

**Bruxelles, 20. studenoga 2014.
(OR. en)**

**15581/1/14
REV 1**

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

NASLOVNICA

| | |
|----------|---|
| Od: | Glavno tajništvo Vijeća |
| Za: | Delegacije |
| Predmet: | Strategija Mreže kontaktnih točaka EU-a u vezi s osobama odgovornima za genocid s ciljem suzbijanja nekažnjivosti zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina unutar Europske unije i njezinih država članica |

Za delegacije se u prilogu nalazi „Strategija Mreže kontaktnih točaka EU-a u vezi s osobama odgovornima za genocid s ciljem suzbijanja nekažnjivosti zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina unutar Europske unije i njezinih država članica”.

Voditelj tajništva Mreže kontaktnih točaka EU-a u vezi s osobama odgovornima za genocid predstaviti će strategiju na sastanku Radne skupine za opće poslove uključujući evaluaciju (GENVAL) 21. studenoga 2014.

**Strategija Mreže kontaktnih točaka EU-a u vezi
s osobama odgovornima za genocid s ciljem
suzbijanja nekažnjivosti zločina genocida,
zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina
unutar Europske unije i njezinih država članica**

Den Haag, listopad 2014.

SADRŽAJ

| | |
|---|----|
| SAŽETAK | 3 |
| SAŽETAK PREPORUKA | 6 |
| PRVO POGLAVLJE: DRŽAVE ČLANICE EU-a I NAJTEŽA MEĐUNARODNA KAZNENA DJELA | 8 |
| 1.1 Najteža međunarodna kaznena djela kao izazov za EU i države članice | 8 |
| 1.1.1 Poveznica između najtežih međunarodnih kaznenih djela i država članica | 8 |
| 1.1.2 Tko je odgovoran za provedbu istraga i kaznenog progona počinitelja tih kaznenih djela? | 10 |
| 1.2 Obveza država da provode istrage i kazneno gone počinitelje najtežih međunarodnih kaznenih djela | 12 |
| 1.2.1 Uključivanje zakonodavstva u vezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima u nacionalno zakonodavstvo | 13 |
| 1.3 Izazovi za istrage i kazneni progon počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela | 14 |
| 1.3.1 Činjenična složenost | 14 |
| 1.3.2 Pravna složenost | 20 |
| DRUGO POGLAVLJE: PREDANOST BORBI PROTIV NEKAŽNJIVOSTI U EUROPSKOJ UNIJI I NJEZINIM DRŽAVAMA ČLANICAMA | 23 |
| 2.1 Na razini Europske unije | 23 |
| 2.1.1 Uloga Mreže | 24 |
| 2.2 Na razini država članica | 25 |
| 2.2.1 Rezultati na razini država članica i članova Mreže | 29 |
| TREĆE POGLAVLJE: NIZ MJERA ZA POTPORU NACIONALNIM ISTRAGAMA I KAZNENIM PROGONIMA POČINITELJA NAJTEŽIH MEĐUNARODNIH KAZNENIH DJELA | 32 |
| Mjera 1.: Uspostava, poboljšanje i promicanje specijaliziranih jedinica | 33 |
| Mjera 2.: Izbjegavanje sigurnih utočišta boljim utvrđivanjem slučajeva i razmjenom informacija u svezi sa slučajevima | 34 |
| Mjera 3.: Uspostava sustava za učinkovitu suradnju | 37 |
| Mjera 4.: Poboljšanje zakonodavstva u vezi s istragama, kaznenim progonom i uzajamnom pravnom pomoći | 40 |
| Mjera 5.: Izgradnja mreže kao središta stručnih znanja i njezina promocija na forumima Europske unije i globalno | 41 |
| Mjera 6.: Obnovljena predanost Europske unije | 42 |
| Mjera 7.: Izgradnja kapaciteta i podizanje svijesti odgovarajućih nacionalnih tijela vlasti | 43 |
| Mjera 8.: Prava, potpora i zaštita žrtava i svjedoka najtežih međunarodnih kaznenih djela | 44 |

SAŽETAK

Europska unija (EU) izrazila je predanost osiguravanju dosljednosti i suvislosti svojih unutarnjih i vanjskih politika u borbi protiv nekažnjivosti za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine („najteža međunarodna kaznena djela”).¹ U sklopu vlastite politike u području pravosuđa i unutarnjih poslova (PUP) EU nastoji podržati nacionalna tijela vlasti država članica u njihovim istragama i kaznenom progonu počinitelja navedenih kaznenih djela kako bi se osiguralo da EU ne postane utočište počinitelja kaznenih djela.²

Vijeće EU-a („Vijeće”) donijelo je 2002. u okviru ove obveze Odluku Vijeća 2002/494/PUP o osnivanju „Europske mreže kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine” („Mreža”). Mreža kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine sastaje se dvaput godišnje te okuplja tužitelje, policijske istražitelje i druge stručnjake („kontaktne točke”) iz svih država članica. Vijeće je 2003. donijelo Odluku Vijeća 2003/335/PUP koja je osmišljena s ciljem jačanja suradnje policije i službi kaznenog progona kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećala sposobnost kaznenopravnih tijela u različitim državama članicama da učinkovito surađuju u istragama i kaznenom progonu navodnih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Mreža potiče provedbu ove Odluke olakšavanjem razmjene informacija među stručnjacima, poticanjem suradnje nacionalnih tijela vlasti različitih država članica i osiguravanjem foruma za razmjenu najbolje prakse. Mreži kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine od 2011. u radu pomaže tajništvo pri Eurojustu u Den Haagu.

Trenutačno su te inicijative EU-a temelj njegove obveze u okviru PUP-a u pogledu borbe protiv nekažnjivosti. Njima se pruža ključni doprinos u poticanju i podržavanju napora država članica da počinitelje tih kaznenih djela izvedu pred lice pravde. Države članice nalaze se na čelu borbe protiv nekažnjivosti ovih kaznenih djela, bez obzira na to gdje su ona počinjena, tko ih je počinio ili protiv koga su počinjena.

¹ U ovome radu pojmom „najteža međunarodna kaznena djela” označavaju se ona međunarodna kaznena djela obuhvaćena mandatom Mreže tj. zločin genocida, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini. Mreža potvrđuje da se mnoge teme iz „Strategije Mreže kontaktnih točaka EU-a u vezi s osobama odgovornima za genocid s ciljem suzbijanja nekažnjivosti zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina unutar Europske unije i njezinih država članica” mogu primijeniti i na mučenje i prisilne nestanke kao zasebna kaznena djela. Istraga i kazneni progon mučenja i prisilnih nestanaka kao zasebnih kaznenih djela bitna su sastavnica sveukupne borbe protiv nekažnjivosti.

² *Vidi* The Hague Programme: ten priorities for the next five years. The partnership for European renewal in the field of freedom, security and justice, COM 2005, OJ C 236 od 24. rujna 2005., str.11. , <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:EN:PDF>; te The Stockholm Programme, OJ C 115/1 od 4. svibnja 2010., str. 8., [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

Sve države članice ratificirale su odgovarajuće međunarodne ugovore i konvencije koji ih obvezuju da osiguraju istragu, kazneni progon i kažnjavanje počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Nekoliko država članica postupa prema preporuci EU-a iz Odluke Vijeća 2003/335/PUP te je utemeljilo „jedinice za ratne zločine” sa specijalističkim osobljem koje se u okviru policije i odjelâ pri tužiteljstvu država članica bavi najtežim međunarodnim kaznenim djelima i čiji je rad zadnjih godina u državama članicama rezultirao brojnim osuđujućim presudama počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela i zahvaljujući kojem je odaslan važan signal da EU i države članice ne trpe nekažnjivost takvih kaznenih djela.

Istovremeno, moguće je na razini EU-a i država članica više učiniti kako bi se u cijelom EU-u osigurao dosljedan i učinkovit pristup u pogledu borbe protiv nekažnjivosti. Kao što je to podrobnije navedeno u daljnjem tekstu, takvim bi se pristupom potaknulo jačanje suradnje i razmjene informacija na nacionalnoj razini i razini EU-a, uspostavile specijalizirane jedinice u većem broju država članica i pojačala potpora EU-a nacionalnim tijelima vlasti s ciljem povećanja broja država članica koje se aktivno bore protiv nekažnjivosti.

Kontaktne točke Mreže utemeljile su s time u vezi radnu skupinu kako bi se istražili i predložili koraci za povećanje učinkovitosti borbe protiv nekažnjivosti u EU-u.³ Mreža je dalje smatrala da bi novi instrument, poput Akcijskog plana EU-a o nekažnjivosti, mogao biti važnim sredstvom poticanja suradnje i razvoja najbolje prakse na nacionalnoj i regionalnoj razini s ciljem jačanja istraga i kaznenih progona.⁴

Radna skupina Mreže je u prvom koraku izradila „Strategiju Mreže kontaktnih točaka EU-a u vezi s osobama odgovornima za genocid s ciljem suzbijanja nekažnjivosti zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina unutar Europske unije i njezinih država članica” („Strategija”). Sve kontaktne točke, kao i stručnjaci iz civilnog društva, imali su priliku dati svoj doprinos na temelju vlastitih stručnih znanja i iskustva. Strategija se temelji na stečenom iskustvu i najboljoj praksi koju su kao takvu utvrdili tužitelji, policijski istražitelji i drugi stručnjaci, kao i na raspravama i zaključcima šesnaest sastanaka Mreže u proteklih dvanaest godina.

U Strategiji se predlaže sveobuhvatan niz mjera koje bi institucije EU-a i države članice trebale poduzeti s ciljem davanja potpore nacionalnim tijelima vlasti u borbi protiv nekažnjivosti, izvođenja počinitelja kaznenih djela pred lice pravde i osiguravanja pravde za žrtve. Kroz svoje kontaktne točke na nacionalnoj razini i vlastito tajništvo na razini EU-a⁵ Mreža će se koristiti Strategijom kao okvirom za usmjeravanje trajnog razvoja Mreže u narednim godinama i zagovaranje jačeg sudjelovanja EU-a i država članica.

³ Radna skupina Mreže sastoji se od pet kontaktnih točaka (tri javna tužitelja, policijskog službenika i službenika za uzajamnu pravnu pomoć) koje su održale nekoliko sastanaka i kojima pomaže tajništvo Mreže.

⁴ *Vidi* „Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes – renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs”, dokument Vijeća EU-a br. 16340/13 GENVAL 13 od 19. studenoga 2013., te „Summary of discussions”, dokument Vijeća EU-a br. 17164/13 GENVAL 87 od 4. prosinca 2013.

⁵ Tajništvo Mreže kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine uspostavljeno je u srpnju 2011. u skladu s člankom 25.a Odluke Vijeća 2009/426/PUP o jačanju Eurojusta i izmjeni Odluke Vijeća 2002/187/PUP o osnivanju Eurojusta s ciljem jačanja borbe protiv teških kaznenih djela. Tajništvo čini dio osoblja Eurojusta i djeluje kao zasebna jedinica.

Kako bude jačala svijest o potrebi borbe protiv nekažnjivosti Mreža će redovito pregledavati i ocjenjivati Strategiju kako bi se u njoj odrazile tekuće promjene i događanja.

Cilj ove Strategije je, u skladu s navedenim, dvojak:

1. na razini EU-a, jačati angažman EU-a u borbi protiv nekažnjivosti najtežih međunarodnih kaznenih djela i osigurati jaču potporu državama članicama. Tajništvo, uz potporu kontaktnih točaka, obraćat će se odgovarajućim institucijama i donositeljima odluka kako bi ojačala svijest o izazovima s kojima se suočavaju nacionalna kaznenopravna tijela pri istragama, kaznenom progonu i kažnjavanju počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela te kako bi se razmijenile najbolje prakse za rješavanje tih izazova.
2. Na razini država članica, kako bi se doprinijelo praksi nacionalnih tijela vlasti u borbi protiv nekažnjivosti na nacionalnoj razini te kako bi se, prema potrebi, nju razvilo putem utvrđivanja konkretnih mjera kojima će se nacionalna tijela vlasti podržavati u istragama i kaznenom progonu počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela.

U svrhu ispunjavanja tih ciljeva Mreža će predstaviti ovu Strategiju odgovarajućim radnim skupinama EU-a, uključujući Radnu skupinu za opće poslove i evaluacije (GENVAL), uz zahtjev da GENVAL započne izradu mogućih zaključaka Vijeća za PUP o predanosti EU-a i država članica borbi protiv nekažnjivosti najtežih međunarodnih kaznenih djela i da na taj način ovaj predmet podastre ministrima na razmatranje. Mreža će također potaknuti uključivanje Europske komisije kako bi se ona dodatno obvezala u okviru svoje politike za borbu protiv nekažnjivosti. Nacionalne kontaktne točke će u najvećoj mogućoj mjeri osigurati da se o Strategiji izvijeste odgovarajući nacionalni donositelji odluka te da se s potonjima raspravi o Strategiji. Takvi razgovori na nacionalnoj razini ključni su za poboljšanje nacionalnog kapaciteta za borbu protiv nekažnjivosti te mogu pripomoći da se države članice potakne da na relevantnim forumima EU-a ističu potrebu za dodatnim angažmanom EU-a.

U Strategiji se ističu različiti konteksti unutar kojih se države članice suočavaju s najtežim međunarodnim kaznenim djelima kao i dosad poduzeti koraci na razini EU-a i država članica. U Strategiji se isto tako daju obrisi izazova s kojima se suočavaju istražitelji, tužitelji i druga tijela vlasti pri istragama, kaznenom progonu i kažnjavanju počinitelja međunarodnih kaznenih djela te je u njoj istaknuta najbolja praksa koja je kao takva utvrđena za rješavanje tih izazova. Završni odjeljak strategije predstavlja skup mjera za poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti nacionalnih istraga i kaznenih progona, zajedno s nekim komplementarnim preporukama za institucije EU-a, države članice, nacionalne kontaktne točke i tajništvo Mreže.

SAŽETAK PREPORUKA

Za institucije EU-a:

- Osigurati odgovarajuće resurse za izgradnju Mreže kao središta stručnih znanja i njezino promicanje i unutar i izvan foruma EU-a.
- Ponovno potvrditi svoju predanost borbi protiv nekažnjivosti putem ocjene dodatnih mogućnosti za financiranje Mreže te nacionalnih tijela vlasti za uspostavu specijaliziranih jedinica, kao i za aktivnosti osposobljavanja i izgradnje kapaciteta.
- Formalno ocijeniti provedbu odlukâ Vijeća 2002/494/PUP i 2003/335/PUP te u Europskom parlamentu organizirati godišnju raspravu o borbi protiv nekažnjivosti u EU.
- Uvrstiti temu na politički dnevni red i shvatiti da su financijska sredstva ključni način za omogućavanje nacionalnim tijelima vlasti i civilnom društvu da učinkovito usklađuju borbu protiv nekažnjivosti; produbljivati shvaćanje međunarodnog kaznenog prava i međunarodnog humanitarnog prava; i povećati javnu svijest o nužnosti borbe protiv nekažnjivosti.
- Izmijeniti mandat Eurojusta i Europolu na način da se u njega uključe najteža međunarodna kaznena djela.
- Pripremiti Akcijski plan za borbu protiv nekažnjivosti u EU-u.

Za države članice:

- Pregledati i, prema potrebi, izmijeniti zakonodavstvo u vezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima kako bi se osiguralo da su u njemu sadržane obveze prema međunarodnom pravu i da se njime pojedincima ne pruža neopravdani imunitet od zakonskog progona.
- Uspostaviti specijalizirane jedinice unutar službi kaznenog progona i policijskih službi; i razviti nacionalnu strategiju kao i nacionalne platforme za suradnju u borbi protiv nekažnjivosti najtežih međunarodnih kaznenih djela.
- U sklopu svojih odjela za imigraciju osigurati primjerenu osposobljenost osoblja, razvijati najbolju praksu te osigurati djelotvornost tijeka informacija od tijela zaduženih za imigraciju do tijela za izvršavanje zakonodavstva, uz posebnu obvezu izvješćivanja tijela za izvršavanje zakonodavstva o slučajevima iz članka 1. stavka F.
- Poboljšati komunikaciju između država članica, primjerice prema potrebi upotrebom zajedničkih istražnih timova (JIT); podržavati inicijativu za globalni okvir suradnje između država članica.
- Osigurati učinkovitu razmjenu informacija unutar državnih odjela, osobito među istražiteljima, tužiteljima i tijelima vlasti odgovornima za nadzor zamrzavanja i oduzimanja imovine, trgovinu ili zabrane putovanja.
- Proširiti upotrebu Mreže i tajništva Mreže putem imenovanja višestrukih nacionalnih kontaktnih točaka s iskustvom i stručnim znanjima u kaznenim progonima, kaznenim istragama i uzajamnoj pravnoj pomoći (MLA).

- Od samog pokretanja predmeta integrirati perspektivu žrtava u vlastite istražne strategije i strategije kaznenog proгона kako bi se osigurala pravičnost postupka i njegovog učinka na žrtve i pogođene zajednice te pružiti žrtvama informacije o njihovim pravima i aranžmanima zaštite.
- Stvoriti javnu svijest o nužnosti borbe protiv nekažnjivosti te o povezanim istragama i kaznenim progonima počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela.

Za nacionalne kontaktne točke:

- Dostavljati informacije o temama o kojima se raspravlja unutar Mreže drugim članovima tužiteljstva te službama za kazneni progon i izvršavanje zakonodavstva, kao i drugim nadležnim nacionalnim tijelima vlasti, kao što su službe nadležne za imigraciju na nacionalnoj razini.
- Predstaviti informacije o istragama i kaznenim progonima odgovornih za najteža međunarodna kaznena djela donositeljima odluka i javnosti.
- Djelovati kao mjesto komunikacije za stručnjake i prenositi povratne informacije Mreži.

Za tajništvo Mreže:

- Olakšati napore nacionalnih tijela vlasti širenjem mehanizma za razmjenu informacija kako bi se ojačala razmjena najbolje prakse, primjenjivog prava te informacija o kaznenim progonima i istragama u tijeku.
- Pomoći državama članicama u uspostavi i promicanju specijaliziranih jedinica.
- Olakšati suradnju i usklađivanje napora kako bi se počinitelji kaznenih djela izveli pred lice pravde te nacionalnim tijelima vlasti ponudila stručna znanja.
- Izraditi godišnje izvješće o radu u kojem su sadržane informacije o istragama i kaznenom progonu počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela.
- Redovito izvješćivati radne skupine Vijeća, uključujući Radnu skupinu za međunarodno javno pravo (COJUR), dio Radne skupine za međunarodno javno pravo zadužen za Međunarodni kazneni sud (MKS) (COJUR-MKS), **koordinacijski odbor u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (CATS)**, Radnu skupinu za opće poslove i evaluacije (GENVAL) i regionalne radne skupine.

PRVO POGLAVLJE: DRŽAVE ČLANICE I NAJTEŽA MEĐUNARODNA KAZNENA DJELA

1.1 Najteža međunarodna kaznena djela kao izazov za EU i države članice

Gubitak života oko dvije stotine milijuna ljudi u dvadesetom stoljeću izravna je ili neizravna posljedica kolektivnog nasilja pod okriljem države,⁶ a najteža međunarodna kaznena djela počinjena su zadnjih desetljeća na pet kontinenata. Takva kaznena djela često se događaju tijekom oružanih sukoba ili civilnih kriza, uključuju brojne počinitelje i svjedoke te stotine, čak i tisuće žrtava, a obilježena su krajnjom i opetovanom surovošću.

Zločin genocida, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini „nezamisliva su zvjerstva koja su duboko potresla savjest čovječanstva” te ih se smatra „prijetnjom miru, sigurnosti i dobrobiti svijeta”.⁷ Razvojem međunarodnog kaznenog prava, osnivanjem *ad-hoc* tribunalâ u 1990-ima, iza kojih je slijedila uspostava MKS-a, odražavaju ozbiljnost tih kaznenih djela i potrebu za snažnim odgovorom usmjerenim protiv počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Borba protiv nekažnjivosti nije, međutim, ograničena na međunarodne ustanove te na državama članicama, zapravo, leži primarna obveza istrage i kaznenog progona počinitelja tih kaznenih djela.

1.1.1 Poveznica između najtežih međunarodnih kaznenih djela i država članica

Unatoč općoj percepciji da se najteža međunarodna kaznena djela događaju u udaljenim područjima iz iskustva se vidi čvrsta povezanost tih kaznenih djela, počinitelja i njihove imovine, žrtava i svjedoka s državama članicama. Najteža međunarodna kaznenih djela počinjena su na državnom području država članica, primjerice tijekom Drugog svjetskog rata, no isto tako i tijekom zadnjih desetljeća. U njih su bili uključeni i državljani država članica, bilo kao žrtve ili kao počinitelji. Druga poveznica između najtežih međunarodnih kaznenih djela i država članica nastaje kada se državljani trećih država, koji su sudjelovali u najtežim međunarodnim kaznenim djelima, nalaze na državnom području država članica, bilo kao posjetitelji, tražitelji azila ili kao rezidenti.

Državno područje

Zločin genocida, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini počinjeni su doista na državnom području država članica. Nacionalna tijela vlasti još se suočavaju s masovnim zvjerstvima u vezi s, primjerice, osumnjičenicima za nacističke ratne zločine iz Drugog svjetskog rata⁸ te u vezi s onima koja su počinili totalitarni komunistički režimi tijekom Hladnog rata.⁹

⁶ A. Smeulers i F. Grunfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Antwerpen, 2011., Intersentia, Predgovor, str. XIIIV.

⁷ Vidi uvodne izjave 2. i 3. Rimskog statuta MKS-a.

⁸ Vidi nedavni slučaj izručenja između Slovačke i Mađarske u vezi s osumnjičenicom za nacističke ratne zločine na stranici: <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. [Ovaj je slučaj zatvoren uslijed smrti](#) Lászla Lajosa Csátáryja 12. kolovoza 2013., <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ Vidi nedavni slučaj bivšeg mađarskog ministra koji je osuđen za ratne zločine iz 1956., na stranici: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

Nedavno pristupanje Hrvatske EU-u ujedno je proširilo EU na područje na kojem su u proteklom desetljećima počinjena kaznena djela i gdje su istrage i kazneni progoni u tijeku.

Državljeni država članica

Državljeni država članica mogu biti uključeni u počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela kao počinitelji,¹⁰ žrtve¹¹ ili svjedoci, bez obzira na to gdje su se ta kaznena djela dogodila. Uz fizičke osobe, i pravne osobe sa sjedištem u EU-u mogu biti uključene u počinjenje, davanje potpore, pomaganje i poticanje ili ostvarivanje koristi od međunarodnih kaznenih djela počinjenih u inozemstvu.¹² Države članice mogu ostvarivati svoju nadležnost nad počiniteljima tih kaznenih djela zbog sudjelovanja njihovih državljana kao žrtava ili svjedoka ili zbog toga što su njihovi državljani ili trgovačka društva djelujući s područja EU-a olakšali počinjenje kaznenih djela.

Državljeni trećih država

Većina najtežih međunarodnih kaznenih djela zbiva se na državnom području trećih zemalja. Ipak, počinitelji, svjedoci i žrtve mogu ući na područje EU-a kao posjetitelji na temelju zahtjeva za odobrenjem vize ili kao podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu (tj. kao tražitelji azila). Potonji scenarij je posebno relevantan jer se najteža međunarodna kaznena djela često događaju u kontekstu oružanog sukoba ili kao rezultat sustavnog sloma vladavine prava i javnog reda.

-
- ¹⁰ *Primjerice*, Nizozemska je provela istragu nad dvojicom nizozemskih poslovnih ljudi koji su osumnjičeni za pružanje pomoći počiniteljima ratnih zločina u Iraku odnosno Liberiji te im je sudila. *Vidi* <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> te <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. U nekim slučajevima osobe su pristigle u EU kao tražitelji azila te su naknadno stekle državljanstvo države članice. Na taj način, one su dobile državljanstvo između trenutka kada su počinjena kaznena djela i trenutka kada su postali osumnjičenicima. *Vidi ujedno* nedavni nizozemski predmet protiv Yvonne N.: <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.
- ¹¹ *Primjerice*, Belgija je provela istragu i sudila bojniku Bernardu Ntuyahagi zbog njegove upletenosti u ubojstvo deset pripadnika mirovnih snaga UN-a tijekom ruandskog genocida, dostupno na <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Osim toga, nedavno rušenje civilnog zrakoplova MH17 nad Ukrajinom potaklo je međunarodnu istragu ratnih zločina. Većina žrtava ovog navodnog kaznenog djela bili su državljani država članica. *Vidi* <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> i <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.
- ¹² *Primjerice*, Nizozemska je provela istragu o uključenosti nizozemskog trgovačkog društva Lima Holding B.V. zbog njegove navodne uključenosti u izgradnju izraelskog zida kao i industrijskog područja u blizini naselja na Zapadnoj obali, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Osim toga, Švicarska je pokrenula istragu o slučaju tvrtke Argos Heraeus, jednog od najvećih svjetskih prerađivača zlata zbog sudionništva u ratnim zločinima i pranju novca u vezi sa zlatom koje je nabavila kod oružane skupine iz Demokratske Republike Kongo, <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

Posljedično, ljudi iz pogođenih zemalja mogu, bježeći iz matične zemlje, ući na područje EU-a. Broj državljana trećih država koji su tražitelji azila u EU-u znatno je porastao zadnjih godina te je broj zahtjeva za azilom dosegnuo 435 000 u 2013.¹³ Neki počinitelji najtežih međunarodnih kaznenih djela mogu izbjeći otkrivanje tijekom tog procesa i na taj način uspješno okončati traženje azila. Drugima, iz niza razloga, među ostalim i temeljem članka 1. stavka F. Ženevske konvencije o statusu izbjeglica, može biti odbijen status izbjeglica.¹⁴

Neki osumnjičenici mogu biti izručeni kako bi im se sudilo izvan EU-a; međutim, zbog načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja (*non-refoulement*),¹⁵ ili jednostavno uslijed nepostojanja odgovarajućeg pravnog okvira za izručenje, neki osumnjičenici će ostati na državnom području država članica. U potonjem slučaju te u skladu s različitim pravilima u vezi s nadležnosti, nacionalna tijela vlasti moraju u skladu s vlastitim međunarodnim obvezama poduzeti kazneni progon navodnih počinitelja kaznenih djela koji se nalaze ili borave na njihovom državnom području.¹⁶

Druga poteškoća koja se može pojaviti odnosi se na moguća pitanja imuniteta diplomata, vladinih dužnosnika ili drugih predstavnika koji bi mogli biti uključeni u počinjenje tih kaznenih djela.

Konačno, prisutnost žrtava i svjedoka koji su državljani trećih država povlači sa sobom odgovornost za pravosudnu suradnju s trećim državama ili međunarodnim organizacijama poput MKS-a. Budući da se svjedoci, žrtve i počinitelji kaznenih djela često nalaze u različitim jurisdikcijama potreba za suradnjom s drugim državama članicama ili trećim državama gotovo je neizbježno potrebna u svrhu odgovarajućeg kaznenog progona navodnih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Naposljetku, važno je istaknuti da države članice mogu imati odgovornost za pružanje zaštite i/ili obeštećenje žrtava i/ili svjedoka.

¹³ Vidi izvješće Eurostata od 24. ožujka 2014. koje je dostupno na stranici: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Ovaj se članak odnosi na one slučajeve obuhvaćene člankom 1. stavkom F. Ženevske konvencije iz 1954. o statusu izbjeglica koji glasi:

„F. Odredbe ove Konvencije ne primjenjuju se na osobu za koju postoje ozbiljni razlozi za sumnju:

(a) da je počinila zločin protiv mira, ratni zločin ili zločin protiv čovječnosti kako su utvrđeni međunarodnim instrumentima koji sadrže odredbe u vezi s takvim zločinima;

(b) da je počinila ozbiljan nepolitički zločin izvan zemlje u kojoj se nalazi kao izbjeglica prije nego je u toj zemlji prihvaćena kao izbjeglica;

(c) da je kriva za postupke koji su u suprotnosti s ciljevima i načelima Ujedinjenih naroda.”

¹⁵ *Non-refoulement* načelo je međunarodnog prava kojim se zabranjuje izravno ili neizravno vraćanje izbjeglica na državno područje na kojem bi njihovi „životi ili sloboda bili ugroženi zbog [njihove] rase, vjeroispovijesti, državljanstva, pripadništva određenoj društvenoj skupini ili zbog političkih mišljenja”. To se načelo, međutim, ne primjenjuje ako „postoje opravdani razlozi da se [izbjeglicu] smatra opasnošću za sigurnost zemlje u kojoj se [trenutačno nalazi], ili na izbjeglicu koji, nakon što je pravomoćno osuđen za osobito teško kazneno djelo, predstavlja opasnost za društvenu zajednicu te zemlje.” To načelo sadržano je u članku 33. Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. te u Protokolu uz nju iz 1967.

¹⁶ Načelo *aut dedere aut judicare* odnosi se na pravnu obvezu država da kazneno gone ili izruče osobe koje su počinile teška međunarodna kaznena djela. Vidi obvezu izručivanja ili poduzimanja kaznenog progona u vezi s kaznenim djelom mučenja: Pitanja u vezi s obvezom poduzimanja kaznenog progona ili obvezom izručenja, Vidi, Belgija protiv Senegala, Sudska odluka, ICJ GL br. 144, ICGJ 437 (ICJ 2012), 20. srpnja 2012., Međunarodni sud [ICJ], dokument dostupan na adresi: <http://www.icj.org/docket/files/144/17064.pdf>.

1.1.2 Tko je odgovoran za provedbu istraga i kaznenog progona počinitelja tih kaznenih djela?

Na državama je glavna odgovornost za kazneni progon zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina. Te obveze proizlaze iz međunarodnih ugovora¹⁷ i običajnog prava, od čega je veliki dio uključen u Rimski statut MKS-a kojim su države stranke preuzele obvezu borbe protiv nekažnjivosti počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Osim toga, nadležnost MKS-a ograničena je na mali broj posebnih predmeta te stoga na nacionalnim tijelima vlasti ostaje odgovornost kaznenog progona počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela.

S izuzetkom MKS-a, svi *ad hoc* međunarodni sudovi utemeljeni su u vezi sa specifičnim događanjima te su, uz uvjet da su isto tako bili ispunjeni dodatni kriteriji, mogli kazneno goniti isključivo počinitelje kaznenih djela u konkretnom sukobu. MKS je prvi stalni međunarodni sud. Iako je njegov mandat manje ograničen u zemljopisnom smislu te se odnosi na državno područje svih država stranaka, moguće je pronaći niz drugih ograničenja u vezi s njegovim mogućnostima uspostave nadležnosti. Kao prvo, iako su svih 28 država članica stranke Rimskog statuta, MKS nije pravi globalni sud jer ima samo 122 države stranke u cijelom svijetu.¹⁸ Jurisdikcija MKS-a ograničena je, osim toga, na slučajeve u vezi s kaznenim djelima:

- 1) koja je počinio državljanin države stranke, ili
- 2) koja su počinjena na državnom području države stranke, ili
- 3) ako je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda izričito uputilo slučaj MKS-u, ili
- 4) ako je država izričito prihvatila uspostavu nadležnosti Suda u odnosu na navedeno kazneno djelo.¹⁹

Osim toga, nadležnost MKS-a ograničena je na kaznena djela koja su počinjena nakon 1. srpnja 2002.;²⁰ na najteža međunarodna kaznena djela kako su utvrđena Rimskim statutom (koji nije iscrpan popis koji kao takav priznaju drugi izvori međunarodnog kaznenog prava²¹); te, u većini slučajeva, na „najodgovornije” počinitelje kaznenih djela.²²

¹⁷ Vidi dalje u tekstu odjeljak 1.2 ove Strategije u vezi s obvezama država.

¹⁸ 122 države stranke na dan 17. rujna 2014. Za najnoviji podatak o broju država stranaka vidi http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Vidi članke 12. i 13. Rimskog statuta MKS-a.

²⁰ Unatoč tome, država može retroaktivno prihvatiti nadležnost MKS-a podnošenjem izjave u skladu s člankom 12. stavkom 3. Rimskog statuta.

²¹ Na primjer, 21 država članica potpisala je Međunarodnu konvenciju o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka te su Austrija, Belgija, Francuska, Njemačka, Litva, Nizozemska, Portugal i Španjolska ratificirale Konvenciju. Osim toga, sve države članice ratificirale su četiri Ženevske konvencije kojima se nameće pozitivna obveza kaznenog progona ili izručenja koja nadilazi okvir Rimskog statuta.

²² Vidi the ICC Prosecutorial Strategy 2009-2012, para 34, na: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; OTP Strategic Plan 2012-2015, para 22, na 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.

I kao najvažnije, načelo komplementarnosti podrazumijeva da samo MKS preuzima nadležnost u slučajevima kada države to nisu u mogućnosti učiniti ili to ne žele učiniti.²³ Učinkoviti kazneni progon mora se stoga osigurati poduzimanjem mjera na nacionalnoj razini i jačanjem međunarodne suradnje.²⁴ U skladu s tim, MKS ima ili će preuzeti nadležnost u vrlo ograničenom broju predmeta dok su države dužne, prvenstveno, pronaći, istraživati i kazneno goniti odgovorne za počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela.

1.2 Obveze država da provode istrage i kazneno gone počinitelje najtežih međunarodnih kaznenih djela

Obveza država da istraže i kazneno gone počinitelje najtežih međunarodnih kaznenih djela razvila se prvenstveno tijekom posljednja dva stoljeća te se primjeri kodifikacije pravila koja se primjenjuju u takvim okolnostima sukoba mogu pronaći, između ostalog, u Petrogradskoj deklaraciji iz 1868.,²⁵ Haškim konvencijama iz 1899. i 1907.,²⁶ Versajskom ugovoru iz 1919. godine, poveljama vojnih sudova u Nürnbergu i Tokiju, Konvenciji o genocidu iz 1948. i Ženevskoj konvenciji iz 1949. te njihovim dodatnim protokolima.

Sljedeći izvori međunarodnog prava omogućuju te, ponekad, obvezuju nacionalna tijela vlasti da pronađu, istražuju i kazneno gone ili izruče odgovorne za počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela, bez obzira na to gdje su ta kaznena djela počinjena te neovisno o državljanstvu počinitelja kaznenog djela ili žrtve:

- Konvencija o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida iz 1948. (članci 1., 5. i 6.)²⁷
- Četiri ženevske konvencije iz 1949. (članak 49. Prve ženevske konvencije; članak 50. Druge ženevske konvencije; članak 129. Treće ženevske konvencije; članak 146. Četvrte ženevske konvencije) i tri dodatna protokola (članak 85. Dopunskog protokola I.)
- Haška konvencija o zaštiti kulturnih dobara u slučaju oružanog sukoba iz 1954. (članak 28.) te Drugi dodatni protokol uz Konvenciju (članak 17. stavak 1.)

²³ Vidi članak 17. stavak 1. točku (a) Rimskog statuta MKS-a.

²⁴ Uvodna izjava 4. preambule Rimskog statuta MKS-a.

²⁵ Deklaracija o odustajanju od uporabe eksplozivnih projektila lakših od 400 grama za vrijeme rata, Sankt Peterburg, 29. studenoga / 11. prosinca 1868.

²⁶ Mnoga pravila sadržana u Haškim konvencijama iz 1899. i 1907. zrcalila su pak odredbe iz Lieberovog kodeksa (1863.).

²⁷ Međunarodni sud je u okviru Savjetodavnog mišljenja od 28. svibnja 1951. o rezervama na Konvenciju o genocidu naveo da „načela na kojima se temelji Konvencija predstavljaju načela koja civilizirani narodi priznaju kao obvezujuća za države, čak i kada nema nikakve konvencionalne obveze,” te je time ovoj Konvenciji dodijelio status međunarodnog običajnog prava učinivši je tako obvezujućom za sve države.

- Međunarodna konvencija o suzbijanju i kažnjavanju zločina apartheida iz 1976. (članak 4.)
- Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovječnih ili ponižavajućih postupaka ili kažnjavanja iz 1984. (članak 5. stavak 2. te članak 7. stavak 1.)
- Rimski statut MKS-a iz 1998. (uvodne izjave 4., 6. i 10. preambule, članak 1.)
- Međunarodna konvencija o zaštiti svih osoba od prisilnih nestanaka iz 2006. (članci 3., 4. i 6. te članak 9. stavak 2.)
- Međunarodno običajno pravo²⁸

1.2.1 Uključivanje zakonodavstva u vezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima u nacionalno zakonodavstvo

Nacionalni kaznenopravni sustavi država članica moraju biti u skladu s obvezama koje države članice imaju prema međunarodnim ugovorima i međunarodnom običajnom pravu, kao što je u prethodnom tekstu navedeno. Ako nacionalno zakonodavstvo nije ažurirano, umanjena je sposobnost provedbi učinkovitih istraga i kaznenog progona te je i suradnja država članica otežana. Na primjer, država članica bi mogla zatražiti uzajamnu pravnu pomoć u vezi sa zločinima protiv čovječnosti, dok država članica kojoj je upućen zahtjev ne bi mogla izvršiti zahtjev jer njezinim kaznenim zakonikom nisu obuhvaćena navedena kaznena djela.²⁹ Umjesto toga, neodgovarajuće prenošenje može dovesti do pokretanja sudskih postupaka za kaznena djela manje težine poput ubojstva. Posljedično, prepreke kao što su zastara ili nepostojanje izvanteritorijalne nadležnosti mogu imati ograničavajući učinak na sudske postupke.

Ratni zločini

Uključivanje definicije ratnih zločina u nacionalno zakonodavstvo je dovršeno te 25 država članica definira opseg kaznenog djela i omogućuje univerzalnu nadležnost za kazneni progon počinitelja koji se nalaze na njihovom državnom području.

²⁸ Za sveobuhvatniji pregled postojanja obveze provedbe kaznenog progona ili izručenja *vidi* Claire Mitchell: „*Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law.*” Drugi i četvrti prilog ovom radu sadrže upućivanja na niz rezolucija UN-a u kojima se raspoznaje pojava ovog načela kao dijela međunarodnog običajnog prava. Dostupno na stranici: <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ *Vidi* izvješće Koalicije za Međunarodni kazneni sud iz svibnja 2012.: „*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”, dostupno na stranici: http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, te izvješće Amnestyja International iz listopada 2012.: „*Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*”, dostupno na stranici: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

Međutim, u jednoj državi članici ne postoji definicija ratnih zločina u okviru njezina postojećeg zakonodavstva, dok u druge dvije države članica definicija je isključivo obuhvaćena vojnim kaznenim zakonikom.³⁰

Zločini protiv čovječnosti

U nacionalnim kaznenim zakonodavstvima triju država članica ne postoji definicija ili upućivanje na zločine protiv čovječnosti ili ona nisu u potpunosti usklađena s Rimskim statutom.³¹

Genocid

Definicija zločina genocida uključena je u nacionalno zakonodavstvo svih država članica.

1.3 Izazovi za istrage i kazneni progon počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela

Zločin genocida, zločini protiv čovječnosti i ratni zločini predstavljaju raspon izazova za istražitelje i tužitelje. Njihova činjenična složenost čini ih zasebnima u odnosu na većinu domaćih kaznenih djela što potom istražitelje stavlja pred jedinstvene izazove od kojih mnoge pogoršava činjenica da se istrage često provode izvan EU-a. U skladu s tim, specijalizirani timovi ponekad moraju putovati u treće države kako bi prikupljali dokaze, bolje se upoznali s mjestima zločina ili da bi razgovarali sa svjedocima. Njihova pravna složenost isto tako predstavlja poseban izazov za nacionalna tijela vlasti koja nastoje uspostaviti nadležnost i suditi odgovornima za masovna zverstva.

1.3.1 Činjenična složenost

a. Narav i opseg kaznenih djela

Najteža međunarodna kaznena djela često su počinjena u opsegu koji se ne može usporediti s većinom domaćih kaznenih djela. Mogu uključivati stotine i često tisuće izravnih žrtava, više počinitelja i mnoštvo svjedoka. Ta kaznena djela obično uključuju krajnju i opetovanu surovost. Navedeni čimbenici imaju brojne implikacije za istražitelje.

³⁰ Austrija nema zakonodavstvo koje se odnosi na ratne zločine; Danska i Italija, i to samo u okviru vojnog kaznenog zakonika, imaju nacionalno zakonodavstvo u vezi s ratnim zločinima kojim su obuhvaćeni isključivo predmeti koji uključuju djela koja je počinila njihova vojska ili su počinjena protiv njihove vojske. *Vidi* REDRESS/FIDH: „Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU”, prosinac 2010., dostupno na stranici: http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf te na stranici: <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Austrija, Danska i Italija, *ibid*.

- Zemljopisni razmještaj samih kaznenih djela

Najteža međunarodna kaznena djela najčešće se sastoje od skupa različitih incidenata koji se događaju tijekom dugog vremenskog razdoblja. Obično su počinjena na širokom zemljopisnom području na kojem se nalaze brojna sela, gradovi i regije te, s vremena na vrijeme, prelaze državne granice. Osim toga, zabačenost područja zahvaćenog sukobom često rezultira raznim preprekama. U nekim slučajevima krajnje je teško stupiti u doticaj sa svjedokom ili žrtvom u ratom zahvaćenom području. Utvrđivanje identiteta, traganje i stupanje u doticaj s tim osobama praćeno je velikim logističkim i financijskim implikacijama te predstavlja znatna ograničenja za istražitelje ili tužitelje koji pred lice pravde nastoje dovesti navodne počinitelje takvih kaznenih djela.

- Veliki broj uključenih osoba

Ne iznenađuje da su kaznena djela ovih razmjera obično posljedica sudioništva velikog broja počinitelja. Počinitelji kaznenih djela mogu biti državni dionici poput vojske, policije, državnih dužnosnika ili civila, odnosno ne-državni dionici, kao što su paravojne ili vojne skupine. Navedena kaznena djela moguće su počinjena unutar „složenih organizacijskih struktura koje se ne uklapaju u model tradicionalnih i hijerarhijskih organizacija”.³² Shvatiti koji su to dionici bili uključeni u počinjenje kaznenih djela od iznimne je važnosti za utvrđivanje sudioništva navodnog počinitelja i njegova položaja u kriminalnoj strukturi. Osim što uključuju veliki broj počinitelja, najteža međunarodna kaznena djela često uključuju veliki broj i žrtava i svjedoka.

- Kaznena djela seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja

Istraga i kazneni progon kaznenih djela seksualnog i rodno uvjetovanog nasilja mogu biti osobito teški zbog osjetljivosti kaznenih djela i popratne socijalne stigme, srama i poniženja žrtava i svjedoka, privatnosti kaznenih djela te vjerojatnosti ponovne viktimizacije i izazivanja daljnjih trauma tijekom kaznenog postupka. Dosadašnji predmeti istaknuli su potrebu za stručnim istražiteljima i tužiteljima s dostatnom obukom i znanjem kako bi postavljali primjerena i osjetljiva pitanja u svrhu utvrđivanja počinjenja seksualnih kaznenih djela te kako bi obuhvatili sve okolnosti seksualnog nasilja nužne za određivanje postoje li elementi sadržani u zločinu genocida, zločinima protiv čovječnosti i ratnim zločinima.³³

b. Nestabilno okruženje bezakonja nakon počinjenja kaznenih djela

Najteža međunarodna kaznena djela mogu biti počinjena za vrijeme oružanog sukoba; kao posljedica sloma pravne države i javnog reda, ugnjetavanja civilnog stanovništva, u kontekstu nasilne diskriminacije ili progona, ili uslijed političke represije i drugih scenarija.

³² Strateški plan Ureda tužitelja MKS-a za 2012. - 2015., stavak 3.

³³ Vidi dalje zaključke 16. sastanka Europske mreže kontaktnih točaka za istrage i kazneni progon počinitelja zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina, 21. i 22. svibnja 2014., Den Haag, zaključci od 5. do 8.

Takvi uvjeti prepreka su istragama, koje se mogu nastaviti i nakon završetka sukoba ili krize.

- Država koja ne može ili nije voljna surađivati

U takvim okruženjima, moguće je da država na čijem su državnom području počinjena kaznena djela ne želi surađivati u istrazi, posebice ako su dužnosnici te države pod istragom. Ti dužnosnici mogu stvaranjem političkih ili pravnih prepreka ometati istrage. Na primjer, moguće je da u okviru nacionalnog zakonodavstva nisu dopuštene takve istrage, državni dužnosnici mogu manipulirati zakonima ili se za istražitelje mogu uvesti ograničenja putovanja. U predmetima u kojima vlada surađuje drugi čimbenici mogu ometati istragu. Na primjer, moguće je da u državi ne postoje prave i učinkovite javne strukture ili položaji te da joj je stoga nemoguće osigurati odgovarajuće načine suradnje i posljedičnu uzajamnu pravnu pomoć među državama.

- Sigurnosni rizici

U državama pod istragom može se odvijati oružani sukob odnosno, čak i ako nema oružanog sukoba, odlazak u određena područja u svrhu prikupljanja dokaza može biti krajnje teško ili opasno zbog razornih posljedica sukoba na infrastrukturu države, ili jednostavno zato što državna tijela vlasti ne nadziru dijelove svog državnog područja. U nekim područjima može biti neeksplozivnih bombi, mina ili drugih oblika naoružanja. Osiguravanje sigurnosti osoba povezanih s istragom, kaznenim progonom i sudskim postupkom protiv navodnih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela (istražitelji, tužitelji, odvjetnici obrane, sudci, svjedoci, usmeni prevoditelji i počinitelj(i) kaznenih djela) uključuje prethodnu pripremu i sredstva. Sveobuhvatno planiranje istrage i procjena sigurnosnih prijetnji s ciljem utvrđivanja sigurnosnih aspekata provedbe istrage ključni su koraci kako bi se rizik smanjio na najmanju moguću mjeru.

- Utvrđivanje svjedoka i žrtava

Matične knjige često su uništene, izgubljene, jednostavno ne postoje ili su za vrijeme sukoba loše vođene. Osim toga, mnogi svjedoci i žrtve, a često i sami počinitelji, bježe iz regije zbog nestabilnog sigurnosnog stanja ili straha od posljedica. Te situacije predstavljaju značajnu prepreku pri utvrđivanju svjedoka i žrtava i njihovom lociranju, održavanju kontakta s njima, iznalaženju veza između njih i povezivanju sa samim kaznenim djelom. Neka nacionalna tijela vlasti pokušavaju potaknuti žrtve i svjedoke koji ulaze na njihovo državno područje da tijekom imigracijskog postupka navedu iskustva u vezi s kaznenim djelima.³⁴

³⁴ *Primjerice*, njemački službenici za imigraciju zahtijevaju od tražitelja azila koji dolaze iz Sirije da popune obrazac s pitanjem jesu li bili svjedoci bilo kojeg ratnog zločina i, ako jesu, da navedu pojedinosti o tome. *Vidi* Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, rujna 2014., str. 10., http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Kako bi se istraga najtežeg međunarodnog kaznenog djela provodila na sveobuhvatan način pri čemu se u obzir uzimaju izjave svih pogođenih strana i svi raspoloživi dokazi, suradnja tijela vlasti uključenih država, a osobito tijela nadležnih za imigraciju, tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela kaznenog progona država članica nužni su koraci kako bi se pripomoglo utvrđivanju relevantnih svjedoka.

- Pružanje potpore i zaštite žrtvama i svjedocima

Tijela za istragu i kazneni progon često se suočavaju sa specifičnim poteškoćama u vezi sa žrtvama i svjedocima te bi se trebala voditi načelom „nečinjenja štete”. Žrtve ili svjedoci mogu se bojati posljedica ako svjedoče protiv navodnih počinitelja.³⁵ Osumnjičenici koji imaju znatan utjecaj na područjima sukoba mogu vršiti pritisak na osobe koje bi mogle svjedočiti protiv njih. Osim toga, trebalo bi obratiti posebnu pozornost na to da žrtve i svjedoci prime odgovarajuću psihološku pomoć kako bi ih se zaštitilo od ponovne viktimizacije. Daljnji izazovi mogu se susresti u okviru oslanjanja na vještake, kao i pri utvrđivanju i lociranju pouzdanih i vjerodostojnih svjedoka. Zbog logističkih ili drugih razloga, svjedočenje se ponekad obavlja putem videokonferencije čime se gube neke prednosti svjedočenja uživo. Osim toga, očuvanje povjerljivosti istrage na terenu često je otežano zbog naravi nekih društava ili uslijed neizbježnog priznanja. Ti problemi snažnije su izraženi kada žrtve, svjedoci i/ili njihove obitelji žive izvan država članica. Izazovi pri pružanju zaštite u tim okolnostima iziskuju sveobuhvatnu procjenu rizika od samog početka istrage.

Uz pružanje potpore i zaštite žrtvama i svjedocima, nacionalna tijela vlasti imaju i druge obveze, kao što su omogućavanje žrtvama da sudjeluju u postupku i pružanje pristupa drugim pravima, poput pravnog zastupanja, zaštite i potpore te naknada štete.³⁶ Međutim, pružanje takve pomoći može predstavljati izazov, posebice u odnosu na žrtve koje borave u inozemstvu. Kako bi pružile odgovarajuću potporu, tijela vlasti ponekad moraju na samom početku predmeta uspostaviti komunikacijsku strategiju i ponuditi aktivnosti informiranja u vezi s tekućim istragama i sudskim postupcima s ciljem izvješćivanja žrtava o postupku i njihovim pravima te poticanja da se jave.

³⁵ *Na primjer*, u predmetu Mpambara, svjedok se obratio nizozemskim tijelima vlasti kako bi ih izvijestio da se osjeća prestrašeno nakon što su s njime u doticaj stupili rodaci optuženog. *Vidi* Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, rujan 2014., str. 49. i 50., http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ *Vidi* Direktivu 2012/29/EU o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te Smjernice Europske komisije iz prosinca 2013. u vezi s prenošenjem i provedbom Direktive 2012/29/EU.

- Vremenske posljedice

Iako se istrage i kazneni progoni, u skladu sa svojom naravi, provode nakon samog događaja, u slučaju zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina, istrage i kazneni progoni mogu se provoditi nekoliko godina ili čak nekoliko desetljeća kasnije. Najteža međunarodna kaznena djela obično ne zastarijevaju. Stoga se postupak može provesti sve dok su počinitelji živi. Međutim, s protekom vremena od počinjenja kaznenog djela do istrage sve su veće poteškoće pri prikupljanju pouzdanih dokaza. Na primjer, forenzički dokazi mogu biti izgubljeni ili kontaminirani, arhivska građa uništena, a sjećanja svjedoka podložnija pogreškama.

c. Narav informacija

- Obujam informacija i upravljanje predmetima

S jedne strane, istražitelji se suočavaju s nedostatkom nepobitnih dokaza, i to zbog različitih čimbenika, kao što su vrijeme koje je proteklo između počinjenja djela i njegove istrage, postojanja višestrukih počinitelja ili, primjerice, nedostatka zapisa o naredbi kojom se počinitelja povezuje s mjestom zločina. S druge strane, istražitelji se mogu suočiti s velikom količinom potencijalno relevantnih informacija koje mogu biti od koristi istrazi. Konsolidiranje i upravljanje takvom ogromnom količinom informacija iziskuje kvalificirane stručnjake, prevoditelje i istražitelje, kao i raspoložive administrativne i druge resurse. Istražitelji su također suočeni s različitim izvorima informacija koji se mogu koristiti kao dokaz. Navedene informacije mogu biti: 1) javne, kao što su mediji, internet (npr. YouTube, Facebook), izvješća međuvladinih, nevladinih i drugih međunarodnih organizacija; 2) povjerljive, npr. od različitih nacionalnih ili međunarodnih obavještajnih službi; ili 3) međunarodni i nacionalni dokumenti ograničenog pristupa iz, na primjer, policijskih istraga ili od službi nadležnih za imigraciju. Iako i javne i povjerljive informacije mogu poslužiti kao izvor potencijalnih dokaza u sudskom postupku, obujam ovih informacija, kao i upravljanje njima i njihov pregled, predstavljaju izazov za istražitelje i tužitelje.

- Usmeno i pisano prevođenje

Pronalazak nepristranih, dostupnih i pouzdanih prevoditelja u području zahvaćenom sukobom može se pokazati problematičnim. U nekim slučajevima jezik kojim govori lokalno stanovništvo ili uključene stranke može imati iznimno malo govornika ili se njime služi isključivo jedna skupina koja je uključena u sukob.³⁷ Nadalje, s obzirom činjeničnu složenost takvih predmeta, moguća je isto tako potreba za prevođenjem velikog obujma potencijalno relevantne dokumentacije.

³⁷ Na primjer, baveći se Eritrejsko-etiopijskim ratom Stalni arbitražni sud raspolagao je izjavama koje su morale s izvornog jezika u četiri navrata prevoditi kako bi ih se dobilo na željenom jeziku. *Vidi* Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider: „Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission”, str. 86.

- Važnost iskazâ svjedoka

Budući da počinitelji najtežih međunarodnih kaznenih djela često ne ostavljaju dokumentarne informacije ili isprave kojima se može ući u trag, iskazi svjedoka ključna su sastavnica pripreme uspješnog predmeta protiv počinitelja. U takvim slučajevima, međutim, istražitelji su često suočeni s poteškoćama kao što su traumatiziranost svjedoka, potkupljivanje svjedoka ili ponovna viktimizacija, te vjerodostojnost. Zamor svjedoka isto tako može izazvati znatne poteškoće, posebice ako su svjedoci više puta dali svoje iskaze različitim dionicima (humanitarnim radnicima, nevladinim organizacijama, medijima, međunarodnim istražiteljima itd.). Osim toga, svjedoci mogu patiti od gubitka pamćenja ili biti zbunjeni zbog sjećanja koja blijede nakon dugog proteka vremena.³⁸ Kao posljedica kompleksnosti kojima su obilježena svjedočanstva svjedoka i žrtava u takvim predmetima, istražitelji najtežih međunarodnih kaznenih djela moraju biti primjereno osposobljeni kako bi učinkovito mogli voditi razgovore ili ispitivanja. Nadalje, istražitelji moraju prepoznati potrebu za istraživanjem drugih oblika dokaza, kao što su dokumentarni ili forenzički dokazi.

d. Logistički izazovi

- Broj potencijalnih istraga i određivanje prioriteta

Nacionalni kazneni sustavi država članica često se suočavaju sa znatnim brojem osumnjičenih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Nedostatan broj osposobljenih službenika, neodgovarajuća sredstva ili ograničeni administrativni kapacitet mogli bi ugroziti učinkovitost brojnih usporednih istraga. Nadležna tijela stoga često moraju odrediti prioritete za svoje napore čija je provedba u tijeku i usredotočiti se na pokretanje dobro utemeljenih predmeta protiv osumnjičenika. Navedeno određivanje prioriteta može se temeljiti na nizu čimbenika, kao što su raspoloživa sredstva i količina dokaza te dostupne relevantne informacije.

- Mjesto istraga

Istrage se često odvijaju na nepoznatom zemljopisnom terenu što može izazvati razne logističke prepreke. Kako bi pravilno pripremio putovanje istražitelj najtežih međunarodnih kaznenih djela počinjenih u trećoj državi mora prethodno poznavati klimatske i vremenske uvjete, cestovnu infrastrukturu i druge probleme na koje bi mogao naići u vezi s pristupom te bi morao razumjeti kakav bi utjecaj ti čimbenici mogli imati na prikupljene dokaze. Moguće je da će istrage u nepoznatim područjima iziskivati intenzivne pripreme koje mogu obuhvaćati cijepljenje protiv bolesti, posebnu električnu opremu te drugi specijalizirani pribor.

³⁸ Na primjer, Argentina i Gvatemala tek su nedavno započele istrage o masovnim zverstvima počinjenima na njihovom državnom području unatoč činjenici da su zverstva počinjena 1980-ih. Baltičke države istražuju zločine počinjene 1950-ih početkom sovjetske okupacije. U tijeku su istrage i kazneni progoni, i na razini MKSJ-a i na razini nacionalnih sudova, u vezi s kaznenim djelima počinjenima u bivšoj Jugoslaviji početkom 1990-ih. Slične se istrage i sudski postupci provode za kaznena djela počinjena tijekom genocida u Ruandi 1994.

- Specifična stručna znanja

Sudski postupci protiv osumnjičenih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela uz važeći zakonski okvir stalno iziskuju široko poznavanje dodatnih stručnih područja. I tužiteljstvo i obrana obično pribjegavaju dovođenju vještaka kako bi svjedočili o specifičnosti određenog sukoba. Istražitelji, tužitelji i sudci podjednako trebaju biti upoznati s drugim relevantnim područjima, kao što su vojna organizacija i strukture, operacije i razni oblici naoružanja, mina ili streljiva, balistika i forenzika, kao i s geopolitičkim i sociokulturnim čimbenicima koji igraju ulogu u nastajanju nasilnih sukoba. Osim toga, nadležna tijela trebaju imati pristup stručnim znanjima u područjima policije, sigurnosti, politike i povijesti u vezi s državom počinjenja kaznenog djela.

- Društvo

Lokalno stanovništvo u području zahvaćenom sukobom na kojem su počinjena kaznena djela često je obilježeno drugačijom ili nepoznatom kulturom, sustavom vrijednosti ili obrascima ponašanja. Osim toga, najteže međunarodne zločine često su počinili dionici koji pripadaju različitim skupinama s kontrastnim političkim ili ekonomskim gledištima i različitim kulturnim, etničkim i povijesnim obilježjima ili su takvi zločini počinjeni protiv takvih dionika. I istražitelji i tužitelji i sudci moraju doista shvaćati takve društvene čimbenike kako bi mogli osigurati da se s takvim predmetima postupa na siguran i pravilan način.

- Nedostatak instrumenata za pravosudnu suradnju

Istražitelji i tužitelji često su suočeni s nedostatkom pravosudnih instrumenata i posljedičnim nepostojanjem pravne osnove za uzajamnu pravnu pomoć i izručenje trećim državama. U takvim situacijama, nadležna nacionalna tijela vlasti, u najboljem slučaju, moraju se oslanjati na *ad-hoc* sporazume o suradnji (koji uvelike ovise o političkoj volji stranih država i znatnom ulaganju vremena i sredstava) ili, u najgorem slučaju, nisu uopće u mogućnosti surađivati.

1.3.2 Pravna složenost

- Kontekst

Uz utvrđivanje objektivnog (*actus reus*) i subjektivnog (*mens rea*) elementa najtežeg međunarodnog kaznenog djela, ujedno je nužno dokazati postojanje specifičnih kontekstualnih elemenata.³⁹ Na primjer, za dokazivanje počinjenja zločina protiv čovječnosti moraju se pružiti dokazi da su zločini bili dio širokog ili sustavnog napada na civilno stanovništvo dok se u vezi s ratnim zločinima moraju pružiti dokazi da je zločin počinjen u kontekstu međunarodnog ili nemeđunarodnog oružanog sukoba.

- Učinkovita provedba

Prema načelu komplementarnosti koje je sadržano u Rimskom statutu državama strankama dana je primarna nadležnost za istragu i kazneni progon osumnjičenih za zločin genocida, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine. Kao što je već navedeno, navedena odgovornost svih država da sude počiniteljima najtežih međunarodnih kaznenih djela proizlazi iz niza međunarodnih obveza koje su puno šire od onih sadržanih u Rimskom statutu. Pravilno djelovanje sustava komplementarnosti, međutim, iziskuje odgovarajuću provedbu obveza iz Rimskog statuta kako bi se nacionalnim tijelima vlasti omogućilo da provedu sudske postupke u skladu s utvrđenim normama međunarodnog kaznenog prava. U praksi se pod komplementarnošću podrazumijeva da ne samo da države stranke moraju u okviru nacionalnog prava kriminalizirati zločine obuhvaćene Rimskim statutom nego da isto tako moraju osigurati odgovarajuću primjenu pojmova kao što su zapovjedna odgovornost i odgovornost nadređenog te osigurati odgovarajuća pravila o nadležnosti, kaznama, sudskom imunitetu i zastarama u skladu s međunarodnim pravom. Nacionalna provedba normi međunarodnog prava ponekad se pokazuje nedostatnom za ispunjavanje međunarodnih obveza, čime se sprječava ispunjavanje svih obveza države u vezi sa suradnjom u kaznenim stvarima ili istragama i kaznenim progonom.

- Međunarodni imuniteti

Određeni javni dužnosnici, kao što su čelnici država ili vlada, ministri vanjskih poslova, akreditirani diplomati, osoblje međunarodnih organizacija⁴⁰ i članovi službenih misija mogu uživati imunitet od kaznene sudbenosti u određenim okolnostima.⁴¹

³⁹ Vidi u odnosu na kaznena djela navedena u Rimskom statutu Međunarodnog kaznenog suda, Obilježja kaznenih djela Međunarodnog kaznenog suda, ICC-ASP/1/3 u 108, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ Vidi Konvenciju o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda, 1 U.N.T.S. 15, 13. veljače 1946., članci od V. do VII.

⁴¹ Vidi Predmet u vezi s uhiđenim nalogom od 11. travnja 2000. (Demokratska Republika Kongo protiv Belgije), 2002., Međunarodni sud Međutim, osoba prestaje uživati imunitet po prestanku obavljanja neke od navedenih funkcija. Vidi ujedno Odluku švicarskog Saveznog kaznenog suda od 25. srpnja 2012., dostupnu na stranici: <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Vidi ujedno Konvenciju o povlasticama i imunitetima Ujedinjenih naroda, 1 U.N.T.S. 15, 13. veljače 1946., članci od V. do VII.

Kada između imuniteta i osobne kaznene odgovornosti postoje moguće napetosti, tijela zadužena za istragu, kazneni progon i pravnu pomoć moraju odigrati svoju ulogu u osiguravanju ispravne primjene pravila o međunarodnom imunitetu i time osigurati da se osobe koje uživaju imunitet od izvršenja nacionalne kaznene sudbenosti nezakonito ne uhićuje ili pritvara te, obratno, da se imunitet ne zlorabi kako bi se pojedince neopravdano štitilo od kaznene odgovornosti za počinjenje najtežih kaznenih djela.⁴²

Za zločin genocida, zločine protiv čovječnosti i ratnih zločina ne može se prihvatiti da su počinjeni u okviru bilo kakvih službenih dužnosti. Uz nedostatak jasnoće na nacionalnoj razini i donošenje različitih odluka u sličnim okolnostima, pitanje međunarodnih pravila o imunitetu područje je nesigurnosti i nedostatka pravne predvidljivosti. Imunitet koji uživaju određeni javni dužnosnici za zločin genocida, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine još nije dobro određen.

- Utvrđivanje povezanosti navodnog počinitelja i kaznenog djela

Dokazivanje povezanosti počinitelja sa samim zločinom nužan je korak u uspostavi individualne kaznene odgovornosti za osobe koje su bile uključene u najteži međunarodni zločin. Uz izravno počinjenje, međunarodno kazneno pravo poznaje i druge oblike kaznene odgovornosti za najteža međunarodna kaznena djela. Stoga odgovornost za takve zločine može nastati i na temelju izravnog počinjenja tog čina kao i na temelju različitih metoda posrednog sudjelovanja, ovisno o nacionalnom kaznenopravnom sustavu države u kojoj se provodi istraga i kazneno goni zločin. Udaljenost osobe koja je planirala ili naredila počinjenje takvog kaznenog djela od mjesta gdje su zločini zapravo počinjeni rezultira brojnim izazovima i za istražitelje i za tužitelje. Postojanje *de facto* položaja nadređenosti koje nije potkrijepljeno spisima ili drugim dokazima još je jedna komplikacija s kojima se suočavaju pravosuđa jer se zapovjedni lanac u suvremenom ratovanju često istovremeno proteže kroz upravne, političke i vojne strukture te strukture kaznenog progona.

- Različiti izvori prava

Uz pravila sadržana u nacionalnim kaznenim zakonima, istražitelji, tužitelji i sudci trebaju uzimati u obzir druge izvore prava, poput međunarodnih kaznenih propisa, uključujući i ugovore i običajno pravo, međunarodno humanitarno pravo i pravo o ljudskim pravima, kao i razne sekundarne izvore, poput sudske prakse sudova u drugim sudskim nadležnostima, sudske prakse međunarodnih sudova (poput *ad hoc* Međunarodnog kaznenog suda za bivšu Jugoslaviju (MKSJ), Međunarodnog kaznenog suda za Ruandu (MKSJ), Međunarodnog suda (ICJ), MKS-a) te pravnu doktrinu. Utemeljenje uspješnog predmeta iziskuje od istražnih tijela i tijela kaznenog progona na nacionalnoj razini široko poznavanje navedenih izvora i njihove primjene, bilo na međunarodni ili na unutarnji oružani sukob, kao i vrlo solidnu razinu stručnosti.

⁴² Na 14. sastanku održanom 17. i 18. travnja 2013. Mreža je raspravljala o pitanju međunarodnih pravila koja se odnose na međunarodni imunitet i nacionalne prakse u vezi s međunarodnim imunitetom.

DRUGO POGLAVLJE: PREDANOST BORBI PROTIV NEKAŽNJIVOSTI U EUROPSKOJ UNIJI I NJEZINIM DRŽAVAMA ČLANICAMA

2.1 Na razini EU-a

EU se temelji na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, uključujući na potrebi da se završi s kulturom nekažnjivosti te da osobe odgovorne za počinjenje zločina genocida, zločina protiv čovječnosti i ratnih zločina budu predmet istraga i kaznenog progona.

EU je dokazao da se snažno zalaže za vanjsko djelovanje u ovom području, posebice suradnjom s Međunarodnim kaznenim sudom;⁴³ politikom Europske unije za ljudska prava;⁴⁴ i Zajedničkim radnim dokumentom iz 2013. o unapređenju načela komplementarnosti⁴⁵. U ovim dokumentima, međutim, promiče se nastavak borbe protiv nekažnjivosti na međunarodnoj razini i usredotočuje se na treće države, a manje pozornosti posvećuje se unutarnjem aspektu politike EU-a. EU je pokazao svoju predanost u rješavanju ovih kaznenih djela na unutarnjoj razini uspostavom Mreže 2002.⁴⁶ i tajništva Mreže 2011.⁴⁷ Osim toga, Odlukom Vijeća 2003/335/PUP pozvale su se države članice da pojačaju suradnju između nacionalnih jedinica da bi tijela za izvršavanje zakonodavstva u različitim državama članicama mogla što učinkovitije surađivati na području istrage i progona osoba koje su navodno počinile teška međunarodna kaznena djela.⁴⁸ U članku 2. spomenute Odluke Vijeća utvrđuje se da države članice poduzimaju potrebne mjere kako bi obavijestile tijela za izvršavanje zakonodavstva o nazočnosti navodnih počinitelja i osigurale razmjenu informacija između nacionalnih tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela nadležnih za imigraciju. Nadalje, EU naglašava važnost suradnje između država članica, trećih država i međunarodnih sudova, te istodobno važnost dosljednosti i usklađenosti svojih instrumenata i politika.

⁴³ Vidi, npr. Odluku Vijeća 2011/168/ZVSP od 21. ožujka 2011. o Međunarodnom kaznenom sudu, SL L 76/56, 22.3.2011. i njegov Akcijski plan od 12. srpnja 2011. (dok. Vijeća 12080/11).

⁴⁴ Vidi, npr. zajedničku Komunikaciju Europske komisije i Visokog predstavnika EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku „Ljudska prava i demokracija u središtu vanjskog djelovanja EU-a – prema djelotvornijem pristupu”, COM (2011) 886, str. 16.; Strateški okvir EU-a za ljudska prava i demokraciju te Akcijski plan EU-a za ljudska prava i demokraciju od 25. lipnja 2012. (dok. Vijeća 11855/12); Odluku Vijeća 2012/440/ZVSP od 25. srpnja 2012. o imenovanju posebnog predstavnika Europske unije za ljudska prava SL L 200/21, 27.7.2012.

⁴⁵ SWD(2013) 26 od 31. siječnja 2013.

⁴⁶ Odluka Vijeća 2002/494/PUP od 13. lipnja 2002., SL L 167/1, 26.6.2002.

⁴⁷ Članak 25.a Odluke Eurojusta, kako je izmijenjen Odlukom Vijeća 2009/426/PUP od 16. prosinca 2008., SL L 138/14, 4.6.2009.

⁴⁸ Odluka Vijeća 2003/335/PUP od 8. svibnja 2003., SL L 118/12, 14.5.2003.

U okviru Stockholmskog programa Europsko vijeće pozvalo je institucije EU-a:

da i dalje podupiru i promiču aktivnosti Unije i država članica protiv nekažnjivosti i da se bore protiv zločina genocida, zločinâ protiv čovječnosti i ratnih zločina; u tom kontekstu, da promiču suradnju između država članica, trećih zemalja i međunarodnih sudova u tom području, a osobito Međunarodnoga kaznenog suda, te da s pomoću Europske mreže kontaktnih točaka vezano za osobe odgovorne za genocid, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine razviju razmjenu pravosudnih informacija i najboljih praksi u pogledu progona počinitelja takvih kaznenih djela.⁴⁹

Uz to, člankom 8. Odluke Vijeća 2011/168/ZVSP:

EU se obvezuje da će osigurati dosljednost i usklađenost svojih instrumenata i politika u svim područjima koji se odnose na međunarodna kaznena djela iz nadležnosti Međunarodnoga kaznenog suda. Ključno je da se pri tome ovom Odlukom Europska unija obvezuje osigurati da takva dosljednost i usklađenost postoje ne samo u pogledu vanjskog djelovanja, nego i unutarnjih mjera.⁵⁰

Daljnji naponi u jačanju unutarnjeg aspekta politike EU-a u borbi protiv nekažnjivosti osigurat će vjerodostojnost i sveobuhvatnost njezine vanjske dimenzije te prijelazne politike u području pravosuđa.

2.1.1 Uloga mreže

Mreža je uspostavljena radi osiguravanja bliske suradnje između nacionalnih tijela vlasti u provođenju istraga i progonu počinitelja zločina genocida, zločinâ protiv čovječnosti i ratnih zločina. Prvi sastanak Mreže održan je u studenome 2004., iako je tajništvo Mreže osnovano tek 2011. Mreža je trenutačno jedino tijelo u EU-u koje ima mandat podupirati napore država članica i olakšati usklađenost njihovih djelovanja u borbi protiv nekažnjivosti počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela te stoga ima ključnu ulogu u osiguravanju predanosti EU-a borbi protiv nekažnjivosti na unutarnjoj razini.

Nacionalna tijela vlasti u Mreži predstavljaju nacionalne kontaktne točke – tužitelji, istražitelji te tijela za uzajamnu pravnu pomoć koja se bave istragom i kaznenim progonom počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela na nacionalnoj razini. Uz nacionalna tijela vlasti iz država članica te istovjetnih tijela Kanade, Norveške, Švicarske i SAD-a, Mreža surađuje i s predstavnicima Europske komisije, Eurojusta, MKS-a i *ad hoc* međunarodnih kaznenih sudova, Međunarodnim odborom Crvenog križa, Interpolom te organizacijama civilnog društva.

Sastanci koji se održavaju dva puta godišnje omogućuju stručnjacima da razmjene operativne podatke, znanja, tehnike rješavanja problema te praktične primjere.

⁴⁹ SL C 115/1, 4.5.2010., str. 8.

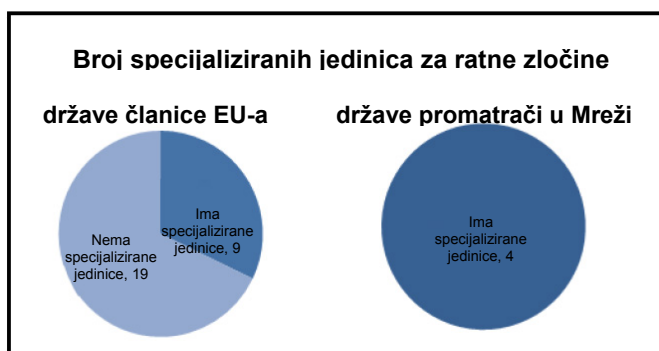
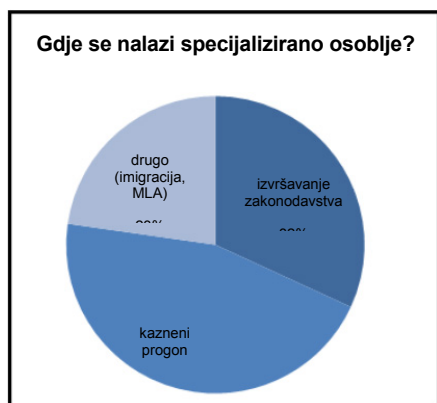
⁵⁰ Članak 8. Odluke Vijeća 2011/168/ZVSP.

Sastanci su podijeljeni u dvije sjednice. Otvorena sjednica uključuje proširenu Mrežu s nacionalnim kontaktnim točkama i drugim predstavnicima kao što je gore opisano. Zatvorena sjednica održava se samo za nacionalne kontaktne točke i njihove partnere iz država promatrača te tako stvara povjerljivo okružje za razmjenu operativnih podataka o trenutačnim istragama i zahtjevima za izručenje u svezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima. Zatvorenom sjednicom omogućuje se izgradnja povjerenja i uzajamne suradnje između istražitelja i tužitelja iz svih država članica kao i između stručnjaka i predstavnika drugih organizacija koji se bave ovim područjem. Nadalje, članovi Mreže koriste se dijelom internetske stranice koji nije javan, takozvanim ograničenim područjem, koji predstavlja platformu za razmjenu informacija i pristup dokumentima koji su relevantni za mandat Mreže.

Kao rezultat tih sastanaka, Mreža je razvila zbirku znanja o gorućim pitanjima koja se odnose na njezino područje nadležnosti. Mreža i njezino tajništvo razvili su i stručne radove o nizu tema, poput suradnje između tijela nadležnih za imigraciju, službi za izvršavanje zakonodavstva i službi kaznenog progona; potpore svjedoka i njihove zaštite; te kaznene odgovornosti pravnih osoba. Kao platforma za stručnjake, Mreža je posvećena potpori nacionalnih tijela vlasti tako što odgovara na praktična i pravna pitanja povezana s istragom i kaznenim progonom počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela koji su u kaznenoj sudbenosti država članica, bez obzira na mjesto počinjenja ovih kaznenih djela. Usprkos ograničenim resursima, Mreža se dokazala kao neformalna središnja točka za borbu protiv nekažnjivosti u EU-u i u položaju je da djeluje kao uzor najbolje prakse za razvoj sličnih mreža u drugim regijama. U tom pogledu, Mreža je već služila kao uzor za razvoj mreže stručnih tužitelja za najteža međunarodna kaznena djela Afričke unije te uz dostatnu potporu može i dalje biti uzorom budućih regionalnih mreža. U budućnosti, bliska suradnja, razmjena informacija i rješavanje pitanja od zajedničkog interesa između afričkih mreža i mreža EU-a mogu postati još važniji.

2.2 Na razini država članica⁵¹

Zahvaljujući inicijativama nekih država članica da se uspostave specijalizirani timovi policije, tužitelja i službenika za uzajamnu



pravnu pomoć, proteklih godina postignut je znatan napredak u privođenju počinitelja pravdi. Uspostavljene su i posebne jedinice za rješavanje najtežih međunarodnih kaznenih djela unutar službi policije i/ili službi kaznenog progona u Belgiji, Hrvatskoj, Danskoj, Francuskoj, Njemačkoj, Nizozemskoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Švedskoj.⁵² Posebne jedinice postoje i u Norveškoj, Švicarskoj, Kanadi i SAD-u koje u Mreži sudjeluju kao države promatrači. U drugim državama članicama, poput

Finske, Litve, Poljske i Latvije, stručno osoblje radi na slučajevima najtežih međunarodnih kaznenih djela, iako ne radi u posebnim jedinicama za ratne zločine. Uz to, osoblje nekih država članica ne radi isključivo na najtežim međunarodnim kaznenim djelima, ali usprkos tomu ima stručno znanje o njima. Posebno osoblje sa stručnim znanjem vrlo je korisno pri istragama i kaznenom progonu počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Daljnja poboljšanja postigla su se povećanom razmjenom najboljih praksi, iskustava i olakšavanjem suradnje u Mreži, što je dovelo do uspješnog progona mnogih počinitelja zločina genocida, zločina protiv čovječnosti, ratnih zločina i kaznenog djela mučenja u određenim državama članicama.

⁵¹ Kontaktnim točkama Mreže poslan je upitnik kako bi se prikupili najnoviji podaci u pogledu broja osoblja koje je specijalizirano za međunarodna kaznena djela iz svih odjela nacionalnih tijela vlasti te također o broju progona i istraga u državama članicama. Tajništvo Mreže prikupilo je odgovore i predstavilo ih u tablicama u nastavku.

⁵² Za sveobuhvatniji pregled praksi jedinica koje su specijalizirane za istragu i kazneni progon počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela, *vidi* „Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units”, REDRESS i Međunarodna federacija za ljudska prava, koja se može pronaći na http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Države Mreže sa specijaliziranim ili poluspecijaliziranim jedinicama za ratne zločine



Posebne jedinice i broj osoblja u različitim službama

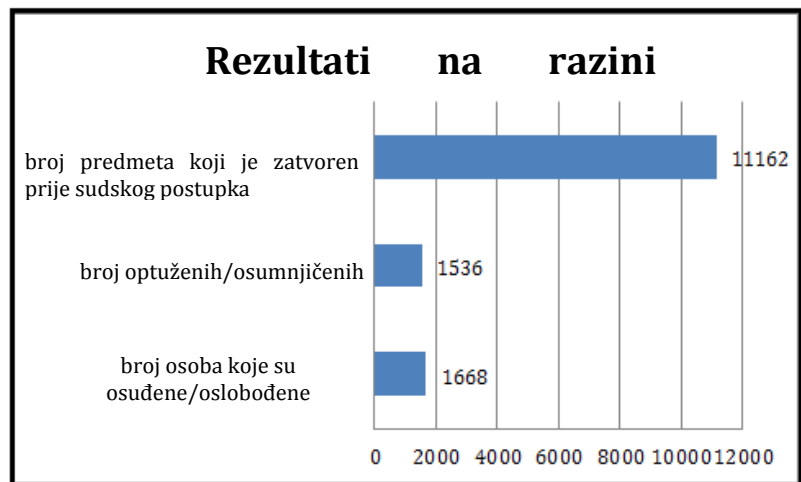
| | Specijalizirane jedinice za ratne zločine | Tijela za izvršavanje zakonodavstva | Kazneni progon | Druge službe (službenici za makrofinancijsku pomoć Unije namijenjenu trećim zemljama(MFA), službenici za uzajamnu pravnu pomoć (MLA), imigracijski službenici) |
|-----------------|---|-------------------------------------|-------------------------------------|--|
| Austrija | | 0 | 0 | 0 |
| Belgija | ✓ | 5* | 4* | 4 MLA |
| Bugarska | | 0 | 0 | 0 |
| Hrvatska | ✓ | Ograničene informacije | 36 + savjetnika državnih odvjetnika | 11* |
| Cipar | | 0 | 0 | 0 |
| Češka Republika | | 0 | 0 | 0 |
| Danska | ✓ | 5* | 3* | 3* |
| Estonija | | 0 | 0 | 0 |
| Finska | | 2* | 1* | 0 |
| Francuska | ✓ | 10 | 2 + 3 istražna suca | |
| Njemačka | ✓ | 10 + 16* | 7 | 24* |
| Grčka | | 0 | 0 | 0 |
| Mađarska | | 0 | 0 | 0 |
| Irska | | 0 | 0 | 0 |
| Italija | | 0 | 0 | 0 |
| Latvija | | 0 | 1 | 0 |
| Litva | | 0 | 18* | 0 |
| Luksemburg | | 0 | 0 | 0 |
| Malta | | 0 | 0 | 0 |
| Nizozemska | ✓ | 25-30 | 5,5 | 1 MLA 25 članova imigracijskog osoblja prema članku 1. stavku F. |

| | | | | |
|-----------------------|-----------------|----|---------------------------------|-----|
| Poljska | ✓ ⁵³ | 0 | 87 tužitelja (+11 povjesničara) | 0 |
| Portugal | | 0 | 0 | 0 |
| Rumunjska | | 0 | 0 | 0 |
| Slovačka | | 0 | 0 | 0 |
| Slovenija | | 0 | 0 | 0 |
| Španjolska | | 0 | 0 | 0 |
| Švedska | ✓ | 8 | 6 | 0 |
| Ujedinjena Kraljevina | ✓ | 20 | 13 | 8 |
| Norveška | ✓ | 14 | 6 | |
| SAD | ✓ | 10 | 11 | |
| Kanada | ✓ | 9* | 30 | 50* |
| Švicarska | ✓ | 0 | 4* | 0 |

*osoblje koje se bavi i drugim područjima – tj. koje se bavi i drugim kaznenim djelima.

2.2.1 Rezultati na razini država članica i članova Mreže

Uzimajući u obzir ograničenu pozornost i resurse koji se ulažu u kazneni progon ove vrste kaznenih djela na nacionalnoj razini, postignuća država članica u privođenju počinitelja pravdi su impresivna. Koristi od specijaliziranih jedinica još su očitije za države članice koje ne izvršavaju kaznene progone na temelju načela teritorijalne nadležnosti. Motivacija i osobna posvećenost pojedinaca koji se bave ovim područjem često nadomjesto dostupne resurse i nedovoljno davanje prednosti ovakvim kaznenim djelima. Države članice su do sada zaključile ukupno 1 607 predmeta u svezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima i trenutačno istražuju još 1 339 predmeta iz cijelog svijeta.

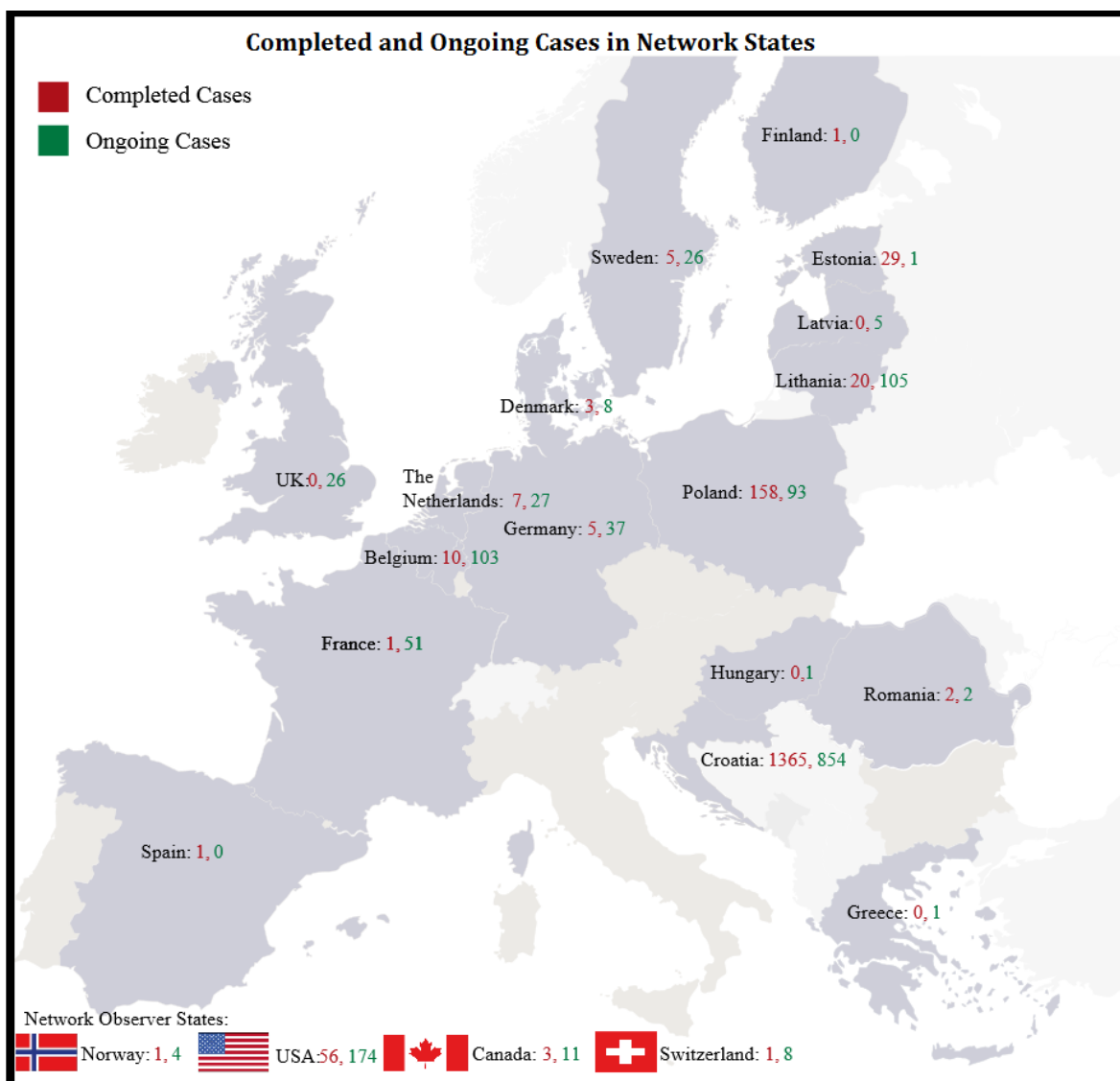


⁵³ Institut nacionalnog sjećanja u Poljskoj – Povjerenstvo za kazneni progon počinitelja kaznenih djela protiv poljskog naroda (kao jedinica kaznenog progona) provodi istrage u svezi s nacističkim i komunističkim kaznenim djelima i drugim kaznenim djelima koja potpadaju pod kategoriju genocida, ratnih zločina i zločinâ protiv čovječnosti koji su počinjeni nad poljskim državljanima u razdoblju od rujna 1939. do srpnja 1990. Svim drugim kaznenim djelima iz kategorije genocida, ratnih zločina i zločinâ protiv čovječnosti bave se uredi javnog tužiteljstva.

Brojevi iz tablice u nastavku prikazuju broj istraga i kaznenih progona počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela u različitim vremenskim razdobljima prema dostupnim podacima iz svake države članice. Općenito vremensko razdoblje za podatke bilo je od 2002. nadalje, međutim, s obzirom na razlike u dokumentiranju i arhiviranju predmeta kao i na razlike u provedbi međunarodnog prava u nacionalnom zakonodavstvu, upotrebljavani su i neki drugi vremenski okviri. U pogledu zahtjeva za izručenje, države članice obično trebaju preispitati ove predmete u skladu s načelom *aut dedere aut judicare* i potom razmotriti sadržajna i postupovna pitanja te pitanja nadležnosti.

| Predmeti u državama članicama | |
|-------------------------------|------|
| završeni predmeti | 1607 |
| predmeti u tijeku | 1339 |

Do relativno velikog broja predmeta koji su zatvoreni prije sudskog postupka doveli su problemi povezani s istragom i kaznenim progonom počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. To istodobno naglašava poteškoće s kojima se suočavaju nacionalna tijela vlasti, ali ističe i znatna postignuća o kojima svjedoči trenutačan broj od 1 607 završenih predmeta.



Istrage i kazneni progoni

| Država | Vremensko razdoblje (ako je različito od 2002. nadalje) | Broj osuđenih / oslobođenih osoba | Broj osumnjičenih koji su optuženi / trenutačno pod istragom ili u sudskom postupku | Broj predmeta koji je zatvoren prije sudskog postupka | Zaprimljeni zahtjevi za izručenje |
|-----------------------|---|-----------------------------------|---|---|-----------------------------------|
| Austrija | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Belgija ⁵⁴ | | 10 | 103 | 88 | 25 |
| Bugarska | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hrvatska | 1991. – prosinac 2013. | 1365 | 854 | 1265 | Nedostupni podaci |
| Cipar | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Češka Republika | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Danska | od 1995. | 3 | 8 | 254 | 5 |
| Estonija | od 1995. | 29 | 1 | 15 | 0 |
| Finska | | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Francuska | | 1 | 51 | 11 | Nedostupni podaci |
| Njemačka | 1988. – 2002. | 4 | | 108 | Nedostupni podaci |
| | 2002. – 2014. | 1 | 37 | 13 | 19 |
| Grčka | | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Mađarska | | 0 | 1 | 3 | Nedostupni podaci |
| Irska | | 0 | 0 | 0 | 6 |
| Italija | | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Latvija | | 0 | 5 | 0 | 0 |
| Litva | od 2011. | 20 | 105 | 53 | 0 |
| Luksemburg | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Malta | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Nizozemska | | 7 | 27 | 8 | 9 |
| Poljska | od 2000. | 158 | 93 | 9285 | 1 |
| Portugal | | 0 | 0 | 0 | 0 |

⁵⁴ Podaci se odnose na predmete, a ne na osumnjičene, dok broj zaprimljenih zahtjeva za izručenje ne uključuje zahtjeve međunarodnih kaznenih sudbenosti.

| | | | | | |
|---------------------------------------|------------------|------|------|-------|-----------------------|
| Rumunjska | od 2013. nadalje | 2 | 2 | 0 | 0 |
| Slovačka | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Slovenija | | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Španjolska | | 1 | 0 | 5 | 40 |
| Švedska | | 5 | 26 | | Između 3 i 8 predmeta |
| Ujedinjena Kraljevina | 2012. – 2014. | 0 | 26 | 18 | 6 |
| Norveška | | 1 | 4 | 17 | 5 |
| SAD ⁵⁵ | 2003. – 2013. | 56 | 174 | | Nedostupni podaci |
| Kanada | | 3 | 11 | 10 | 9 |
| Švicarska | | 1 | 8 | 12 | 5 godišnje |
| Sve države promatrači | | 61 | 197 | 39 | 19 |
| Cijeli EU | | 1607 | 1339 | 11123 | 118 |
| Cijela Mreža (EU i države promatrači) | | 1668 | 1536 | 11162 | 137 |

TREĆE POGLAVLJE: NIZ MJERA ZA POTPORU NACIONALNIM ISTRAGAMA I KAZNENIM PROGONIMA POČINITELJA NAJTEŽIH MEĐUNARODNIH KAZNENIH DJELA

Mjere koje su obuhvaćene ovom strategijom proizašle su iz iscrpnog pregledavanja mjera i politika koje već postoje u raznim državama članicama. Sastoje se od najboljih praksi, preporuka s dosadašnjih sastanaka Mreže, djelovanja stručnih skupina i iscrpnih savjetovanja s partnerima, MKS-om, znanstvenicima, civilnim društvom i drugim dionicima. Oni nisu nabrojani u skladu s redoslijedom prvenstva. Mreža ove mjere

⁵⁵ U SAD-u kazneni zakoni u svezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima u različito su vrijeme stupali na snagu (primjerice, kazneno djelo mučenja počinje proizvoditi pravni učinak 1994., ratni zločini 1996., novačenje djece vojnika 2008. itd.). Shodno tome, u predmetima u kojima bi se nasilja dogodila prije nego što je kazneni zakon stupio na snagu, u svrhu kaznenog progona počinitelja, tijela vlasti su među ostalim primjenjivim optužbama provodila kazneni postupak za kršenja u svezi s prijevarama na području imigracije.

smatra pak dopunskima, i shodno tome, pri uspostavi učinkovitog okvira za borbu protiv nekažnjivosti države članice i EU trebali bi ih sve uzeti u obzir.

Mreža dalje ističe da mjere koje su naglašene ovom strategijom nisu iscrpan popis mjera koje bi EU i države članice trebali poduzeti kako bi se učinkovito borili protiv nekažnjivosti. Zbog pravnih i činjeničnih složenosti u svezi s istragom i progonom počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela države članice trebat će poduzeti dodatne mjere u skladu s okolnostima određenih predmeta. Budući da će se ova strategija redovito ocjenjivati druge mjere koje ovdje nisu naglašene mogle bi se uključiti u buduće verzije strategije.

Mjera 1.: Uspostava, poboljšanje i promicanje specijaliziranih jedinica

Kontekst: Posebne ili specijalizirane jedinice koje se isključivo bave slučajevima najtežih međunarodnih kaznenih djela u velikom broju država već su uspostavljene. Među državama članicama, Nizozemska, Danska, Belgija, Njemačka, Francuska, Švedska, Ujedinjena Kraljevina i Hrvatska imaju takve jedinice pri tijelima za kaznene istrage i/ili tijelima kaznenog progona. Vijeće je također napomenulo da je poželjno uspostavljati takve strukture te je izjavilo da bi države članice trebale:

osigurati tijelima za izvršavanje zakonodavstva i tijelima nadležnim za imigraciju odgovarajuća sredstva i strukture kako bi omogućile njihovu učinkovitu suradnju, istragu i progon počinitelja genocida, zločinâ protiv čovječnosti i ratnih zločina.⁵⁶

Specijalizirane jedinice sastoje se od službenika koji su osposobljeni u području utvrđivanja, istrage ili progona počinitelja zločina genocida, zločinâ protiv čovječnosti, ratnih zločina, kaznenog djela mučenja i prisilnog nestanka.⁵⁷ Multidisciplinarni pristup obuhvatio bi ujedno stručnjake iz drugih područja, poput povjesničara, sociologa, diplomata, antropologa, stručnjaka za financijske istrage i oduzimanje imovinske koristi, kao i stručnjake za vojna pitanja. Oni imaju stručno znanje o međunarodnom i nacionalnom pravu i mogu rješavati posebne izazove u istrazi i progonu počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela. Rezultati koji su postignuti u državama članicama sa specijaliziranim jedinicama dokaz su da strukturirana suradnja i uspostava posebnih jedinica koje nemaju druge zadaće uvelike olakšavaju utvrđivanje, istragu i progon navodnih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela na području EU-a.⁵⁸

⁵⁶ Odluka Vijeća o istrazi i progonu počinitelja genocida, zločinâ protiv čovječnosti i ratnih zločina, 2003/335/PUP, Službeni list 118/12, 14.5.2003.

⁵⁷ Specijalizirane jedinice često su ujedno osposobljene i za slučajeve mučenja i prisilnog nestanka jer ova kaznena djela mogu potpadati pod zločine protiv čovječnosti i ratne zločine, ali mogu se kazneno progoniti i kao zasebna međunarodna kaznena djela. U potonjem slučaju, postoji veća mogućnost da će ishod progona biti uspješan.

⁵⁸ Između kasnih 1990-tih i 2010., u 18 od 24 osuđujućih presuda za međunarodna kaznena djela istrage i progon provele su specijalizirane jedinice; vidi REDRESS i FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, str. 18. U Francuskoj, nova jedinica policije i tužitelja, uspostavljena u siječnju 2012., ostvarila je znatne pomake u rješavanju zaostataka slučajeva najtežih međunarodnih kaznenih djela od kojih su neki bili i 20 godina stari. U prve dvije godine, donesena je jedna osuđujuća presuda, završena je istraga dva osumnjičenika kojima će se najvjerojatnije suditi 2015. i započelo je deset novih istraga. Vidi članke Delphine Carlens i Nicolasa le Coza na stranicama REDRESS-a, *EU Update on International Crimes*, srpanj 2013., <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> i srpanj 2014., <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

Uspostava specijaliziranih struktura dovodi i do postepenog stjecanja iskustva kao i do zadržavanja tog znanja, najboljih praksi i izvučenih pouka unutar iste jedinice. Čak i u državama članicama u kojima obično ne postoji veliki priljev osoba koje dolaze iz područja zahvaćenih sukobom ili koje nisu imale slučajeve ovakve vrste kaznenih djela, trebala bi se uspostaviti specijalizacija tužitelja za najteža međunarodna kaznena djela.

Preporučene mjere: Trebao bi se poduzeti niz mjera na nacionalnoj razini i, u određenoj mjeri, na razini EU-a kako bi se državama članicama omogućilo da uspostave ili dalje poboljšaju specijalizirane jedinice:

- (a) Države članice trebale bi uspostaviti specijalizirane jedinice i/ili osigurati specijalizaciju na svim razinama
- ❖ Posebne jedinice na svim razinama (službe za izvršavanje zakonodavstva, kaznenog progona i druge službe poput tijela nadležnih za imigraciju, tijela za uzajamnu pravnu pomoć i Ministarstvo vanjskih poslova) doprinose u osiguravanju specijalizacije, stručnosti, suradnje i razmjene informacija na nacionalnoj razini. Države članice u kojima još ne postoje specijalizirane jedinice mogu slijediti primjer i smjernice drugih država članica u kojima su takve jedinice već uspostavljene. Uz to, države članice trebale bi osigurati jedinicama odgovarajuće resurse i osoblje te također redovito i odgovarajuće osposobljavanje tog osoblja.
- (b) Uspostavljanje nacionalnih radnih skupina za nekažnjivost kako bi se osigurala suradnja specijaliziranih jedinica
- ❖ Države članice mogu osigurati učinkovitu i smislenu suradnju između specijaliziranih jedinica unutar službi imigracije, policije i kaznenog progona uspostavom nacionalnih radnih skupina za nekažnjivost.
 - ❖ Uspostava i djelovanje specijaliziranih jedinica može se dalje ubaciti u nacionalnu strategiju za borbu protiv nekažnjivosti za najteža međunarodna kaznena djela.
- (c) Mreža bi trebala pomoći državama članicama u uspostavi i promicanju specijaliziranih jedinica
- ❖ Mreža bi trebala pomoći državama članicama u uspostavi takvih jedinica tako što će pružati informacije o djelovanju i postojanju takvih jedinica negdje drugdje te olakšati odgovarajuću suradnju na uspostavi specijaliziranih jedinica.

Mjera 2.: Izbjegavanje sigurnih utočišta boljim utvrđivanjem predmeta i razmjenom informacija u svezi s predmetima

Kontekst: Iskustvo nacionalnih tijela vlasti unutar Mreže pokazuje važnost informacija koje tijela nadležna za imigraciju pružaju službama za istragu / kazneni progon. Tijela nadležna za imigraciju jedna su od ulaznih točaka EU-a i imaju presudnu ulogu u početnom utvrđivanju i pronalaženju osumnjičenika koji ulaze na područje EU-a ili se na njemu nalaze.

Isto tako, tijela nadležna za imigraciju imaju izvrsne mogućnosti za dobivanje informacija o svjedocima i žrtvama najtežih međunarodnih kaznenih djela.

Praktična i/ili pravna mogućnost kaznenopravnih tijela da imaju pristup određenim dosjeima i informacijama tijela nadležnih za imigraciju u svrhu utvrđivanja navodnih počinitelja, žrtava i potencijalnih svjedoka uvelike poboljšava djelotvornost i učinkovitost nadležnih nacionalnih tijela za istragu i kazneni progon.

Preporučene mjere: Niz konkretnih mjera može se provesti na nacionalnoj razini i, u određenoj mjeri, na razini EU-a kako bi se iskoristio potencijal tijela nadležnih za imigraciju da doprinesu borbi protiv nekažnjivosti utvrđivanjem potencijalnih predmeta i razmjenom informacija u svezi s predmetima:

(a) Tijela nadležna za imigraciju trebala bi proći odgovarajuće osposobljavanje

- ❖ Države članice trebale bi osigurati da su tijela nadležna za imigraciju prikladno osposobljena i upoznata s općim činjeničnim i pravnim problemima u svezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima u pogledu predmeta iz članka 1. stavka F. te omogućiti razumijevanje čimbenika koji su relevantni za određeno područje zahvaćeno sukobom.
- ❖ Europski potporni ured za azil (EASO) najprikladnije je tijelo za pružanje takve potpore za izgradnju kapaciteta nacionalnim tijelima vlasti u suradnji s Mrežom i tijelima nadležnim za imigraciju koja imaju iskustva u takvim pitanjima. Europski potporni ured za azil trebao bi osigurati da se odgovarajući moduli uključe u njegov obrazovni materijal i aktivnosti.⁵⁹

(b) Trebao bi se poboljšati pristup kaznenopravnih tijela podacima tijela nadležnih za imigraciju

- ❖ Imigracijski službenici trebali bi uz navođenje pravne osnove za odbijanje zahtjeva za azil biti obvezni navesti i određene razloge za to. S tim bi razlozima tijela za izvršavanje zakonodavstva imala veće mogućnosti utvrđivanja osumnjičenih ili svjedoka. Dosljedna primjena omogućila bi tijelima vlasti da otkriju potencijalna podudaranja poveznica između osumnjičenih i svjedoka, pod uvjetom da je to moguće zbog tehničkih sredstava na nacionalnoj razini te zakonodavstva povezanog sa zaštitom podataka.
- ❖ Tijela nadležna za imigraciju trebala bi osigurati da se mjerodavne informacije mogu pronaći u skladu s posebnim kriterijima kako bi se olakšalo prikupljanje informacija o najtežim međunarodnim kaznenim djelima. To bi trebalo uključiti datum ulaska, točno mjesto podrijetla, profesiju osobe (uključujući, primjerice, funkciju ili razinu koju ima u vojsci, ili naziv tijela za koje je osoba radila) te područje zahvaćeno sukobom iz kojeg ta osoba dolazi.

⁵⁹ Vidi internetsku stranicu EASO-a, „What we do” (Što radimo) na <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

(c) Države članice trebale bi usvojiti integrirani pristup između tijela nadležnih za imigraciju i tijela za izvršavanje zakonodavstva⁶⁰

- ❖ Države članice trebale bi uspostaviti „integrirani pristup” među tijelima nadležnim za imigraciju, policijskim tijelima i tijelima kaznenog progona jer će takav pristup popraviti položaj tijela država članica u borbi protiv nekažnjivosti. Takvim bi se pristupom imigracijski službenici trebali obvezati na obavlješćivanje tijela za izvršavanje zakonodavstva kad god se susretnu s predmetima iz članka 1. stavka F.⁶¹ Kontaktne točke Mreže istakle su da je radi osiguranja automatskog protoka informacija potrebno razviti posebnu obvezu razmjene informacija o mogućim osumnjičenicima.⁶² Nadalje, takav bi pristup, uz odobrenje dotične osobe, mogao omogućiti i protok informacija o žrtvama i potencijalnim svjedocima najtežih međunarodnih kaznenih djela.⁶³

⁶⁰ U zaključcima 13. sastanka Mreže (7. –8. studenoga 2012.), i na temelju upitnika „Pristup službi za istrage i kazneni progon imigracijskim dosjeima i podacima”, sudionici su primijetili da države članice nemaju zajednički pristup u svezi s obvezom izvješćivanja tijela za izvršavanje zakonodavstva i tijela kaznenog progona o predmetima iz članka 1. stavka F. U zaključcima se dalje navodi da neke države članice imaju snažan, integriran pristup kako bi osigurale izvješćivanje o predmetima iz članka 1. stavka F., što Mreža smatra preporučenom praksom koja bi se trebala slijediti radi osiguravanja bliske suradnje i boljeg utvrđivanja počinitelja, svjedoka i žrtava najtežih međunarodnih kaznenih djela.

⁶¹ Nizozemska, Poljska i Švedska jedine su države članice koje su donijele zakonodavstvo kojim se tijela nadležna za imigraciju posebno obvezuju na izvješćivanje o postojanju predmeta iz članka 1. stavka F. Takva vrsta prakse postoji u Belgiji i Estoniji. Uz to, takva obveza izvješćivanja provodi se u Norveškoj, Kanadi i Švicarskoj, državama promatračima Mreže.

⁶² *Primjerice*, u Nizozemskoj, specijalizirana jedinica prema članku 1. stavku F. u sklopu tijela nadležnih za imigraciju automatski prenosi dosje u svezi s takvim predmetom Uredu tužiteljstva. Nakon pregleda dosjea, Ured tužiteljstva odlučuje o tome hoće li proslijediti predmet specijaliziranoj jedinici istražne policije u Nizozemskoj. U Kanadi postoji formalna struktura prema kojoj se odjeli koji sudjeluju u nacionalnom programu za ratne zločine (tijela nadležna za imigraciju, policija i Ministarstvo pravosuđa) redovito sastaju radi procjene svih novih navoda koje je neki odjel zaprimio i radi određivanja, s pomoću ustaljenih kriterija, koji bi se odjel trebao baviti tim predmetom. Obično se službama policije dodijele dosjei s ozbiljnim navodima o kaznenim djelima radi daljnje istrage, dok se manje ozbiljni navodi prebacuju službama za imigraciju. Praksa suradnje između tijela nadležnih za imigraciju i službi za izvršavanje zakonodavstva / kazneni progon u Nizozemskoj i Kanadi, kao i u Belgiji i Norveškoj, dokazuje da strukturirana suradnja olakšava utvrđivanje i, shodno tome, istragu i kazneni progon navodnih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela koji se nalaze na području EU-a.

⁶³ *Primjerice*, njemačka služba za imigraciju zahtijeva od tražitelja azila koji dolaze iz Sirije da ispune obrazac u kojemu ih se pita jesu li bili svjedoci bilo kojem obliku ratnih zločina i, ako jesu, da navedu pojedinosti o tome. *Vidi* Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, rujna 2014., str. 10., http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. Danska je u 2008. donijela zakonodavstvo kojim se omogućava pristup tijela kaznenog progona dosjeima tijela nadležnih za imigraciju u svezi sa skupinama osoba koje su stigle iz područja zahvaćenih sukobom kako bi se prepoznali mogući osumnjičeni ili kako bi se to upotrijebilo u započetim istragama radi utvrđivanja žrtava i svjedoka najtežih međunarodnih kaznenih djela.

(d) Odgovornost i uključenost pravnih osoba u najteža međunarodna kaznena djela

- ❖ Pravne osobe mogu biti uključene u najteža međunarodna kaznena djela i to davanjem potpore, davanjem pomoći, pomaganjem i poticanjem ili ostvarivanjem koristi od tih kaznenih djela.⁶⁴

Kako bi se osiguralo da pravne osobe odgovaraju za počinjena djela te da se ukloni postojanje nekažnjivosti u ovome području, nacionalna tijela vlasti trebala bi pristupiti utvrđivanju slučajeva i mogućim istragama iz aspekta kršenja ljudskih prava, nezakonitog iskorištavanja prirodnih resursa te počinjenja kaznenog djela pljačke u sklopu ratnih zločina, ili osigurati kumulativni kazneni progon za počinitelje alternativnih kaznenih djela, poput pranja novca i kršenja embarga. Ovaj pristup posebice se odnosi na pet država članica čiji nacionalni zakon ne prepoznaje kaznenu odgovornost pravnih osoba.⁶⁵

(e) Države članice trebale bi usporediti tjeralice raspisane za osobama koje se međunarodno potražuju s nacionalnim matičnim knjigama

- ❖ Kada stranci pokušaju ući u njihovo državno područje, nacionalna tijela vlasti obično provjeravaju tjeralice raspisane za osobama koje se međunarodno potražuju, poput INTERPOLOVIH *Crvenih tjeratica*. Uz to, države članice trebale bi osigurati da nacionalna tijela vlasti redovito uspoređuju INTERPOLOVE crvene tjeralice s nacionalnim matičnim knjigama osoba koje se već nalaze ili borave na državnom području države članice. Redovitim pregledom postojećih tjeratica ili naloga nacionalna tijela vlasti osigurala bi to da EU ne postane utočištem bjegunaca odgovornih za počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela.

Mjera 3.: Uspostava sustava za učinkovitu suradnju

Kontekst: Olakšana suradnja u pogledu najtežih međunarodnih kaznenih djela među tijelima nadležnim za imigraciju, izvršavanje zakonodavstva, progon, uzajamnu pravnu pomoć, financije te obavještajna tijela države članice, kao i suradnja s civilnim društvom, potrebne su mjere za smanjenje postojanja nekažnjivosti u EU-u. Multidisciplinarni pristup i suradnja ključni su među jedinicama odgovornim za terorizam, organizirani kriminal, financijska kaznena djela, kršenja embarga, pranje novca, nezakonitu trgovinu dijamantima i drugim prirodnim resursima, krijumčarenje divlje faune i flore itd. te najteža međunarodna kaznena djela jer se počinitelji bave svakojakim kaznenim djelima, nisu specijalizirani, te je stoga potrebno posebno se usredotočiti na nezakonite aktivnosti kojima se ostvaruje dobit. Uz to, savjetovanje s nevladinim organizacijama na nacionalnoj razini ili u sklopu Mreže promiče ovaj cilj razmjene informacija, znanja, vještina i stručnosti.

⁶⁴ Vidovi sudjelovanja korporacija i poslovnih ljudi u počinjenju najtežih međunarodnih kaznenih djela obično se mogu vidjeti u nezakonitom iskorištavanju prirodnih resursa u zemljama u razvoju u kojima se taj prihod upotrebljava za kupnju oružja, što potom dovodi do masovnih kršenja ljudskih prava ili najtežih međunarodnih kaznenih djela. Još jedan od načina je prodajom ili davanjem u najam posebne opreme ili proizvoda (poput kemijskih prekursora ili nadzornih alata) diktatorskim režimima ili vojnim skupinama koji se koriste tim alatima kako bi počinili najteža međunarodna kaznena djela. *Vidi* „Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes“, temeljni dokument 15. sastanka Mreže (29.– 30. listopada 2013.), tajništvo Mreže kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid.

⁶⁵ Bugarska, Njemačka, Grčka, Latvija i Švedska.

Preporučene mjere: Države članice, EU i kontaktne točke Mreže trebali bi poduzeti niz konkretnih mjera kako bi osigurali učinkovitu suradnju na nacionalnoj razini:

- (a)** Multidisciplinarni pristup, financijske istrage, oduzimanje imovinske koristi i kršenje međunarodnih sankcija radi davanja potpore borbi protiv nekažnjivosti
- ❖ Istrage najtežih međunarodnih kaznenih djela trebale bi se dopuniti financijskim istragama i oduzimanjem imovinske koristi. Važnost financijskih istraga i oduzimanje imovinske koristi trebala bi se gledati kao pružanje odštete žrtvama, dodatni oblik dokaza, koji narušava zločinačke pothvate i ima odvraćajući učinak.
 - ❖ Suradnja među jedinicama koje se bave organiziranim kriminalom, nezakonitom trgovinom prirodnim resursima, nadzorom financijskih ograničenja, kršenjima međunarodnih sankcija te zabranom trgovine ili putovanja može omogućiti nacionalnim tijelima vlasti da dobiju informacije koje će potom dovesti do sudskog postupka za lakše kazneno djelo za koje dokazi dostupni tijelima kaznenog progona ne bi bili dostatni da potkrijepe osudu za sudjelovanje u najtežim međunarodnim kaznenim djelima, ali sigurno ukazuju na to da su se počinila druga kaznena djela povezana s najtežim međunarodnim kaznenim djelima (npr. upravljanje imovinom stečenom kaznenim djelima ili pranje novca).
 - ❖ Svim sudionicima trebalo bi se pružiti prikladno osposobljavanje za utvrđivanje važnosti uključivanja financijskih istraga u kaznene istrage. Pri tomu se mogu upotrebljavati postojeći alati poput Camdenske međuagencijske mreže ureda za oduzimanje imovinske koristi (The Camden Assets Recovery Inter-Agency Network) (CARIN).
- (b)** Razmjena informacija između tijela nadležnih za imigraciju nekoliko država članica
- ❖ Države članice trebale bi olakšati razmjenu znanja, najboljih praksi i informacija među tijelima nadležnim za imigraciju diljem Europe u svrhu istraga osumnjičenih za najteža međunarodna kaznena djela.
 - ❖ Kako bi se doprinijelo stvaranju sinergija i suradnje te osigurao usklađeni pristup u postupanju s osumnjičenima, žrtvama i svjedocima najtežih međunarodnih kaznenih djela, trebala bi se osnovati mrežna struktura tijela nadležnih za imigraciju odgovorna za slučajeve iz članka 1. stavka F., slična Mreži kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid.⁶⁶

(c) Određivanje niza kontaktnih točaka Mreže koje posjeduju iskustvo i stručnost

- ❖ Države članice trebale bi osigurati da kontaktne točke određene za Mrežu kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid imaju odgovarajuće iskustvo, da su određena za dulji vremenski okvir i da stalno nazoče sastancima Mreže.
- ❖ Nadalje, određivanje niza kontaktnih točaka te, između ostalog, predstavnika tijela kaznenog progona i tijela za izvršavanje zakonodavstva kao i tijela za uzajamnu pravnu pomoć, još više doprinosi povećanju razmjene stručnosti, iskustva, otvorenih pitanja i relevantnih informacija.

⁶⁶ Takva mreža već postoji između Ujedinjene Kraljevine, SAD-a, Kanade, Australije i Novog Zelanda.

(d) Kontaktne točke trebale bi uspostaviti kontakt s partnerima na nacionalnoj razini

- ❖ Kontaktne točke Mreže mogle bi podići svijest i osjetljivost na Mrežu kontaktnih točaka u vezi s osobama odgovornima za genocid i njezino djelovanje šireći informacije o temama o kojima Mreža raspravlja među drugim članovima službi za izvršavanje zakonodavstva, kazneni progon i imigraciju na nacionalnoj razini.
- ❖ Kontaktne točke Mreže imaju potom mogućnost prikupljati informacije od ovih službi i prosljeđivati ih dalje Mreži, primjerice o nedavnim pravnim pitanjima, problematičnim područjima i operativnim izazovima.
- ❖ Kontaktne točke Mreže trebale bi se uskladiti sa dužnosnicima Ministarstva koji predstavljaju njihovu državu članicu u drugim tijelima EU-a, posebice Radne skupine za opće poslove i evaluacije (GENVAL), Koordinacijskog odbora u području policijske i pravosudne suradnje u kaznenim stvarima (CATS) te dijelom Radne skupine za međunarodno javno pravo zaduženim za Međunarodni kazneni sud (COJUR-MKS), te tako olakšati dosljedan i usklađen pristup borbi protiv nekažnjivosti na nacionalnoj i regionalnoj razini, u međunarodnoj i u vanjskoj politici.
- ❖ Kontaktne točke Mreže također bi trebale osigurati razmjenu informacija i suradnju s nacionalnim središnjim točkama za MKS koje su najčešće povezane s ministarstvima vanjskih poslova, a ne sa službama policije ili kaznenog progona i ministarstvima pravosuđa.

(e) Države članice mogle bi uspostaviti i promovirati nacionalne radne skupine za nekažnjivost

- ❖ Države članice mogle bi poticati navedenu suradnju na nacionalnoj razini osnivanjem nacionalnih radnih skupina za borbu protiv nekažnjivosti. Redoviti sastanci nacionalnih radnih skupina olakšali bi uzajamnu komunikaciju između nacionalnih kontaktnih točaka i njihovih partnera u drugim institucijama država članica.

(f) Uspostava „panela za uključivanje zajednice” u državama članicama

- ❖ Nacionalna tijela vlasti mogla bi razmisliti o osnivanju „panela za uključivanje zajednice” na nacionalnoj razini kako bi osigurala usklađivanje aktivnosti između mjerodavnih nacionalnih tijela vlasti i predstavnika civilnog društva. Takvim panelima olakšava se otvorena razmjena informacija i rasprava o pitanjima suradnje, nacionalnim tijelima vlasti omogućuje se bliskiji kontakt s nevladinim organizacijama koje rade sa žrtvama i svjedocima te se omogućuje traženje rješenja kao i pružanje informacija zajednicama o aktivnostima i rezultatima.

(g) Države članice trebale bi razmotriti uporabu zajedničkih istražnih timova (JIT)

- ❖ Države članice trebale bi razmotriti uporabu zajedničkih istražnih timova (JIT) radi istrage i kaznenog progona najtežih međunarodnih kaznenih djela. Zajednički istražni timovi (JIT) tijelima za izvršavanje zakonodavstva u državama članicama daju dodanu vrijednost, u pogledu potpore Eurojustu, Europolu i financiranju EU-a. Zajednički istražni timovi (JIT) mogu pomoći u izbjegavanju udvostručenja posla i troškova; uštedjeti ljudske i financijske resurse; pružiti pravnu osnovu brzom i fleksibilnom razmjeni informacija; te ograničiti broj potrebnih poziva svjedocima i žrtvama da dođu svjedočiti.

(h) Potreba za globalnim okvirom za suradnju među državama

- ❖ Globalni okvir za suradnju među državama trebao bi riješiti izazove koji proizlaze iz nedostatka mehanizma za pravosudnu suradnju među državama.
- ❖ Institucije EU-a i država članica trebale bi dalje podupirati inicijative koje su predložile Nizozemska, Belgija, Slovenija, Argentina i Senegal i kojima se nastoji riješiti manjak suradnje u kaznenim stvarima. Potpora ovom prijedlogu trebala bi se iznijeti na svim regionalnim i globalnim forumima kako bi se nacionalnim tijelima vlasti olakšala suradnja u području uzajamne pravne pomoći i izručenja s trećim državama.

(i) Razmjena informacija o borbi protiv nekažnjivosti na nacionalnoj razini i razini EU-a

- ❖ Informacije o rezultatima istraga i kaznenih progona odgovornih za počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela trebale bi se predstaviti donositeljima odluka i javnosti. Nacionalni naponi mogli bi se dopuniti najnovijim informacijama koje tajništvo Mreže pruža na europskoj razini.⁶⁷
- ❖ Takvim povremenim izvješćima o nedavnim događajima namijenjenima tijelima vlasti koja sudjeluju u postupku donošenja odluka te u zakonodavnom postupku osigurava se da se izazovi s kojima se susreću mjerodavna tijela vlasti odgovorna za utvrđivanje, istragu i kazneni progon navodnih počinitelja uzmu u obzir u daljnjim zakonodavnim i administrativnim izmjenama, ako je potrebno.

Mjera 4.: Poboljšanje zakonodavstva u vezi s istragama, kaznenim progonom i uzajamnom pravnom pomoći

Kontekst: Sposobnost država članica da provode istrage i kaznene progone počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela ovisi o sveobuhvatnoj provedbi obveza iz međunarodnog ugovora i običajnog prava u svezi sa zabranom najtežih međunarodnih kaznenih djela u nacionalno zakonodavstvo. Postojanje takvog zakonodavstva isto tako od ključne je važnosti u olakšavanju pružanja uzajamne pravne pomoći.

Preporučene mjere: Državama članicama dostupan je niz mjera kako bi osigurale usklađenost njihova nacionalnog zakonodavstva s njihovim obvezama iz međunarodnih ugovora i običajnog međunarodnog prava:

(a) Osiguravanje postojanja sveobuhvatnog i ažuriranog nacionalnog zakonodavstva za „najteža međunarodna kaznena djela”

- ❖ Ako je to potrebno, države članice trebale bi izmijeniti postojeće zakonodavstvo kako bi osigurale usklađenost nacionalnog zakonodavstva s njihovim obvezama iz običajnog međunarodnog prava i prava ugovora koje se odnosi na najteža međunarodna kaznena djela.⁶⁸
- ❖ Države članice trebale bi osigurati da se u njihovom zakonodavstvu pruži definicija najtežih međunarodnih kaznenih djela u skladu s međunarodnim normama i radi ostvarivanja izvanteritorijalne, pa i opće, sudbenosti nad tim kaznenim djelima.

⁶⁷ U svezi s povremenim izvješćivanjem Europskog parlamenta, *vidi* članak 3. Odluke Vijeća 2002/494/PUP.

- ❖ Države članice trebale bi nadalje osigurati da nacionalno zakonodavstvo sadrži pojmove poput zapovjedne odgovornosti ili odgovornosti nadređenog te sva mjerodavna pravila o neprimjenjivosti obrane na temelju naredbe nadređenog i rokove zastare.

(b) Osiguravanje da nacionalno zakonodavstvo i praksa u svezi s međunarodnim imunitetima ne štite pojedince neopravdano

- ❖ Države članice i nacionalna tijela vlasti moraju imati ulogu u osiguravanju da se imunitetima neopravdano ne štite pojedinci od kaznene odgovornosti za počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela.⁶⁹
- ❖ Države članice trebale bi razviti nacionalne smjernice u skladu s međunarodnim normama i razjasniti ovo područje prava primjenjivog na mjerodavna ministarstva i kaznenopravna tijela.⁷⁰
- ❖ Mreža bi mogla pomoći u pripremi prikupljanja postojeće najbolje prakse i određivanju područja primjene pravila o međunarodnom imunitetu. Takve smjernice nacionalna tijela vlasti trebala bi upotrebljavati kao referentne vrijednosti u slučaju nesigurnosti u pogledu statusa stranih dužnosnika osumnjičenih da su počinili najteža međunarodna kaznena djela.

Mjera 5.: Izgradnja Mreže kao središta stručnih znanja i njezina promocija na forumima EU-a i globalno

Kontekst: Mreža ima ključnu ulogu u osiguravanju predanosti EU-a borbi protiv nekažnjivosti na unutrašnjoj razini. Buduće širenje i napredak Mreže ovisi o resursima koji se dodjeljuju tajništvu Mreže. Daljnja potpora omogućila bi tajništvu Mreže da unaprijedi borbu protiv nekažnjivosti na brojne načine.

Preporučene mjere: Sama Mreža mogla bi poduzeti nekoliko mjera, pod uvjetom da se povećaju resursi, kako bi izgradila Mrežu kao središte stručnog znanja i promicala ju i na forumima EU-a i globalno:

(a) Trebala bi se ojačati razmjena informacija među državama

- ❖ Funkcija Mreže u svezi s razmjenom informacija među državama trebala bi se proširiti i omogućiti veću razmjenu informacija o, između ostalog, primjenjivom nacionalnom i međunarodnom pravu, mjerodavnim postupcima, znanju o započetim kaznenim progonima ili istragama, dostupnim dokazima ili relevantnim svjedocima, te tako olakšati nastojanja nacionalnih tijela vlasti da izvedu navodne počinitelje pred lice pravde i omogućiti Mreži da se razvije kao središnja točka borbe protiv nekažnjivosti unutar EU-a.

⁶⁸ Vidjeti gore: Prvo poglavlje, Odjeljak 1.2, „Obveza država da provode istrage i kaznene progone”.

⁶⁹ Na 14. sastanku održanom 17. i 18. travnja 2013. Mreža je raspravljala o pitanju međunarodnih pravila koja se odnose na međunarodni imunitet i nacionalne prakse u svezi s međunarodnim imunitetom.

⁷⁰ Savjetodavni odbor za međunarodno javno pravo u Nizozemskoj dobio je zadatak da pripremi preporuke u vezi s imunitetom stranih dužnosnika u pogledu najtežih međunarodnih kaznenih djela. Nizozemska vlada prihvatila je smjernice te se tako omogućilo da ih sva mjerodavna nacionalna tijela vlasti primjenjuju u slučaju nesigurnosti u pogledu statusa stranih javnih dužnosnika ili predstavnika. Vidi <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

(b) Trebalo bi se ojačati izvješćivanje Mreže i suradnja s drugim institucijama EU-a i relevantnim dionicima

- ❖ Tajništvo Mreže trebalo bi pripremiti godišnje izvješće o radu u kojem bi naglasilo napore država članica u borbi protiv nekažnjivosti i koje bi se moglo prikazati mjerodavnim institucijama EU-a kako bi bile u tijeku relevantnih događaja unutar EU-a.⁷¹ Tim bi se izvješćem povećala svjesnost o problemima s kojima se suočavaju mjerodavna nacionalna tijela vlasti i poslužio bi kao poticaj za ispravljanje nedostataka i prevladavanje manjkavosti zakonodavstva.
- ❖ Tajništvo Mreže trebalo bi izraditi stručne radove o raznim temama u pogledu istraga i kaznenih progona počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela, utvrđivanja poboljšanja suradnje i pružanja uzajamne pravne pomoći, kao i izvješćivanja o pravnim i praktičnim promjenama u vezi s pravom EU-a ili međunarodnim pravom.⁷²
- ❖ Suradnja tajništva Mreže s drugim nacionalnim, regionalnim i međunarodnim dionicima trebala bi se proširiti. Aktivna komunikacija i suradnja s nizom nevladinih organizacija koje podupiru borbu protiv nekažnjivosti, rasprave s regionalnim organizacijama poput Afričke unije, predstavnicima MKS-a i *ad hoc* sudova, predstavnicima Međunarodnog odbora Crvenog križa, INTERPOLOM, između ostalog, dovode do sveobuhvatnijeg pristupa u smanjenju postojanja nekažnjivosti.

Mjera 6.: Obnovljena obveza EU-a

Kontekst: Iako je EU pokazao znatnu potporu borbi protiv nekažnjivosti i dalje ima prostora za obnovu njegovih obveza i pružanje više pomoći. Njegova politička obveza u ovoj borbi ne odražava se u razdoblju nakon Stockholmskog programa. Ponovno stavljanje teme nekažnjivosti počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela na dnevni red uvelike bi koristilo podizanju svijesti, povećanju sposobnosti usklađivanja i davanju potpore istragama i kaznenim progonima nacionalnih tijela vlasti.

Preporučene mjere: Institucije EU-a mogle bi poduzeti nekoliko mjera za povećanje potpore u borbi protiv nekažnjivosti:

- ❖ Europska komisija trebala bi pomagati u borbi protiv nekažnjivosti tako što će formalno ocjenjivati provedbu Odluke Vijeća 2002/494/PUP te Odluke Vijeća 2003/335/PUP u državama članicama, u skladu sa Stockholmskim programom. Ova ocjena mogla bi istaknuti područja koja je potrebno poboljšati i mogla bi pružiti vrijedne smjernice za Mrežu i njezino tajništvo.

⁷¹ Članak 3. Odluke Vijeća 2002/494/PUP.

⁷² Daljnja razmatranja i preporuke za razvoj Mreže mogu se pronaći u izvješću Human Rights Watcha, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, rujan 2014., str. 86. – 90., http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ Mandati Eurojusta i Europolu trebali bi se proširiti kako bi obuhvatili najteža međunarodna kaznena djela te tako omogućili ovim organizacijama da rade s Mrežom kako bi se nacionalnim tijelima vlasti pružila najveća moguća potpora.⁷³
- ❖ Europska unija trebala bi razmotriti pripremu ili pružiti resurse za pripremu Akcijskog plana za borbu protiv nekažnjivosti unutar EU-a, što bi bilo važan alat u poticanju suradnje i razvoja najboljih praksi na nacionalnoj i regionalnoj razini kako bi se poboljšale istrage i kazneni progoni najtežih međunarodnih kaznenih djela.
- ❖ Odbor za građanske slobode, pravosuđe i unutarnje poslove Europskog parlamenta (LIBE), u suradnji s Odborom za ljudska prava, trebao bi održati godišnju raspravu u Europskom parlamentu o „Borbi protiv nekažnjivosti u Europskoj uniji”.
- ❖ Europska komisija trebala bi ocijeniti mogućnosti dodatnog financiranja kako bi pružila potporu nacionalnim tijelima vlasti u uspostavi specijaliziranih jedinica.
- ❖ EU trebao bi osigurati mogućnosti financiranja osposobljavanja i izgradnje sposobnosti, uključujući mogućnosti projekata i programa osposobljavanja za tijela za izvršavanje zakonodavstva, tužitelje, službenike za uzajamnu pravnu pomoć i suce Europske mreže za pravosudnu izobrazbu (ETJN) ili Europsku policijsku akademiju (CEPOL), te se pri tom usredotočiti na međunarodno humanitarno pravo i međunarodno kazneno pravo.

Mjera 7.: Izgradnja kapaciteta i podizanje svijesti odgovarajućih nacionalnih tijela vlasti

Kontekst: Mnoge države članice i dalje imaju poteškoća zbog nedostatka stručnjaka sa stručnim znanjem u svezi s najtežim međunarodnim kaznenim djelima. Izuzetno je važno stručno osposobljavanje osoba koje rade s počiniteljima ili žrtvama najtežih međunarodnih kaznenih djela. Europska mreža za pravosudnu izobrazbu, Europski potporni ured za azil i Europska policijska akademija primjeri su platformi koje bi se mogle upotrijebiti kako bi se olakšala razmjena znanja i osposobljavanja za stručnjake za borbu protiv nekažnjivosti na razini država članica.⁷⁴

⁷³ Proširenje na kaznena djela nad kojima bi Eurojust i Europol mogli imati nadležnost u budućnosti predloženo je u novom nacrtu uredbi Eurojusta i Europolu. Popis uključuje i zločin genocida, zločine protiv čovječnosti i ratne zločine. Ovisno o pregovorima i nakon donošenja novih uredbi o Eurojustu i Europolu područje primjene njihove nadležnosti proširilo bi se kako bi obuhvatilo najteža međunarodna kaznena djela. Shodno tome, Mreža, Eurojust i Europol trebali bi povezati svoje mandate i zadaće kako bi pružili što veću potporu stručnjacima istrage i kaznenog progona najtežih međunarodnih kaznenih djela. Tri tijela trebala bi biti u mogućnosti raditi paralelno u skladu sa svojim mandatima kako bi što bolje poticala stajalište EU-a u borbi protiv nekažnjivosti. Prijedlozi se mogu pronaći na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> i <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:EN:PDF>.

⁷⁴ *Primjerice*, Europski potporni ured za azil izradio je dva podrobna „Izvešća o zemlji podrijetla” u vezi s Afganistanom: „Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans”, prosinac, 2012., http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, i „Taliban Strategies – Recruitment”, srpanj 2012., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Preporučene mjere: Nekoliko mjera mogle bi se poduzeti kako bi se povećalo stručno osposobljavanje u državama članicama, što će potom pomoći u tome da se premosti razlika stvorena trenutačnim problemima nedostatka osposobljavanja i stručnog osoblja unutar država članica.

(a) Osigurati osposobljavanje u vezi s pitanjima azila te pravosudnom i policijskom suradnjom

- ❖ Osoblju koje radi na utvrđivanju, istrazi i kaznenom progonu osumnjičenih počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela potrebno je stručno osposobljavanje kako bi stekli znanje o činjeničnim i pravnim problemima u vezi s kaznenim djelom, kontekstom u kojem je počinjeno i raznim izvorima primjenjivog prava.
- ❖ Osnivanje stručnih obrazovnih ustanova ili programa usmjerenih na kazneni progon počinitelja najtežih međunarodnih kaznenih djela također bi pomoglo u tome da se premosti razlika stvorena trenutačnim problemima nedostatka osposobljavanja i stručnog osoblja unutar država članica. Trebaju se razviti i prilagođeni programi osposobljavanja za odvjetnike obrane, pravne zastupnike žrtava i suce u slučajevima najtežih međunarodnih kaznenih djela.

(b) Potpora stručnog znanja

- ❖ Nacionalna tijela vlasti trebala bi razmotriti traženje potpore od organizacija koje su posebno osposobljene za istragu zločina genocida, zločinâ protiv čovječnosti i ratnih zločina te ozbiljnih kršenja ljudskih prava, kao što je Mehanizam brzog odgovora (Justice Rapid Response – JRR).⁷⁵

(c) Europski dan borbe protiv nekažnjivosti najtežih međunarodnih kaznenih djela

- ❖ Inicijativa da se jedan poseban događaj posveti sjećanju na žrtve najtežih međunarodnih kaznenih djela i da se podigne svijest i promiče borba protiv nekažnjivosti mogla bi se uspostaviti na razini EU-a, poput Europskog dana sjećanja na žrtve svih totalitarnih i autoritarnih režima, Europski dan suzbijanja trgovanja ljudima i Svjetski dan međunarodne pravde. Takav bi događaj podigao svijest o problemima u svezi s izvođenjem odgovornih za počinjenje najtežih međunarodnih kaznenih djela pred lice pravde.

Mjera 8.: Prava, potpora i zaštita žrtava i svjedoka najtežih međunarodnih kaznenih djela

Kontekst: Žrtve i svjedoci najtežih međunarodnih kaznenih djela posebni su problemi tijelima za istragu i kazneni progon. Zbog pitanja sigurnosti, rizika od izazivanja trauma te potrebe za pravnim zastupanjem u postupcima nacionalna tijela vlasti trebaju obratiti posebnu pozornost na sudjelovanje žrtava i svjedoka u istragama i kaznenim progonima.

⁷⁵ Mehanizam brzog odgovora međuvladin je instrument kojim se pruža brzo razmještanje profesionalaca iz kaznenopravnog područja s rasporeda dežurstava. Ovi stručnjaci posebno su osposobljeni za istraživanje zločina genocida, zločinâ protiv čovječnosti i ratnih zločina te ozbiljnih kršenja ljudskih prava. Za dodatne informacije, posjetite <http://www.justicerapidresponse.org/>.

Preporučene mjere: Bez obzira na uključene izazove nacionalna tijela vlasti trebala bi poduzeti niz mjera kako bi rješavala pitanja i potrebe žrtava i svjedoka.

(a) Strategije kaznenog progona trebale bi sadržavati strategiju za odgovarajuće pružanje informacija žrtvama

- ❖ Države članice trebale bi imati jasna pravila o pružanju informacija žrtvama i naporima povezanim s komunikacijom s njima u pogledu sudskih postupaka ili istraga koji su u tijeku. Takvi naponi trebali bi uključiti i izgleda žrtava za budućnost i njihova prava u strategije istraga i kaznenog progona.

(b) Nacionalna tijela vlasti trebala bi pružiti informacije o pravima i sustavima zaštite žrtava

- ❖ Žrtvama najtežih međunarodnih kaznenih djela trebale bi se pružiti dostatne informacije o tome dopušta li nadležnost države koja provodi istragu sudjelovanje žrtava u takvim postupcima. Isto tako, u takvim slučajevima potrebno je pružiti informacije o dostupnim sustavima zaštite svjedoka.
- ❖ Države članice također moraju osigurati da se pruži odgovarajuća razina zaštite od prijetnji, izazivanja trauma i ponovne viktimizacije u slučaju kad je žrtva dovedena na takva suđenja kao stranka ili da svjedoči protiv počinitelja. Takvi postupci trebali bi pružiti žrtvama osnovnu razinu zaštite u skladu s Direktivom o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela.⁷⁶

⁷⁶ Direktiva 2012/29/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o uspostavi minimalnih standarda za prava, potporu i zaštitu žrtava kaznenih djela te o zamjeni Okvirne odluke Vijeća 2001/220/PUP, SL L 315.