на прокуратурата на държавите членки, е необходима стъпка с цел идентифициране на съответните свидетели.

- Подкрепа и защита на жертви и свидетели

Разследващите органи и прокурорските служби често са изправени пред специфични проблеми по отношение на жертви и свидетели и следва да се ръководят от принципа за ненанасяне на вреда. Жертвите или свидетелите може да се страхуват от последици, ако свидетелстват срещу предполагаемите извършители.³⁵ Заподозрените, които имат значително влияние в зоните на конфликт, биха могли да упражнят натиск върху лицата, които биха свидетелствали срещу тях. В допълнение следва да се вземат мерки, за да се осигури на жертвите и свидетелите подходяща психологическа подкрепа, така че да бъдат защитени от повторно виктимизиране. Нови предизвикателства могат да възникнат, ако се разчита на вещи лица, както и при идентифицирането и откриването на надеждни и достоверни свидетели. По логистични или други съображения показания понякога се дават чрез видеоконферентна връзка, което изключва всички предимства на свидетелските показания на живо. Освен това поради естеството на някои общества или неизбежното разпознаване, често е трудно да се запази поверителността на теренните разследвания. Тези проблеми се изострят, когато жертвите, свидетелите и/или техните семейства пребивават извън територията на държавите членки. Предизвикателствата пред осигуряването на защита при такива обстоятелства изискват цялостна оценка на риска от самото начало на разследването.

Наред с осигуряването на подкрепа и закрила на жертвите и свидетелите, националните власти имат и други задължения, например да позволят на жертвите да участват в производства и да осигурят достъп до други права, като правно представителство, закрила и подкрепа, както и обезщетение.³⁶ Предоставянето на такава подкрепа обаче може да се окаже предизвикателство, особено по отношение на жертвите, пребиваващи в чужбина. Осигуряването на подходяща подкрепа може да изисква властите да създадат комуникационна стратегия още от началото на даден случай и да извършват дейности по осведомяване относно текущи разследвания и съдебни процеси с цел да информират жертвите за процедурите и правата им и да ги насърчат да излязат на преден план.

- Последици от времеви характер

³⁵ Например, в случая Мрамбара във връзка с нидерландските власти влиза свидетел, който изтъква, че изпитва страх, след като към него са се обърнали роднини на обвиняемия. Вж. Human Rights Watch „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands“, септември 2014 г., стр. 49—50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ Вж. Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления, както и документа на Европейската комисия с насоки относно транспонирането и прилагането на Директива 2012/29/ЕС, декември 2013 г.

Предвид естеството им, разследването и наказателното преследване се провеждат след протичане на събитията, но в случаите на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления, разследването и наказателното преследване може да се осъществят едва след няколко години или дори десетилетия. Основните международни престъпления обикновено не подлежат на давностен срок. По тази причина производствата могат да се осъществяват докато са живи извършителите. Въпреки това, с изминаването на време между извършването на престъплението и разследването се увеличават и трудностите при събирането на надеждни доказателства. Например, биха могли да се загубят или опорочат криминалистични доказателства, да се унищожат архиви и спомените на свидетелите да стават все по-податливи на грешки.

с. Характер на информацията

- Обем на информацията и управление на случаи

От една страна, разследващите се сблъскват с липсата на непосредствени доказателства поради различни фактори, като времето, изтекло между извършването на акта и неговото разследване, наличието на множество извършители или липсата на писмена следа, като заповед, свързваща извършителя със сцената на престъплението. От друга страна, разследващите могат да бъдат изправени пред огромно количество потенциално значима информация, която може да бъде от полза за разследването. Консолидирането и управлението на такива големи количества информация изискват квалифицирани специалисти, преводачи и следователи, както и наличие на административни и други ресурси. Разследващите са изправени и пред различни източници на информация, които могат да се използват като доказателства. Тази информация може да бъде: 1) публична, например медии, интернет (YouTube, Facebook и пр.), доклади на междуправителствени организации, НПО и други международни организации; 2) за служебно ползване, например от различни национални и международни разузнавателни източници; или 3) международни и национални документи с ограничен достъп, например от полицейски разследвания или от имиграционните служби. Въпреки че както публичната информация, така и информацията за ограничено ползване биха могли да служат като потенциални източници на доказателства за съдебно производство, обемът на тази информация, както и нейното управление и преглед, представляват предизвикателство за разследващите служители и прокурорите.

- Устен и писмен превод

Намирането на неутрални, достъпни и надеждни преводачи в зона на конфликт може да се окаже проблематично. В някои случаи езикът, който се говори от местното население или от участващите страни, може да е изключително рядък или да се говори само от една от групите, участващи в конфликта.³⁷ Освен това, като се има предвид сложността от фактическа гледна точка на тези дела, може също да се наложи да бъде преведена голяма по обем потенциално полезна документация.

³⁷ Например, във връзка с еритрео-етиопската война Постоянният арбитражен съд беше изправен пред твърдения, формулирани след превод на четири поредни езика. Вж. „Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission”, Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider“, стр. 86.

- Значението на свидетелските показания

Тъй като извършители на основните международни престъпления често не оставят проследима документна информация или записи, свидетелските показания са жизненоважен елемент в изграждането на успешно производство срещу извършител. В такива случаи обаче следователите често са изправени пред проблеми като травмирането на свидетели, оказването на влияние върху показанията им или повторното виктимизиране, като и пред проблема с надеждността. Умората сред свидетелите също може да доведе до значителни проблеми, особено ако преди това свидетелите са разказвали за случилото се множество пъти и пред различни субекти (хуманитарни работници, неправителствени организации, медии, разследващи международни служители и др.). Освен това свидетелите може да страдат от загуба на памет или обръкване поради избледняването на спомените след дълъг период от време.³⁸ В резултат на сложността, която е характерна за показанията на свидетелите и жертвите в такива случаи, разследващите на основни международни престъпления трябва да са преминали през необходимото обучение, за да бъдат в състояние да провеждат ефективно изслушвания или разпити. Освен това разследващите трябва да отчитат необходимостта да се проучат и други видове доказателства, като документи или криминалистични доказателства.

d. Логистични предизвикателства

- Брой на потенциалните разследвания и определяне на приоритетите

Националните наказателноправни системи на държавите членки често са изправени пред значителен брой заподозрени извършители на основни международни престъпления. Недостатъчният брой обучени служители, недостатъчните ресурси или ограниченият административен капацитет може да попречат на ефективността на многобройните паралелни разследвания. Ето защо на компетентните органи често се налага да определят приоритети в текущите си усилия и да поставят акцент върху откриването на съдебни процеси срещу заподозрени лица, за които има достатъчно основания да бъдат осъдени. Определянето на приоритетите може да се прави на основата на редица фактори, като наличните ресурси, обема на доказателствата и наличната подходяща информация.

- Работно пространство

Разследванията често се извършват на непознат географски терен — ситуация, която може да доведе до различни логистични пречки. За да подготви добре пътуването си, един разследващ основни международни престъпления, извършени в трета държава, трябва да има предварителни познания за климата, метеорологичните условия, пътната инфраструктура и други свързани с достъпа проблеми, които биха могли да възникнат, както и да разбира въздействието, които тези фактори могат да окажат върху събраните доказателства. При разследвания в непознати зони може да са необходими интензивни подготвителни дейности, например ваксиниране срещу заболявания, специализирано електрическо оборудване и други видове специализирани комплекти.

³⁸ Например, Аржентина и Гватемала едва наскоро започнаха разследвания на масовите жестокости, извършени на тяхна територия, независимо от факта, че жестокостите са извършени през 1980-те години на миналия век. Балтийски държави разследват престъпления, извършени през 1950-те години, в началото на съветската окупация. Текаат разследвания и наказателни преследвания както в Международния наказателен трибунал за бивша Югославия, така и в националните съдилища, на престъпления, извършени в бивша Югославия през 1990-те години на миналия век. Аналогично, все още се провеждат разследвания и производства за престъпления, извършени по време на геноцида в Руанда през 1994 г.

- Специфични експертни познания

Съдебните процеси срещу заподозрени извършители на основни международни престъпления винаги изискват широко разбиране на допълнителни области на експертни познания в допълнение към приложимата правна рамка. И прокурорските екипи, и екипите на защитата обикновено прибегват до вещи лица, които да дадат показания относно спецификата на даден конфликт. Следователи, прокурори и съдии трябва да бъдат запознати и с други свързани области, като военна организация и структури, операции и различни видове въоръжение, мини и боеприпаси, балистика и криминалистика, както и с геополитическите и социално-културните фактори, които играят роля в развитието на свързаните с насилие конфликти. Освен това компетентните органи следва да имат достъп до експертни познания в областта на полицията, сигурността, политиката и историята на държавата, в която е извършено престъплението.

- Общество

Местното население в зона на конфликт, в която са извършени престъпления, често има различни или непознати ценности, култура и модели на поведение. Освен това основните международни престъпления често се извършват от или срещу лица, които принадлежат към различни групи с противоположни политически или икономически гледни точки и различни културни, етнически и исторически характеристики. Следователите, прокурорите и съдиите трябва много добре да разбират тези обществени фактори, за да осигурят безопасно и правилно третиране на такива дела.

- Липса на инструменти за съдебно сътрудничество

Следователите и прокурорите са често изправени пред липса на съдебни инструменти и произтичащата от това липса на правно основание за правна взаимопомощ и екстрадиция от трети държави. В подобни случаи компетентните национални органи в най-добрия случай трябва да разчитат на споразумения *ad hoc* за сътрудничество (зависещи до голяма степен от политическата воля на чуждите държави и от значителни инвестиции на време и ресурси) или в най-лошия случай въобще не са в състояние да си сътрудничат.

1.3.2 Сложност от правна гледна точка

- Елементи на обстановката

Наред с установяването на обективните (*actus reus*) и субективните (*mens rea*) елементи на основните международни престъпления е необходимо да се представят и доказателства за конкретни елементи на обстановката.³⁹ Например, за да се докаже, че са извършени престъпления срещу човечеството, трябва да се представят доказателства, че престъпленията са част от широко разпространени или систематични враждебни действия срещу гражданското население, докато за военните престъпления трябва да се представят доказателства, че престъплението е извършено в обстановка на международен или немеждународен въоръжен конфликт.

- Ефективно изпълнение

По силата на принципа на взаимно допълване, залегнал в Римския статут, основната компетентност за разследване и наказателно преследване на предполагаеми извършители на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления е предоставена на държавите — страни по него. Както вече беше посочено, отговорността на всички държави да изправят извършителите на основни международни престъпления пред съда произтича от комплекс от международни задължения, много по-обширен от задълженията, залегнали в Римския статут. Правилното функциониране на системата на взаимно допълване обаче изисква съответстващо изпълнение на задълженията по Римския статут, което да позволи на националните органи да водят съдебни процеси в съответствие с установените норми на международното наказателно право. На практика взаимното допълване означава, че държавите — страни по Римския статут, трябва не само да криминализират престъпленията по Римския статут като престъпления по националното право, но трябва също и да гарантират адекватното прилагане на понятия, като „командване“ и „отговорност на висшестоящия“ и да осигурят съответните правила относно компетентността, санкциите, съдебния имунитет и давностните срокове, в съответствие с международното право. Прилагането в национален план на нормите на международното право понякога се оказва недостатъчно за изпълнение на международните задължения, което пречи на изпълнението на всички задължения на държавите във връзка със сътрудничеството по наказателноправни въпроси или разследването и наказателното преследване.

- Международни имунитети

Някои държавни служители, като държавните или правителствените ръководители, министрите на външните работи, акредитираните дипломати, служителите на международни организации⁴⁰ и членовете на официални мисии, могат да се ползват със съдебен имунитет във връзка с наказателни дела при конкретни обстоятелства.⁴¹

³⁹ По отношение на престъпленията, посочени в Римският статут на Международния наказателен съд, *вж.* Елементи на престъпления от Международния наказателен съд, ICC-ASP/1/3 at 108, U.N. Док. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ *Вж.* Конвенция за привилегиите и имунитетите на ООН, 1 U.N.T.S. 15, 13 февруари 1946 г., членове V—VII.

⁴¹ *Вж.* Дело относно заповедта за арест от 11 април 2000 г. (Демократична република Конго с/у Белгия), 2002 I.C.J. Този имунитет обаче престава да действа, когато лицето престане да изпълнява една от посочените по-горе функции. *Вж. също* Решение на Федералния наказателен съд на Швейцария, 25 юли 2012 г., достъпно на: <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. *Вж.* Конвенция за привилегиите и имунитетите на ООН, 1 U.N.T.S. 15, 13 февруари 1946 г., членове V—VII.

Там, където съществува евентуално напрежение между имунитет и лична наказателна отговорност, разследващите органи, прокурорските служби и службите за правна помощ трябва да изпълнят своята роля, за да се осигури правилното прилагане на правилата за международен имунитет, като по този начин се гарантира, че не се арестуват или задържат неправомерно лица, които се ползват с имунитет срещу упражняването на национална наказателна компетентност, и обратно — че с имунитета не се злоупотребява за неправомерна защита на физически лица от подвеждане под наказателна отговорност за извършване на най-тежки престъпления.⁴²

Извършването на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления не може да бъде прието като част от служебните задължения. Поради липсата на яснота на национално равнище и различните решения при сходни ситуации, въпросът за международните правила относно имунитета представлява област на несигурност и липса на правна предвидимост. Статутът на имунитет на някои длъжностни лица при престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления все още не е определен много добре.

- Установяване на връзката с предполагаемия извършител

Доказването на връзката между предполагаемия извършител и базата на престъплението е необходима стъпка за установяване на личната наказателна отговорност на лица, участвали в основни международни престъпления. Наред с прякото извършване, международното наказателно право признава и други видове наказателна отговорност за основни международни престъпления. Следователно отговорността за такива престъпления може да възникне както от прякото извършване на даден акт, така и от различните методи на непряко участие, в зависимост от националната наказателноправна система на държавата, която извършва разследването и наказателното преследване на престъплението. Дистанцията между лицето, което планира или разпорежда извършването на такова престъпление, и мястото, на което са извършени реално престъпленията, поражда редица предизвикателства както за следователите, така и за прокурорите. Наличието на фактическо положение на надмощие, неподкрепено с документи или други доказателства, представлява друго затруднение за правосъдните системи, тъй като командната верига в съвременните военни действия често преминава едновременно през административни, политически, правопривагащи и военни структури.

- Различни източници на правото

Наред с нормите, съдържащи се в националните наказателни кодекси, необходимо е следователите, прокурорите и съдиите да се съобразяват и с други източници на правото, като международните наказателноправни норми, включващи както договори, така и обичайното право, международното хуманитарно право и правото в областта на човешките права, и с различни вторични източници, като съдебната практика на съдилищата в други юрисдикции, съдебната практика на международните съдилища, като трибуналите *ad hoc* (Международния наказателен трибунал за бивша Югославия и Международния наказателен трибунал за Руанда), Международния съд и Международния наказателен съд, както и с доктрината. Следователно, за провеждането на успешни дела са необходими обширни познания за тези източници и тяхното прилагане, независимо дали въоръженият конфликт е международен или вътрешен, както и много добро равнище на експертен опит от страна на органите за разследване и наказателно преследване на национално равнище.

⁴² Мрежата обсъди въпроса за международни правила, отнасящи се до международния имунитет и националните практики в това отношение, на 14-то си заседание, което се проведе на 17—18 април 2013 г.

ВТОРА ГЛАВА: АНГАЖИМЕНТ ЗА БОРБА С БЕЗНАКАЗАНОСТТА В РАМКИТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И НЕГОВИТЕ ДЪРЖАВИ ЧЛЕНКИ

2.1 На равнището на Европейския съюз

Европейският съюз е основан на принципите на свобода, демокрация, зачитане на правата на човека и основните свободи и на принципите на правовата държава, включително на необходимостта да се сложи край на културата на безнаказаност и да се разследват и преследват по съдебен път отговорните за извършване на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления.

ЕС доказва решителната си ангажираност за външни действия в тази област, по-специално чрез сътрудничеството си с МНС;⁴³ политиката на Европейския съюз в областта на правата на човека;⁴⁴ и Съвместния служебен работен документ за утвърждаване на принципа на взаимно допълване от 2013 г.⁴⁵ В тези документи обаче се насърчава продължаването на борбата с безнаказаността на международно равнище, като те са насочени към трети държави, докато на вътрешното измерение на политиката на ЕС се отделя по-малко внимание. Във вътрешен план ЕС демонстрира ангажимента си за борба с тези престъпления, като създаде Мрежата през 2002 г.⁴⁶ и секретариата на Мрежата през 2011 г.⁴⁷ Освен това в Решение 2003/335/ПВР на Съвета държавите членки се призовават да засилят сътрудничеството между националните звена, като по този начин повишат максимално способността на правоприлагащите органи в различните държави членки да си сътрудничат ефективно в областта на разследването и наказателното преследване на предполагаемите извършители на тежки международни престъпления.⁴⁸ В член 2 от посоченото по-горе решение на Съвета се предвижда държавите членки да предприемат необходимите мерки, за да информират правоприлагащите органи за наличието на предполагаеми нарушители и да гарантират обмен на информация между националните правоприлагащи органи и имиграционни служби.

⁴³ Вж. напр. Решение № 2011/168/ОВППС на Съвета от 21 март 2011 г. относно Международния наказателен съд, ОВ L 76/56 от 22 март 2011 г., както и планът за действие на Съвета от 12 юли 2011 г. (док. 12080/11 на Съвета).

⁴⁴ Вж. напр. Съвместно съобщение на Европейската комисия и върховния представител на ЕС по въпросите на външните работи и политиката на сигурност „Правата на човека и демокрацията в основата на външните действия на ЕС — към по-ефективен подход“, COM (2011) 886, стр. 16; Стратегическа рамка на ЕС относно правата на човека и демокрацията и План за действие на ЕС относно правата на човека и демокрацията от 25 юни 2012 г. (док. 11855/12 на Съвета); Решение 2012/440/ОВППС на Съвета от 25 юли 2012 г. за назначаване на специален представител на Европейския съюз за правата на човека, ОВ L 200/21 от 27 юли 2012 г.

⁴⁵ SWD (2013) 26 от 31 януари 2013 г.

⁴⁶ Решение 2002/494/ПВР на Съвета от 13 юни 2002 г., ОВ L 167/1 от 26 юни 2002 г.

⁴⁷ Член 25а от Решението за Евроюст, изменено с Решение на Съвета 2009/426/ПВР от 16 декември 2008 г., ОВ L 138/14 от 4 юни 2009 г.

⁴⁸ Решение 2003/335/ПВР на Съвета от 8 май 2003 г., ОВ L 118/12 от 14 май 2003 г.

Освен това ЕС подчерта значението на сътрудничеството между държавите членки, трети държави и международните трибунали, както и необходимостта от последователност и съгласуваност на своите инструменти и политики.

В Стокхолмската програма Европейският съвет прикани институциите на ЕС:

да продължават да подпомагат и утвърждават дейността на Съюза и на държавите членки срещу безнаказаността и да се борят срещу геноцида, престъпленията срещу човечеството и военните престъпления; във връзка с това да укрепват сътрудничеството в тази област между държавите членки, трети държави и международните трибунали, по-специално Международния наказателен съд (МНС), и да развиват обмена на съдебна информация и добри практики във връзка с наказателното преследване на такива престъпления чрез европейската мрежа на точки за контакт по отношение на лицата, отговорни за геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления.⁴⁹

Освен това съгласно член 8 от Решение № 2011/168/ОВППС на Съвета:

ЕС се ангажира да гарантира последователност и съгласуваност между всичките си инструменти и всичките си политики по въпроси, които се отнасят до международни престъпления от компетентността на МНС. От решаващо значение при това е, че съгласно решението Европейският съюз се ангажира да гарантира наличието на такава последователност и съгласуваност не само във външните си действия, но и по отношение на вътрешните си мерки.⁵⁰

По-нататъшните усилия за укрепване на вътрешния аспект на политиката на ЕС в борбата с безнаказаността ще гарантират надеждността и всеобхватността на нейното външно измерение и политиката в областта на правосъдието в преходния период.

2.1.1 Ролята на Мрежата

Мрежата е създадена, за да се осигури тясно сътрудничество между националните органи при разследването и наказателното преследване на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления. Първото ѝ заседание се провежда през ноември 2004 г., въпреки че секретариатът на Мрежата се създава едва през 2011 г. Мрежата е понастоящем единственият орган в ЕС с мандат да подкрепя усилията на държавите членки и да улеснява координацията на техните действия в борбата с безнаказаността на извършителите на основни международни престъпления и следователно има определяща роля за гарантиране на ангажимента на ЕС за борба с безнаказаността във вътрешен план.

Националните органи са представени в Мрежата чрез националните точки за контакт — прокурори, следователи и органи за правна взаимопомощ, които се занимават с разследването и наказателното преследване на основни международни престъпления на национално равнище. Наред с връзките между националните органи на държавите членки и техните партньори от Канада, Норвегия, Швейцария и САЩ, Мрежата поддържа връзки и с представители на Европейската комисия, Евроюст, Международния наказателен съд, международните наказателни трибунали *ad hoc*, Международния комитет на Червения кръст, Интерпол и организации на гражданското общество.

⁴⁹ ОВ С 115/1 от 4 май 2010 г., стр. 8.

⁵⁰ Член 8 от Решение 2011/168/ОВППС на Съвета.

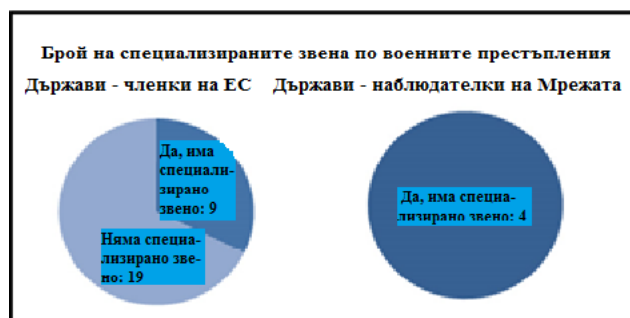
Заседания, провеждани два пъти годишно, дават възможност на практикуващите специалисти да обменят оперативна информация, знания, техники за решаване на проблеми и примери от практиката.

Заседанията са разделени на две сесии. Откритата сесия включва разширената Мрежа — националните точки за контакт и другите представители, описани по-горе. На закритото заседание присъстват само националните точки за контакт и техните партньори от държавите наблюдателки, като по този начин се създава обстановка на поверителност при обмяна на оперативна информация за текущи разследвания и искания за екстрадиция, отнасящи се до основни международни престъпления. Закритите заседания помагат за изграждане на взаимно доверие и сътрудничество между следователи и прокурори от всички държави членки, както и между практикуващи специалисти и представители на други организации, работещи в тази област. Освен това членовете на Мрежата ползват недостъпната за обществеността част на нейния уебсайт, т. нар. „зона с ограничен достъп“, която играе ролята на платформа за споделяне на информация и достъп до документи, отнасящи се до мандата на Мрежата.

В резултат от срещите Мрежата натрупа обем от знания по неотложни въпроси, свързани с областта на нейната компетентност. Мрежата и нейният секретариат представиха впоследствие експертни документи по редица теми, като сътрудничеството между имиграционните власти, правоприлагащите органи и прокурорските служби; помощта и закрилата на свидетелите; и наказателната отговорност на юридическите лица. Като платформа за практикуващи специалисти Мрежата е предназначена да оказва подкрепа на националните власти, като отговоря на въпроси от практически и правен характер, свързани с разследването и наказателното преследване за основни международни престъпления, по отношение на които държавите членки притежават наказателна компетентност, независимо от това къде са извършени тези престъпления. Въпреки ограничените си ресурси Мрежата се е утвърдила като неформален координационен център за борба с безнаказаността в ЕС и е в състояние да действа като модел за добри практики при изграждането на подобни мрежи в други региони. В това отношение Мрежата вече послужи за образец за изграждане на мрежа на Африканския съюз от специализирани прокурори в областта на основните умишлени престъпления и при наличие на достатъчно подкрепа може да продължи да действа като модел за бъдещи регионални мрежи. В бъдеще може да се окаже още по-важно африканските и европейските мрежи да работят в тясно сътрудничество, да обменят информация и да решават проблеми от общ интерес.

2.2 На равнището на държавите членки⁵¹

Значителен напредък при изправянето на извършителите пред съда беше постигнат през последните години благодарение



на инициативите на някои държави членки за създаване на специализирани екипи от служители на полицията, прокуратурата и службите за правна взаимопомощ. Специализирани звена за работа в областта на основните международни престъпления бяха създадени в рамките на полицейските органи и/или на прокурорските служби в Белгия,

Хърватия, Дания, Франция, Германия, Нидерландия, Обединеното кралство и Швеция.⁵² Специализирани звена има и в Норвегия, Швейцария, Канада и САЩ, които участват като държави наблюдателки в рамките на Мрежата. В други държави членки като Финландия, Литва, Полша и Латвия специализиран персонал работи по основните международни престъпления, макар и не в специален отдел по военните престъпления. Освен това в някои държави членки има служители, които не работят единствено в областта на основните международни престъпления, но въпреки това притежават специализирани познания по тези престъпления. Специално предвиденият персонал със специализирани знания е от голяма полза за разследването и наказателното преследване на основните международни престъпления. Допълнителни подобрения бяха постигнати чрез засилен обмен на най-добри практики и опит и чрез улесняване на сътрудничеството чрез Мрежата, което в определени държави членки доведе до успешното преследване на много извършители на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството, военни престъпления и престъплението изтезание.

⁵¹ На точките за контакт на Мрежата беше изпратен въпросник с цел да се съберат актуални данни както за броя на служителите, специализирани в международни престъпления в различните отдели на националните органи, така и за броя на наказателните преследвания и разследванията в държавите членки. Отговорите бяха събрани чрез секретариата на Мрежата и са представени в таблиците по-долу.

⁵² За по-подробен преглед на практиката на звена, специализирани в областта на разследването и наказателното преследване на основни международни престъпления, вж. „Стратегии за ефективно разследване и съдебно преследване на тежки международни престъпления: Практиката на специализираните звена по военните престъпления“, ПРАВНА ЗАЩИТА (REDRESS) и Международна федерация по правата на човека, на адрес http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.



Звена със специално предназначение и брой на служителите в различните служби

	Специализирано звено по военните престъпления	Правоприлагане	Наказателно преследване	Други служби (служители на министерствата на външните работи, службите за правна взаимопомощ, имиграционните служби)
Австрия		0	0	0
Белгия	✓	5*	4*	4 служби за правна взаимопомощ
България		0	0	0

Хърватия	✓	Информация с ограничен достъп	36 + съветници към прокуратурата	11*
Кипър		0	0	0
Чешка република		0	0	0
Дания	✓	5*	3*	3*
Естония		0	0	0
Финландия		2*	1*	0
Франция	✓	10	2 + 3 съдии следователи	
Германия	✓	10 + 16*	7	24*
Гърция		0	0	0
Унгария		0	0	0
Ирландия		0	0	0
Италия		0	0	0
Латвия		0	1	0
Литва		0	18*	0
Люксембург		0	0	0
Малта		0	0	0
Нидерландия	✓	25—30	5,5	1 служба за правна взаимопомощ 25 служители на имиграционните служби съгласно член 1F
Полша	✓ ⁵³	0	87 прокурори (+ 11 историци)	0
Португалия		0	0	0
Румъния		0	0	0
Словакия		0	0	0
Словения		0	0	0
Испания		0	0	0
Швеция	✓	8	6	0

53

Полски институт за национална памет: Комисията за преследване на престъпленията срещу полската нация (като звено за наказателно преследване) провежда разследвания във връзка с нацистките и комунистическите престъпления и други престъпления, класифицирани като геноцид, военни престъпления и престъпления срещу човечеството, извършени срещу граждани на Полша в периода между септември 1939 г. и юли 1990 г. С всички останали престъпления, които са класифицирани като геноцид, военни престъпления и престъпления срещу човечеството, се занимават службите на прокуратурата.

Обединеното кралство	✓	20	13	8
Норвегия	✓	14	6	
САЩ	✓	10	11	
Канада	✓	9*	30	50*
Швейцария	✓	0	4*	0

* полуспециализиран персонал — т.е. участващ в разглеждането и на други престъпления.

2.2.1 Резултати на равнището на държавите членки и членовете на Мрежата

Постиженията на държавите членки при изправянето на извършителите пред съда са впечатляващи, като се има предвид ограниченото внимание и ресурси, инвестирани в преследване на този вид престъпност във вътрешен план. За държавите членки, които не извършват наказателно преследване на принципа на териториалната компетентност, ползите от специализираните звена са още по-очевидни.

Мотивацията и личната ангажираност на работещите в тази област често са по-важни от наличните ресурси и липсата на приоритетност на тези престъпления.

Държавите членки досега са приключили общо 1 607 дела във връзка с основни международни престъпления и понастоящем разследват още 1 339 случая от целия свят.



Цифрите, представени в таблицата по-долу, показват броя на разследванията и наказателните преследвания на основни международни престъпления за различни периоди от време в съответствие с наличните данни във всяка държава членка. Общият период за данните се простира от 2002 г. насам; поради различията в документирането и архивирането на делата обаче, както и поради разликите във въвеждането на международното право в националните законодателства, се използват и други времеви рамки. Във връзка с исканията за екстрадиция като правило е необходимо държавите членки да извършват преглед на тези случаи в съответствие с принципа на *aut dedere aut judicare* и впоследствие да разгледат въпросите от гледна точка на същност, процедура и юрисдикция.

Дела в държавите - членки на ЕС	
Приключени дела	1607
Висящи дела	1339

Относително големият брой случаи, приключили без съдебен процес, се дължи на проблемите, характерни за разследването и

наказателното преследване на основните международни престъпления.

Като хвърля светлина върху трудностите, пред които са изправени националните органи, тази бройка подчертава и значителните постижения, за които свидетелства понастоящем цифрата 1 607 — броят на приключените дела.



Разследвания и наказателни преследвания

Държава	Период от време (ако е различен от 2002 г. насам)	Брой осъдените/оправданите лица	Брой заподозрените лица, които са обвинени/понастоящем се разследват или са подсъдни	Брой на делата, приключил и без процес	Получени молби за екстрадиране
Австрия		0	0	0	0
Белгия ⁵⁴		10	103	88	25

⁵⁴ Цифрите се отнасят до делата, а не до заподозрените лица, докато броят на получените искания за екстрадиция не включва исканията от международни наказателни съдилища.

България		0	0	0	0
Хърватия	1991— декември 2013 г.	1365	854	1265	Няма данни
Кипър		0	0	0	0
Чешка република		0	0	0	0
Дания	От 1995 г.	3	8	254	5
Естония	От 1995 г.	29	1	15	0
Финландия		1	0	0	1
Франция		1	51	11	Няма данни
Германия	1988—2002 г.	4		108	Няма данни
	2002 — 2014 г.	1	37	13	19
Гърция		0	1	0	0
Унгария		0	1	3	Няма данни
Ирландия		0	0	0	6
Италия		0	0	0	1
Латвия		0	5	0	0
Литва	От 2011 г.	20	105	53	0
Люксембург		0	0	0	0
Малта		0	0	0	0
Нидерландия		7	27	8	9
Полша	От 2000 г.	158	93	9285	1
Португалия		0	0	0	0
Румъния	От 2013 г. нататък	2	2	0	0
Словакия		0	0	0	0
Словения		0	0	0	0
Испания		1	0	5	40
Швеция		5	26		Между 3 и 8 случая
Обединеното кралство	2012—2014 г.	0	26	18	6

Норвегия		1	4	17	5
САЩ ⁵⁵	2003—2013 г.	56	174		Няма данни
Канада		3	11	10	9
Швейцария		1	8	12	5 на година
Всички държави наблюдателки		61	197	39	19
Целият ЕС		1607	1339	11123	118
Цялата Мрежа (ЕС плюс държавите наблюдателки)		1668	1536	11162	137

ТРЕТА ГЛАВА: КОМПЛЕКС ОТ МЕРКИ ЗА ПОДПОМАГАНЕ НА НАЦИОНАЛНОТО РАЗСЛЕДВАНЕ И НАКАЗАТЕЛНО ПРЕСЛЕДВАНЕ НА ОСНОВНИТЕ МЕЖДУНАРОДНИ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

Мерките, включени в настоящата стратегия, са извлечени от задълбочено проучване на мерките и политиките, които вече съществуват в различни държави членки. Те са съставени от най-добрите практики, от препоръките от предишни срещи на Мрежата, от работата на група експерти, както и от обширни консултации с партньори, МНС, учени, гражданското общество и други заинтересовани страни. Те не са представени по реда на тяхната приоритетност. За Мрежата тези мерки са по-скоро допълващи и като такива държавите членки и ЕС следва да ги вземат под внимание при установяването на ефективна рамка за борба с безнаказаността.

Мрежата също така подчертава, че мерките, посочени в настоящата стратегия, не представляват изчерпателен списък от мерки, които ЕС и държавите членки следва да предприемат за ефективна борба с безнаказаността. Поради сложността от фактическа и правна гледна точка, свързана с разследването и наказателното преследване на основните международни престъпления, ще е необходимо държавите членки да вземат допълнителни мерки, за да отразят обстоятелствата по конкретните случаи.

⁵⁵ В САЩ, наказателните закони за основните международни престъпления придобиват действие по различно време (например законът за престъплението изтезание влиза в действие през 1994 г., за военните престъпления — през 1996 г., за набирането на деца войници — през 2008 и т.н.). При това положение в случаите, в които нарушенията са извършени преди да влезе в действие наказателният закон, властите водят наказателни производства за нарушения на имиграционните закони, свързани с измама, наред с другите приложими обвинения, за да преследват извършителите.

Тъй като на настоящата стратегия ще бъде правена редовна оценка, други мерки, които не са отбелязани тук, може да бъдат включени в бъдещите варианти на стратегията.

Мярка № 1: Създаване, развиване и насърчаване на специализирани звена

Контекст: Звена със специално предназначение или специализирани звена, които се занимават изключително с дела, свързани с основни международни престъпления, са създадени в редица държави. Сред държавите членки такива звена в рамките на органите за наказателно разследване и/или органите на прокуратурата имат Нидерландия, Дания, Белгия, Германия, Франция, Швеция, Обединеното кралство и Хърватия. Че е желателно да бъдат създадени такива структури беше посочено и от Съвета, който изтъкна, че държавите членки следва да:

гарантират, че правоприлагащите органи и имиграционните служби разполагат с необходимите средства и структури, за да могат ефективно да си сътрудничат и да разследват и преследват по съдебен път геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления.⁵⁶

Специализираните звена включват служители, които са обучени в областта на откриването, разследването или наказателното преследване на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството, военни престъпления и престъплението изтезание и насилствено изчезване.⁵⁷ При един мултидисциплинарен подход биха могли да се включат също така експерти от други области, като напр. историци, социолози, дипломати, антрополози, специалисти по финансови разследвания и възстановяване на активи, както и специалисти по военните въпроси. Те притежават специализирани познания по международното и националното право и могат да се справят със специфичните предизвикателства в областта на разследването и наказателното преследване на основни международни престъпления. Резултатите, постигнати в държавите членки със специализирани звена, доказват, че структурираното сътрудничество и създаването на специализирани звена без допълнителни задачи силно улесняват идентифицирането, разследването и наказателното преследване на предполагаемите извършители на основни международни престъпления, които се намират на територията на ЕС.⁵⁸ Създаването на специализирани структури дава също така възможност за постепенно придобиване на опит, както и за запазване на такива знания, най-добри практики и поуки, натрупани в рамките на едно и също звено. Дори в държави членки, които като правило не са били изложени на голям приток на лица, идващи от зони на конфликт, или които досега не са отбелязвали случаи на такъв вид престъпност, следва да се въведе специализация за прокурори в областта на основните международни престъпления.

⁵⁶ Решение на Съвета за разследване и наказателно преследване на геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления, 2003/335/ПВР, Официален вестник 118/12, 14 май 2003 г.

⁵⁷ Специализираните звена често са компетентни и в областта на изтезанията и насилствените изчезвания, тъй като тези престъпления могат да представляват престъпления срещу човечеството и военни престъпления, но могат да бъдат преследвани по съдебен ред и като специфични международни престъпления. В последния случай има по-голяма възможност наказателното преследване да доведе до успешен резултат.

⁵⁸ Между края на 1990-те години и 2010 г., 18 от общо 24 присъди в областта на международната престъпност са свързани с разследване и наказателно преследване, провеждани от специализирани звена; вж. REDRESS и FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, стр. 18. Във Франция новият отдел на полицията и прокуратурата, създаден през януари 2012 г., постига значителен напредък по преодоляването на изоставането по отношение на основни международни престъпления, някои от които датират от преди 20 години. През първите две години то издава една присъда, приключва разследване на две заподозрени лица, които се очаква да бъдат изправени пред съда през 2015 г., и започва десет нови разследвания. Вж. статиите от Delphine Carlens и Nicolas le Coz в REDRESS, *EU Update on International Crimes*, юли 2013 г., <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> и юли 2014 г., <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

Препоръчани стъпки: Редица конкретни стъпки следва да се предприемат на национално равнище и до известна степен на равнището на ЕС, за да се даде възможност на държавите членки да създадат или да доразвият специализирани звена:

- а) Държавите членки следва да създадат специализирани звена и/или да осигурят специализацията на персонала на всички нива
- ❖ Специализираните звена на всички нива (правоприлагане, наказателно преследване и други служби, като например имиграционните служби, службите за правна взаимопомощ и министерствата на външните работи) могат да съдействат за осигуряване на специализация, експертен опит, сътрудничество и обмен на информация на национално равнище. Държавите членки, които все още не разполагат със специализирани звена, могат да потърсят пример и идеи от други държави членки, в които вече са създадени такива звена. Освен това държавите членки следва да гарантират, че звената разполагат с достатъчно ресурси и персонал и че служителите преминават редовно необходимото обучение.
- б) Създаване на национална работна група по въпросите на безнаказаността, за да се осигури сътрудничеството и съвместната работа на специализираните звена
- ❖ Държавите членки могат да осигурят ефективно и ползотворно сътрудничество между специализираните звена в рамките на имиграционните, полицейските и прокурорските служби чрез създаване на национална работна група по въпросите на безнаказаността.
- ❖ Наред с това създаването и функционирането на специализирани звена могат да залегнат в национална стратегия за борба с безнаказаността за основните международни престъпления.
- в) Мрежата следва да подпомага държавите членки при създаването и насърчаването на работата на специализирани звена
- ❖ Мрежата следва да подпомага държавите членки при създаването на такива звена, като предоставя информация за съществуването и функционирането на специализирани звена на други места, както и да улеснява необходимото сътрудничество при създаването на специализирани звена.

Мярка № 2: Избягване на безопасни убежища чрез по-добро идентифициране на случаите и на информацията от значение за тях

Контекст: Опитът на националните органи в Мрежата доказва значението на информацията, предоставяна от имиграционните власти на разследващите органи/службите на прокуратурата. Имиграционните власти представляват един от пунктовете за влизане в ЕС и играят решаваща роля за началното идентифициране и откриване на местонахождението на заподозрени лица, влизащи или намиращи се на територията на ЕС. Освен това имиграционните власти са в най-добрата позиция да получат информация относно свидетелите и жертвите на основни международни престъпления.

Практическата и/или правна възможност органите на наказателното правосъдие да имат достъп до конкретни досиета и информация от имиграционните органи за целите на идентифицирането на предполагаемите извършители, жертвите и евентуалните свидетели повишава значително ефективността и ефикасността на компетентните национални органи за разследване и прокурорски служби.

Препоръчани стъпки: Редица конкретни стъпки могат да бъдат предприети на национално равнище и до известна степен на равнището на ЕС, за да се използва потенциалът на имиграционните власти да допринесат за борбата с безнаказаността чрез идентифициране на потенциалните случаи и свързаната с тях информация:

- а) Имиграционните органи следва да получат необходимото обучение
 - ❖ Държавите членки следва да гарантират, че имиграционните служители са преминали през необходимото обучение и са запознати с общата сложност от фактическа и правна гледна точка, характерна за основните международни престъпления, попадащи в случаите по член 1F, както и да осигурят възможност да се разберат факторите от значение за конкретна зона на конфликт.
 - ❖ Европейската служба за подкрепа в областта на убежището (EASO) е в най-добра позиция да предостави такава подкрепа за изграждането на капацитета на националните органи в сътрудничество с Мрежата и имиграционните власти с опит по тези въпроси. EASO следва да осигури включването на съответните модули в образователните си материали и дейности.⁵⁹
- б) Достъпът на органите на наказателното правосъдие до данните на имиграционните власти следва да бъде подобрен
 - ❖ От имиграционните служители следва да се изисква да посочват конкретните причини за отказ на искания за предоставяне на убежище, както и да посочват правните основания за отказа. Представените причини повишават възможността съответните правоприлагащи органи да идентифицират заподозрени лица или свидетели. Ако се прилага последователно, това ще позволи на властите да открият потенциалните връзки между заподозрените лица и свидетелите, при наличие на технически средства на национално равнище и законодателство за защита на данните.
 - ❖ Имиграционните власти следва да гарантират, че съответната информация дава възможност за търсене въз основа на конкретни критерии, така че да се улесни събирането на информация за основните международни престъпления. Критериите следва да включват датата на влизане, точното място на произход, професията на лицето (включително напр. длъжността или ранга в армията или наименованието на органа, в който е работило лицето) и зоната на конфликт, от която идва лицето.

⁵⁹ Вж. уебсайта на EASO, „What we do“ на адрес: <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

- в) Държавите членки следва да възприемат интегриран подход, включващ имиграционните и правоприлагащите органи⁶⁰
- ❖ Държавите членки следва да въведат „по-интегриран подход“ от страна на имиграционните власти, полицията и службите на прокуратурата, тъй като такъв подход ще подобри позицията на органите на държавите членки в борбата с безнаказаността. Такъв подход следва да задължи имиграционните служители да информират правоприлагащите органи, когато се сблъскват със случаи по член 1F.⁶¹ Точките за контакт на Мрежата изтъкнаха, че е необходимо конкретно задължение за обмен на информация относно евентуални заподозрени лица, за да се осигури автоматичен обмен на информация.⁶² Освен това, в такъв подход би могло също така да се предвиди поток от информация за жертвите и потенциалните свидетели на основни международни престъпления, при съгласие на засегнатото лице.⁶³
- г) Отговорност и участие на юридически лица в основни международни престъпления
- ❖ Юридическите лица може да са свързани с основни международни престъпления чрез подкрепа, подпомагане, финансиране, съучастие или извличане на печалба от тези престъпления.⁶⁴

⁶⁰ В заключенията от 13-ата среща на Мрежата (7—8 ноември 2012 г.), както и въз основа на въпросника „Достъп до имиграционните досиета и данни от службите за разследване и наказателно преследване“, участниците отбелязаха, че не съществува единен подход от страна на държавите членки по отношение на задължението да се докладват случаите по член 1F на правоприлагащите органи и службите на прокуратурата. По-нататък в заключенията се подчертава, че някои държави членки имат силен интегриран подход за осигуряване на докладването на случаите по член 1F, който Мрежата счита за препоръчана практика, която следва да се спазва, за да се осигури тясно сътрудничество и по-добро идентифициране на извършителите, свидетелите и жертвите на основни международни престъпления.

⁶¹ Нидерландия, Полша и Швеция са единствените държави членки, приела законодателство, с което изрично се задължават имиграционните служби да докладват за съществуването на случаи по член 1F. Такава практика е установена в Белгия и Естония. Освен това такива задължения за докладване са въведени в Норвегия, Канада и Швейцария, които са наблюдатели на Мрежата.

⁶² *Напр.*, в Нидерландия, специализирано звено за случаите по член 1F в рамките на имиграционните служби автоматично прехвърля на прокуратурата досиета, които включват такива случаи. При прегледа на досието прокуратурата взема решение по въпроса дали да предаде случая за разследване от специализирано звено в рамките на нидерландската полиция. В Канада съществува официална структура, в рамките на която се провеждат срещи на ведомствата, участващи в националната програма за военни престъпления (имиграционните власти, полицията и Министерството на правосъдието), с цел да направят оценка на всички нови твърдения, получени от което и да е ведомство и да определят на базата на установени критерии кое ведомство следва да поеме досието. Обикновено досиетата с твърдения за най-тежки престъпления се възлагат за разследване на полицейските служби, а съобщенията за не толкова тежките случаи се прехвърлят на имиграционните служби. Практиката на сътрудничеството между имиграционните власти и правоприлагащите органи/прокурорските служби в Нидерландия и Канада, както и в Белгия и Норвегия, доказват, че структурираното сътрудничество улеснява идентифицирането и последващото разследване и наказателно преследване на предполагаемите извършители на основни международни престъпления, които се намират на територията на ЕС.

⁶³ *Напр.* немските имиграционни служби искат от търсещите убежище лица, които идват от Сирия, да попълнят формуляр с въпроси дали са били свидетели на военни престъпления и ако това е така — да предоставят подробна информация. Вж. Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands“, септември 2014 г., стр. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. През 2008 г. в Дания влиза в сила законодателство, даващо възможност за достъп на службите на прокуратурата до имиграционни досиета, отнасящи се до групи от хора, пристигнали от зони на конфликт, с цел да се идентифицират евентуални заподозрени лица или да бъдат използвани в текущи разследвания за идентифициране на жертви и свидетели на основни международни престъпления.

⁶⁴ Като правило форми на участие на корпорации и стопански субекти при извършването на основни международни престъпления могат да се наблюдават при незаконната експлоатация на природни ресурси в развиващите се страни, приходите от която се използват за закупуване на оръжие, което на свой ред води до масови нарушения на правата на човека или до основни международни престъпления. Друга форма на участие е продажбата или отдаването под наем на специално оборудване или продукти (например химически прекурсори или наблюдателни средства) на диктаторски режими или военни групировки, които ги използват за извършване на основни международни престъпления. Вж. „Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes“, информационен документ за 15-ата среща на Мрежата (29—30 октомври 2013 г.), секретариат на Мрежата по въпросите на геноцида.

За да се осигури търсене на отговорност на юридическите лица и слагане на край на безнаказаността в тази област, националните власти следва да разглеждат идентифицирането на случаи и евентуалното им разследване от гледна точка на нарушенията на правата на човека и незаконната експлоатация на природните ресурси като равностойни на престъплението плячкосване при военните престъпления, или да осигурят кумулативно наказателно преследване за други престъпления, като изпиране на пари и нарушаване на правилата на ембарго. Този подход е особено подходящ за петте държави членки, които не предвиждат в националното си право наказателна отговорност за юридически лица.⁶⁵

д) Държавите членки следва да проверяват обявленията за международно издирвани лица в националните регистри на населението

- ❖ По принцип националните органи проверяват обявленията за международно издирвани лица, като напр. червените обявления на ИНТЕРПОЛ, когато чужденци се опитват да влязат на тяхна територия. Освен това държавите членки следва да осигурят редовна проверка от страна на националните органи на червените обявления на Интерпол в регистрите на населението за лица, които вече се намират или пребивават на територията на държава членка. Периодичният преглед на съществуващите обявления или съдебни разпореждания от страна на националните органи ще гарантира, че ЕС няма да се превърне в безопасно убежище за бегълци, отговорни за извършването на основни международни престъпления.

Мярка № 3: Въвеждане на система за ефективно сътрудничество

Контекст: Улесненото сътрудничество по въпросите на основните международни престъпления между имиграционните служби, правоприлагащите органи, прокуратурата, службите за правна взаимопомощ, финансовите и разузнавателните органи на държава членка, както и сътрудничеството с гражданското общество, представляват необходима стъпка за прекратяване на безнаказаността в рамките на ЕС. Един мултидисциплинарен подход и сътрудничеството между различните звена, отговарящи по въпросите на тероризма, организираната престъпност, финансовата престъпност, нарушенията на ембарго, изпирането на пари, незаконната търговия с диаманти и други природни ресурси, трафика на диви видове и др., както и на основните международни престъпления, са от първостепенно значение, тъй като престъпниците са с общ, а не специализиран профил, и по тази причина на незаконните дейности, които генерират печалба, трябва да бъде отделено особено внимание. В допълнение, консултациите с неправителствените организации на национално равнище или в рамките на Мрежата водят до напредък в постигането на тази цел посредством обмен на информация, знания, умения и експертен опит.

Препоръчани стъпки: Редица конкретни стъпки следва да бъдат предприети от държавите членки, ЕС и точките за контакт на Мрежата, за да се осигури ефективно сътрудничество на национално равнище:

- а)** Мултидисциплинарният подход, финансовите разследвания, възстановяването на активи и международните санкции за нарушения в подкрепа на борбата с безнаказаността

⁶⁵ България, Германия, Гърция, Латвия и Швеция.

- ❖ Разследванията на основни международни престъпления следва да бъдат допълвани от финансови разследвания и възстановяване на активи. Значението на финансовите разследвания и възстановяването на активи следва да се разглежда като средство за предоставяне на обезщетение на жертвите, допълнителен вид доказателство, начин за подриване на престъпни дейности и възпиращ фактор.
- ❖ Сътрудничество между звената, занимаващи се с организираната престъпност, незаконната търговия с природни ресурси, надзора на финансовите ограничения, нарушенията на международни санкции и забраните за пътуване или търговия, може да даде възможност на националните органи да получат информация и съответно да доведе до съдебен процес за престъпления с по-ниска степен на тежест, в който доказателствата на разположение на органите на прокуратурата не дават достатъчно основания за присъда за участие в основни международни престъпления, но ясно сочат, че са извършени други престъпления, свързани с основни международни престъпления (напр. боравене с приходи от престъпна дейност или изпирание на пари).
- ❖ Всички заинтересовани страни следва да преминат през необходимото обучение за отчитане на значението на включването на финансовите разследвания като част от наказателното разследване. Могат да се използват съществуващи инструменти, като напр. мрежата Камден на агенциите за възстановяване на активи (CARIN).

б) Обмен на информация между имиграционните власти на няколко държави членки

- ❖ Държавите членки следва да улесняват обмена на знания, най-добри практики и информация между имиграционните власти в цяла Европа за разследването на лица, заподозрени, че са извършили основни международни престъпления.
- ❖ Следва да бъде създадена мрежова структура на имиграционните органи, отговарящи за случаите по член 1F, подобна на Мрежата по въпросите на геноцида, с цел да се допринесе за постигане на единодействие и сътрудничество и да се осигури хармонизиран подход при третирането на заподозрени, жертви и свидетели на основни международни престъпления.⁶⁶

в) Определяне на поредица от точки за контакт на Мрежата с експертен опит и познания

- ❖ Държавите членки следва да гарантират, че точките за контакт, назначени в Мрежата по въпросите на геноцида, имат необходимия опит, назначени са за значителен период от време и редовно участват в заседанията на Мрежата.
- ❖ Освен това назначаването на поредица от точки за контакт, включително представители на прокуратурата и правоприлагащите органи, както и на службите за правна взаимопомощ, допринася за още по-голямо увеличаване на обмена на експертни знания, опит, сведения за нерешени проблеми и съответстваща информация.

г) Точките за контакт да създадат връзки с партньорите си на национално равнище

- ❖ Точките за контакт на Мрежата биха могли да повишат осведомеността и степента на чувствителност относно Мрежата по въпросите на геноцида и нейните дейности, като разпространяват информация по теми, обсъждани от Мрежата, сред други членове на правоприлагащите органи, прокуратурата и имиграционните служби на национално равнище.
- ❖ Точките за контакт на Мрежата са също така в състояние да събират информация от тези служби и да я предават обратно на Мрежата, напр. информация относно неотдавнашни законодателни промени, предизвикващи загриженост въпроси и предизвикателства от оперативен характер.

⁶⁶ Такава мрежа вече съществува между Обединеното кралство, САЩ, Канада, Австралия и Нова Зеландия.

- ❖ Точките за контакт на Мрежата следва да се координират със служителите от министерствата, представляващи държавите членки в други органи на ЕС, и по-специално с работна група „Общи въпроси, включително оценяване“ (GENVAL), Координационния комитет в областта на полицейското и съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси (CATS) и работна група „Международно публично право“ (Международен наказателен съд) (COJUR-ICC), като по този начин улеснят прилагането на последователен и съгласуван подход към борбата с безнаказаността на национално и регионално равнище както във вътрешната, така и във външната политика.
- ❖ Точките за контакт на Мрежата следва също да осигурят обмен на информация и сътрудничество с националните фокусни точки за МНС, които най-често са по-скоро свързани с министерствата на външните работи, отколкото с полицията или прокуратурата и Министерството на правосъдието.

д) Държавите членки биха могли да създадат и насърчават работата на национална работна група по въпросите на безнаказаността

- ❖ Държавите членки биха могли да насърчават сътрудничество на наднационално равнище, като създават специални национални групи за борба с безнаказаността. Редовните срещи на специалните национални работни групи ще улеснят двупосочната комуникация между националните точки за контакт и техните колеги от ведомства в други държави членки.

е) Създаване на експертни групи с участието на общностите в държавите членки

- ❖ Националните власти могат да обмислят възможността за създаване на експертни групи с участието на общностите на национално равнище с цел да се гарантира координацията на дейностите на съответните национални органи и представителите на гражданското общество. Такива експертни групи улесняват открития обмен на информация и обсъждането на въпросите на сътрудничеството, дават възможност на националните власти за по-близък контакт с онези НПО, които работят с жертви и свидетели, и позволят да се проучат средствата за правна защита, както и да се извършват дейности и да се постигат резултати в помощ на дадени общности.

ж) Държавите членки следва да разгледат въпроса за използване на СЕР

- ❖ Държавите членки следва да обмислят възможността за използване на СЕР при разследването и наказателното преследване на основни международни престъпления. СЕР предлагат значителна добавена стойност на правоприлагащите органи на държавите членки, предвид подкрепата на Евроюст, Европол и финансирането от страна на ЕС. СЕР могат да помогнат да се избегне дублирането на труд и разходи; да се спестят човешки и финансови ресурси; да се осигури правна основа за бърз и гъвкав обмен на информация; и да се ограничи броят на призоваванията на свидетели и жертви за даване на показания.

з) Необходимостта от глобална рамка за сътрудничество между държавите

- ❖ Необходима е глобална рамка за сътрудничество между държавите, за да се намери решение на предизвикателствата, породени от липсата на механизъм за съдебно сътрудничество между държавите членки.
- ❖ Институциите на ЕС и държавите членки следва да окажат по-нататъшна подкрепа за инициативата, предложена от Нидерландия, Белгия, Словения, Аржентина и Сенегал, която представлява опит за преодоляване на пропастта в сътрудничеството по наказателноправни въпроси.

Подкрепа за това предложение следва да се оказва на всички регионални и световни форуми, за да се улеснят националните органи в сътрудничеството им с трети държави по въпросите на правната взаимопомощ и екстрадицията.

и) Обмен на информация относно борбата с безнаказаността на национално равнище и на равнище ЕС

- ❖ Информация относно резултатите от разследването и наказателното преследване на лицата, отговорни за извършване на основни международни престъпления, следва да бъде предоставяна на ръководителите, отговорни за вземане на решения, както и на широката общественост. Действията на национално равнище могат да бъдат допълнени с актуализирана информация, предоставяна на европейско равнище чрез секретариата на Мрежата.⁶⁷
- ❖ Такива периодични доклади за най-новите събития, предназначени за органите, участващи в процеса на вземане на решения и в законодателния процес, гарантират, че предизвикателствата, пред които са изправени съответните органи, отговарящи за идентифициране, разследване и наказателно преследване на предполагаемите извършители, ще бъдат взети предвид с оглед на бъдещи законодателни и административни изменения в съответствие с нуждите.

Мярка № 4: Подобряване на законодателството, свързано с разследване, наказателно преследване и правна взаимопомощ

Контекст: Способността на държавите членки да разследват и преследват по съдебен път основните международни престъпления зависи от цялостното въвеждане в националното законодателство на задълженията, произтичащи от международните договори и обичайното право, които забраняват основните международни престъпления. Наличието на такова законодателство е от жизненоважно значение и за улесняване на правната взаимопомощ.

Препоръчани стъпки: Държавите членки разполагат с редица мерки за осигуряване на съответствието на националното им законодателство с техните задължения по международните договори и международното обичайно право:

а) Осигуряване на подробно и актуално национално законодателство в областта на основните международни престъпления

- ❖ Когато е необходимо, държавите членки следва да изменят съществуващото законодателство, за да се гарантира, че националното законодателство отразява задълженията им по международното обичайно право и договорното право, които се отнасят до основните международни престъпления.⁶⁸
- ❖ Държавите членки следва да гарантират, че в законодателствата им се съдържа определение на основните международни престъпления, съответстващо на международните стандарти, и че е предвидено упражняване на извънтериториална, включително универсална, компетентност по отношение на тези престъпления.
- ❖ Държавите членки следва наред с това да гарантират, че в националните им законодателства се уреждат понятия като „командване“ или „отговорност на висшестоящия“ и са предвидени съответните правила за неприложимостта на защита чрез позоваване на „заповед на висшестоящия“ и на давностни срокове.

⁶⁷ Във връзка с периодичното докладване пред Европейския парламент, вж. член 3 от Решение 2002/494/ПВР на Съвета.

⁶⁸ Вж. по-горе: Първа глава, раздел 1.2, „Задължения на държавите да разследват и преследват по съдебен път основните международни престъпления“.

б) Гарантиране, че националното законодателство и практика по отношение на международния имунитет не води до неправомерна защита на физически лица

- ❖ Държавите членки и националните органи трябва да играят своята роля, за да гарантират, че имунитетът не води до неправомерна защита на физически лица от подвеждане под наказателна отговорност за извършване на основни международни престъпления.⁶⁹
- ❖ Държавите членки следва да разработят национални насоки в съответствие с международните стандарти и да изяснят онази област на правото, която е приложима за съответните министерства и органите на наказателното правосъдие.⁷⁰
- ❖ Мрежата би могла да съдейства за изготвяне на сборник на съществуващите най-добри практики и за определяне на обхвата на правилата относно международния имунитет. Такива насоки могат да бъдат използвани като отправна точка от националните органи в случай на несигурност по отношение на правния статут на чуждестранни длъжностни лица, заподозрени в извършване на основни международни престъпления.

Мярка № 5: Изграждане на Мрежата като център за експертни познания и популяризирането ѝ в рамките на форумите на Европейския съюз и в световен мащаб

Контекст: Мрежата играе основна роля за гарантиране на ангажимента на ЕС за борба с безнаказаността във вътрешното му пространство. Бъдещото разширение и развитие на Мрежата зависи от ресурсите, отпуснати за нейния секретариат. По-нататъшната подкрепа ще позволи на секретариата на Мрежата да постигне напредък в борбата с безнаказаността по редица начини.

Препоръчани стъпки: Няколко мерки биха могли да се предприемат от самата мрежа, при положение че бъдат увеличени ресурсите ѝ, така че Мрежата да се изгради като център на експертни познания и да се популяризира както в рамките на форумите на ЕС, така и в световен мащаб:

а) Обменът на информация между държавите следва да бъде засилен

- ❖ Функцията на Мрежата за обмен на информация между държавите следва да се разшири, като се предвиди възможност за засилен обмен на информация, наред с другото, относно приложимото национално и международно право, съответните процедури, знанията за текущите наказателни преследвания или разследвания, наличните доказателства или съответните свидетели, като се улесняват усилията на националните власти за изправяне на евентуалните извършители пред съда и се даде възможност на Мрежата да се развива като събирателна точка за борба с безнаказаността в рамките на ЕС.

⁶⁹ Мрежата обсъди въпроса за международни правила, отнасящи се до международния имунитет и националните практики в това отношение, на 14-ото си заседание, което се проведе на 17—18 април 2013 г.

⁷⁰ В Нидерландия на Консултативния комитет по въпросите на международното публично право беше възложена задачата по изготвянето на препоръки относно имунитета на чуждестранни длъжностни лица във връзка с основните международни престъпления. Насоките бяха приети от нидерландското правителство, което дава възможност за ангажиране на всички свързани национални органи в случай на несигурност по отношение на статуса на чуждестранни длъжностни лица или представители. Вж. <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

- б) Докладването от страна на Мрежата и сътрудничеството ѝ с други институции на ЕС и със заинтересованите участници следва да бъдат засилени
- ❖ Секретариатът на Мрежата следва да изготви годишен отчет за дейността ѝ, в който да се очертаят усилията на държавите членки за борба с безнаказаността и който би могъл да се представи на съответните институции на ЕС, за да бъдат държани в течение за настъпилите развития в рамките на ЕС.⁷¹ Този доклад ще повиши осведомеността по проблемите, пред които са изправени съответните национални органи, и ще послужи за стимул за запълване на съществуващите пропуски и за преодоляване на законодателни празноти.
 - ❖ Секретариатът на Мрежата следва да изготвя експертни доклади по различни въпроси, свързани с разследването и наказателното преследване на основни международни престъпления, като идентифицира подобренията в сътрудничество и правната взаимопомощ и съобщава за правните и практическите промени в правото на ЕС или в международното право.⁷²
 - ❖ Сътрудничеството на секретариата на Мрежата с други национални, регионални и международни участници следва да бъде разширено. Активните действия за осведомяване и за сътрудничество с редица НПО, които подкрепят борбата с безнаказаността, дискусиите с регионални организации като Африканския съюз, с представители на Международния наказателен съд и на трибуналите *ad hoc*, с представители на Международния комитет на Червения кръст и Интерпол, наред с другото, водят до по-цялостен подход за преодоляване на пропуските по отношение на безнаказаността.

Мярка № 6: Подновен ангажимент на ЕС

Контекст: Въпреки че ЕС доказва значителната си подкрепа за борбата с безнаказаността, възможността за подновяване на неговия ангажимент и за предоставяне на допълнителна помощ продължава да съществува. Политическият му ангажимент към тази борба не е отразяван след Стокхолмската програма. Поставянето на въпроса за безнаказаността на извършителите на основни международни престъпления отново на дневен ред ще бъде от голяма полза за повишаване на осведомеността, увеличаване на капацитета за координация и за подкрепа на националните органи за разследване и наказателно преследване.

Препоръчани стъпки: Институциите на ЕС биха могли да предприемат няколко мерки за увеличаване на подкрепата за борба с безнаказаността:

- ❖ Европейската комисия следва да съдейства за борбата с безнаказаността, като направи официална оценка на изпълнението на Решение 2002/494/ПВР на Съвета и на Решение 2003/335/ПВР на Съвета в държавите членки, както е предвидено в Стокхолмската програма. Тази оценка може да насочи вниманието към области, в които има нужда от подобрене, и да даде полезни насоки на Мрежата и нейния секретариат.

⁷¹ Член 3 от Решение 2002/494/ПВР на Съвета.

⁷² Допълнителни размисли и препоръки за развитието на Мрежата могат да бъдат намерени в доклада на Хюман райтс уоч „Дългата ръка на правосъдието: Поуки от специализираните звена по военните престъпления във Франция, Германия и Нидерландия“, септември 2014 г., стр. 86—90, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ Мандатите на Евроюст и Европол следва да се разширят, така че да се включат основните международни престъпления, като по този начин се даде възможност на тези организации да работят с Мрежата с цел да се увеличи максимално подкрепата за националните органи.⁷³
- ❖ Европейският съюз следва да обмисли възможността за изготвяне — или да предостави ресурси за изготвяне — на план за действие за борба с безнаказаността в рамките на ЕС, който да бъде важен инструмент за насърчаване на сътрудничеството и развитието на най-добри практики на национално и регионално равнище за засилване на разследването и наказателното преследване на основните международни престъпления.
- ❖ Комисията на Европейския парламент по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи (LIBE), в сътрудничество с Комитета по правата на човека, следва всяка година да провежда изслушване в Европейския парламент под название „Борбата с безнаказаността в рамките на Европейския съюз“.
- ❖ Европейската комисия следва да направи оценка на допълнителните възможности за финансиране с цел да се окаже подкрепа на националните органи при създаването на специализирани звена.
- ❖ ЕС следва да осигури възможности за финансиране на обучението и изграждането на капацитет, включително възможности за проекти и програми за обучение, предназначени за служителите на правоприлагащите органи, прокуратурата и службите за правна взаимопомощ, както и за съдиите, в рамките на Европейската мрежа за съдебно обучение (ETJN) или Европейския полицейски колеж (CEPOL), с акцент върху международното хуманитарно право и международното наказателно право.

Мярка № 7: Изграждане на капацитет и повишаване на осведомеността сред съответните национални органи

Контекст: Много държави членки все още изпитват трудности поради недостиг на експерти със специализирани познания за основните международни престъпления. Специализираното обучение за лицата, работещи с извършители или жертви на основни международни престъпления, е от първостепенно значение. Европейската мрежа за съдебно обучение, Европейската служба за подкрепа в областта на убежището и Европейският полицейски колеж са примери за платформи, които биха могли да се използват за улесняване на обмена на знания и за обучение на практикуващите специалисти за борба с безнаказаността на равнището на държавите членки.⁷⁴

⁷³ В новите проекти за регламенти относно Евроюст и Европол се предлага да се разшири обхватът на престъпленията, за които Европол и Евроюст могат да имат компетентност в бъдеще. Списъкът включва също така престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления. След провеждане на преговори и след приемане на новите регламенти относно Евроюст и Европол, материалният обхват на тяхната компетентност ще бъде разширен така, че да включва основните международни престъпления. Вследствие на това Мрежата, Евроюст и Европол следва да свържат своите мандати и задачи, така че да оказват максимална подкрепа на практикуващите специалисти в разследването и наказателното преследване на основните международни престъпления. Трите органа следва да бъдат в състояние да работят успоредно в рамките на съответните си мандати, така че да постигнат най-голям напредък по позицията на ЕС в борбата с безнаказаността. Предложенията са достъпни на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> и <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:EN:PDF>.

⁷⁴ Така например Европейската служба за подкрепа в областта на убежището изготви два подробни доклада за страните на произход, отнасящи се до Афганистан: „Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans“, декември 2012 г., http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, и „Taliban Strategies – Recruitment“, юли 2012 г., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Препоръчани стъпки: Могат да се предприемат редица мерки за увеличаване на специализираното обучение в държавите членки, което на свой ред ще спомогне за преодоляване на празнината, създадена от текущите проблеми, свързани с липсата на обучение и специализиран персонал в държавите членки.

- а) Осигуряване на обучение по въпросите на убежището и на съдебното и полицейското сътрудничество
- ❖ Служителите, работещи за идентифициране, разследване и наказателно преследване на предполагаемите извършители на основни международни престъпления, се нуждаят от специализирано обучение, за да придобият познания за фактическата и правната сложност на престъпленията, обстоятелствата, при които са извършени, и различните източници на приложимото право.
 - ❖ Създаването на специализирани образователни институции или програми с акцент върху преследването на основните международни престъпления също ще допринесе за запълване на празнината, създадена от текущите проблеми, свързани с липсата на обучение и специализиран персонал в държавите членки. Необходимо е да се разработят специални програми за обучение на адвокати на обвиняемите, юридически представители на жертвите и съдии по дела за основни международни престъпления.
- б) Подкрепа чрез специализирани експертни умения
- ❖ Националните органи следва да обмислят възможността да поискат подкрепа от организации, чийто служители са специално обучени за разследване на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления и сериозни нарушения на правата на човека, като напр. Механизма за бързи ответни действия за правосъдие (JRR).⁷⁵
- в) Европейски ден за борба с безнаказаността за основни международни престъпления
- ❖ Може да се подеме инициатива на равнище ЕС за специална проява, посветена на възпоменанието за жертвите на основни международни престъпления, и за повишаване на осведомеността и насърчаване на борбата с безнаказаността, подобна на Общоевропейския ден за почитане на паметта на жертвите на всички тоталитарни и авторитарни режими, Деня на ЕС за борба с трафика на хора и Международния ден на правосъдието. Такава проява ще повиши осведомеността за проблемите, свързани с подвеждането под отговорност на отговорните за извършване на основни международни престъпления.

Мярка № 8: Права, подкрепа и закрила на жертвите и свидетелите на основни международни престъпления

Контекст: Жертвите и свидетелите на основни международни престъпления пораждат специфични въпроси пред органите за разследване и наказателно преследване. Опасенията за безопасността, рискът от травматизиране, както и необходимостта от правно представителство в производствата означават, че е необходимо националните органи да обърнат особено внимание на участието на жертвите и свидетелите в разследването и наказателното преследване.

⁷⁵ JRR е междуправителствен инструмент, който осигурява бързото изпращане на място на специалисти по наказателно правосъдие, фигуриращи в резервен списък. Тези експерти са специално обучени за разследване на престъплението геноцид, престъпления срещу човечеството и военни престъпления и сериозни нарушения на правата на човека. За повече информация посетете <http://www.justicerapidresponse.org/>.

Препоръчани стъпки: Независимо от свързаните с това предизвикателства, националните органи следва да предприемат редица мерки във връзка с правата и нуждите на жертвите и свидетелите.

- а) Сред стратегиите за наказателно преследване следва да има и стратегия за адекватно информиране и комуникации с жертвите
- ❖ Държавите членки следва да разполагат с ясни правила относно действията за информиране и комуникации с жертвите във връзка с текущи съдебни дела или разследвания. Тези действия следва да включват и интегрирането на гледната точка на жертвите и техните права в стратегиите за разследване и наказателно преследване.
- б) Националните власти следва да предоставят информация за правата на жертвите и мерки за защита
- ❖ Жертвите на основни международни престъпления следва да получат достатъчно информация дали компетентността на дадена разследваща държава предвижда участие на жертвите в такива производства. Аналогично, следва да се предоставя информация за наличните мерки за защита на свидетелите в такива случаи.
- ❖ Държавите членки трябва също така да гарантират, че се осигурява подходящо ниво на защита срещу заплахи, травматизиране и повторно превръщане в жертва в случаите, в които жертвата е доведена да участва като страна по такова производство или да свидетелства срещу своите преследвачи. При такива производства на жертвите следва да се осигури основното ниво на закрила, предоставено от Директивата за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления.⁷⁶

⁷⁶ Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 25 октомври 2012 година за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления и за замяна на Рамково решение 2001/220/ПВР на Съвета, ОВ L 315.