

Brussel, 20 november 2014 (29.01)
(OR. en)

15581/1/14
REV 1

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

BEGELEIDENDE NOTA

van:	het secretariaat-generaal van de Raad
aan:	de delegaties
Betreft:	Strategie van het EU-genocidenetwerk ter bestrijding van straffeloosheid voor het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven binnen de Europese Unie en haar lidstaten

Voor de delegaties gaat hierbij de "Strategie van het EU-genocidenetwerk ter bestrijding van straffeloosheid voor het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven binnen de Europese Unie en haar lidstaten".

De strategie zal door het hoofd van het secretariaat van het genocidenetwerk worden voorgesteld in de vergadering van de Groep GENVAL op 21 november 2014.

**Strategie van het EU-genocidenetwerk ter
bestrijding van straffeloosheid voor het misdrijf
genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en
oorlogsmisdrijven binnen de Europese Unie en
haar lidstaten**

Den Haag, oktober 2014

INHOUD

SAMENVATTING.....	3
BEKNOPT AANBEVELINGEN	6
HOOFDSTUK EEN: EU-LIDSTATEN EN ERNSTIGE INTERNATIONALE MISDRIJVEN.....	8
1.1 Ernstige internationale misdrijven als uitdaging voor de EU en de lidstaten	8
1.1.1 Ernstige internationale misdrijven en de lidstaten	8
1.1.2 Wie is verantwoordelijk voor het opsporen en vervolgen van deze misdrijven?..	11
1.2 Verplichtingen van de lidstaten om ernstige internationale misdrijven op te sporen en te vervolgen	12
1.2.1 Opnemen van ernstige internationale misdrijven in nationale wetgeving	13
1.3 Uitdagingen voor het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven	14
1.3.1 Feitelijke complexiteit.....	14
1.3.2 Juridische complexiteit	20
HOOFDSTUK TWEE: BELOFTE OM STRAFFELOOSHEID TE BESTRIJDEN BINNEN DE EUROPESE UNIE EN HAAR LIDSTATEN	23
2.1 Op het niveau van de Europese Unie	23
2.1.1 De rol van het netwerk.....	24
2.2 Op lidstaatsniveau.....	25
2.2.1 Resultaten op lidstaatsniveau en de leden van het netwerk	29
HOOFDSTUK DRIE: NATIONALE MAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN DE NATIONALE OPSPORING EN VERVOLGING VAN ERNSTIGE INTERNATIONALE MISDRIJVEN	32
Maatregel 1: Het instellen, uitbouwen en propageren van gespecialiseerde eenheden	33
Maatregel 2: Voorkomen dat toevluchtsoorden ontstaan door het beter in kaart brengen van situaties en door situatiespecifieke informatie	34
Maatregel 3: De invoering van een systeem van doeltreffende samenwerking	37
Maatregel 4: Het verbeteren van de wetgeving met betrekking tot opsporing, vervolging en wederzijdse rechtsbijstand	40
Maatregel 5: Het uitbouwen van het netwerk als een expertisecentrum en het propageren ervan op EU-fora en wereldwijd.....	41
Maatregel 6: Hernieuwde inzet van de Europese Unie	42
Maatregel 7: Capaciteitsopbouw en bewustmaking bij de betrokken nationale autoriteiten	43
Maatregel 8: Rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers en getuigen van ernstige internationale misdrijven	44

SAMENVATTING

De Europese Unie (EU) heeft toegezegd zich te zullen beijveren voor de consistentie en de samenhang van haar externe en interne beleid inzake de bestrijding van straffeloosheid voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven („ernstige internationale misdrijven”).¹ Op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ) is het beleid van de EU gericht op de ondersteuning van de nationale autoriteiten van de lidstaten bij het opsporen en vervolgen van deze misdrijven, om ervoor te zorgen dat de EU geen veilig toevluchtsoord voor de daders wordt.²

In het kader van deze toezegging heeft de Raad van de EU ("de Raad") in 2002 Besluit 2002/494/JBZ van de Raad betreffende de oprichting van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven ("het genocidenetwerk" of "het netwerk") vastgesteld. Het genocidenetwerk komt twee maal per jaar bijeen en brengt openbare aanklagers, politiespeurders en andere deskundigen ("aanspreekpunten") uit alle lidstaten bijeen. In 2003 heeft de Raad Besluit 2003/335/JBZ vastgesteld, dat is bedoeld om de samenwerking tussen politie en aanklagers te verbeteren en de strafrechtelijke autoriteiten in de verschillende lidstaten in staat te stellen om zo doeltreffend mogelijk samen te werken bij het opsporen en vervolgen van vermeende daders van ernstige internationale misdrijven. Het netwerk bevordert de tenuitvoerlegging van dit besluit door de uitwisseling van informatie onder beroepsbeoefenaars te faciliteren, de samenwerking tussen nationale instanties in verschillende lidstaten aan te moedigen, en een forum voor de uitwisseling van beste praktijken te bieden. Sinds 2011 wordt het genocidenetwerk bijgestaan door een secretariaat dat is gevestigd in de gebouwen van Eurojust in Den Haag.

Deze EU-initiatieven vormen op dit moment de hoeksteen van het streven van de EU straffeloosheid te bestrijden. Zij leveren een cruciale bijdrage aan het stimuleren en ondersteunen van de inspanningen van de lidstaten om de daders van deze misdrijven ter verantwoording te roepen. De lidstaten nemen het voortouw in de strijd tegen straffeloosheid voor deze misdrijven, ongeacht wanneer, door wie, of tegen wie zij zijn begaan. Alle lidstaten hebben internationale verdragen en conventies ter zake geratificeerd, die hen verplichten daders van ernstige internationale misdrijven op te

¹ De term "ernstige internationale misdrijven" wordt in dit document gebruikt om te verwijzen naar de internationale misdrijven die onder het mandaat van het netwerk vallen, namelijk genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven. Het netwerk beseft terdege dat veel van de onderwerpen die aan bod komen in de "strategie van het EU-genocidenetwerk ter bestrijding van straffeloosheid voor het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden binnen de Europese Unie en haar lidstaten" ook van toepassing zijn op foltering en gedwongen verdwijningen als specifieke misdrijven. Het opsporen en vervolgen van foltering en gedwongen verdwijningen als afzonderlijke misdrijven vormt een belangrijk onderdeel van de algemene bestrijding van straffeloosheid.

² Zie "Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht", COM (2005) 184 def., PB C 236 van 24 september 2005, blz. 11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:NL:PDF>; en het programma van Stockholm, PB C 115/1 van 4 mei 2010, blz. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=NL](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=NL).

sporen, te vervolgen en te bestraffen. Verscheidene lidstaten van de EU hebben gehoor gegeven aan de aanbeveling in Besluit 2003/335/JBZ van de Raad, namelijk om "oorlogsmisdadeneenheden" in het leven te roepen, met gespecialiseerd personeel dat zich binnen de politiediensten en de openbare ministeries van de lidstaten bezighoudt met ernstige internationale misdrijven; dit heeft de afgelopen jaren tot een groot aantal veroordelingen in de lidstaten van daders van ernstige internationale misdrijven geleid, en een krachtig signaal afgegeven dat de EU en de lidstaten geen straffeloosheid voor deze misdrijven dulden.

Tegelijkertijd kan er op EU- en nationaal niveau nog meer worden gedaan om tot een coherente en doeltreffende EU-brede aanpak van de strijd tegen straffeloosheid te komen. Zoals hieronder nader toegelicht, zou een dergelijke benadering gunstig zijn voor meer samenwerking en informatie-uitwisseling op nationaal en EU-niveau, het instellen van gespecialiseerde eenheden in een groter aantal lidstaten en meer steun van de EU en van nationale autoriteiten om het aantal lidstaten dat zich actief inzet voor de bestrijding van straffeloosheid te vergroten.

Tegen deze achtergrond hebben de aanspreekpunten van het netwerk een taskforce opgericht die moet onderzoeken welke maatregelen kunnen worden voorgesteld om de bestrijding van straffeloosheid binnen de EU doeltreffender te maken.³ Het netwerk was voorts van mening dat een nieuw instrument, zoals een actieplan van de EU ter bestrijding van straffeloosheid, een belangrijk instrument kan zijn om de samenwerking en de ontwikkeling van beste praktijken op nationaal en regionaal niveau aan te moedigen, teneinde de opsporing en de vervolging te intensiveren.⁴

De taskforce van het netwerk heeft bij wijze van eerste stap deze "Strategie van het EU-genocidenetwerk ter bestrijding van straffeloosheid voor het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden binnen de Europese Unie en haar lidstaten" ("de strategie") opgesteld. Alle aanspreekpunten, evenals deskundigen uit het maatschappelijk middenveld, hebben de gelegenheid gehad om op basis van hun deskundigheid en ervaring een bijdrage te leveren. De strategie is gebaseerd op de ervaring van openbare aanklagers, politiespeurders en andere deskundigen, en op de door hen bepaalde beste praktijken, alsmede op de besprekingen en conclusies van 16 vergaderingen van het netwerk gedurende de afgelopen twaalf jaar.

In de strategie wordt een uitgebreide reeks maatregelen aanbevolen die de instellingen van de EU en de lidstaten moeten nemen ter ondersteuning van de nationale autoriteiten bij het bestrijden van straffeloosheid, het ter verantwoording te roepen van verdachten, en het recht doen aan slachtoffers. Via de aanspreekpunten op nationaal niveau en via zijn secretariaat⁵ op EU-niveau zal het netwerk deze strategie in de

³ De taskforce van het netwerk bestaat uit vijf aanspreekpunten (3 openbare aanklagers, één politieagent en één medewerker voor wederzijdse rechtsbijstand), die verschillende vergaderingen beleggen en die door het secretariaat van het netwerk worden ondersteund.

⁴ Zie "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", Raad van de Europese Unie, document 16340/13 GENVAL 13 van 19 november 2013, en "Summary of discussions", Raad van de Europese Unie, document 17164/13 GENVAL 87, 4 december 2013.

⁵ Het secretariaat van het genocidenetwerk is in juli 2011 opgericht overeenkomstig artikel 25 bis van Besluit 2009/426/JBZ van de Raad inzake het versterken van Eurojust en tot wijziging van Besluit 2002/187/JHA betreffende de oprichting van Eurojust teneinde de bestrijding van ernstige vormen van criminaliteit te versterken. Het secretariaat maakt deel uit van het personeel van Eurojust en functioneert als aparte eenheid.

komende jaren gebruiken als een kader voor zijn verdere ontwikkeling, en om te pleiten voor meer betrokkenheid van de EU en de lidstaten. Het netwerk zal de strategie regelmatig toetsen en evalueren om rekening te houden met aan de gang zijnde veranderingen en ontwikkelingen die voortvloeien uit het toenemend besef van de noodzaak straffeloosheid te bestrijden.

De doelstelling van deze strategie is derhalve tweeledig:

1. op EU-niveau: een verhoogde inzet van de EU voor het bestrijden van straffeloosheid voor ernstige internationale misdrijven, en meer steun aan de lidstaten. Het secretariaat zal, met de steun van de aanspreekpunten, met relevante instellingen en besluitvormers in dialoog gaan om hen bewust te maken van de problemen waarmee de nationale strafrechtelijke autoriteiten bij het opsporen, vervolgen en bestraffen van ernstige internationale misdrijven te maken krijgen, en om beste praktijken voor het aanpakken van deze uitdagingen uit te wisselen.
2. Op lidstaatniveau: bijdragen tot en, waar nodig, verder ontwikkelen van de ervaring van de nationale autoriteiten bij de bestrijding van straffeloosheid op nationaal niveau door het vaststellen van concrete maatregelen ter ondersteuning van de nationale autoriteiten bij het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven.

Om deze doelstellingen te bereiken, zal het netwerk deze strategie voorleggen aan bevoegde werkgroepen van de EU, onder meer de Groep algemene aangelegenheden, waaronder evaluatie(GENVAL), die zal worden verzocht eventuele conclusies van de Raad JBZ voor te bereiden betreffende de inzet van de EU en de lidstaten voor de bestrijding van straffeloosheid voor ernstige internationale misdrijven, en deze kwestie aldus onder de aandacht van de ministers te brengen. Het netwerk zal de Europese Commissie ook verzoeken haar beleid voor de bestrijding van straffeloosheid voort te zetten. De nationale aanspreekpunten zullen er, voor zover mogelijk, voor zorgen dat de strategie wordt megedeeld aan en besproken met de bevoegde nationale besluitvormers. Dergelijke besprekingen op nationaal niveau zijn essentieel om de nationale capaciteit voor de bestrijding van straffeloosheid te vergroten, en kunnen de lidstaten aanmoedigen om binnen de desbetreffende EU-fora de behoefte aan verdere EU-betrokkenheid aan te kaarten.

In de strategie wordt bijzondere aandacht besteed aan de verschillende contexten waarin lidstaten met ernstige internationale misdrijven worden geconfronteerd, en aan de maatregelen die tot op heden op EU- en lidstaatniveau zijn getroffen. De strategie schetst ook de uitdagingen die speurders en openbare aanklagers en andere autoriteiten ervaren bij het opsporen, en vervolgen en bestraffen van ernstige internationale misdrijven, en vestigt de aandacht op de beste praktijken die in het verleden zijn bepaald om het hoofd te bieden aan deze uitdagingen. In het laatste deel van de strategie wordt een reeks maatregelen ter verbetering van de efficiëntie en de effectiviteit van nationale opsporingen en vervolgingen voorgesteld, in combinatie met enkele aanvullende aanbevelingen voor de EU-instellingen, de lidstaten, de nationale aanspreekpunten en het secretariaat van het netwerk.

BEKNOPTE AANBEVELINGEN

Voor EU-instellingen:

- zorgen voor voldoende middelen om het netwerk als een deskundigheidscentrum uit te bouwen, en om het zowel binnen als buiten EU-fora te propageren.
- herhalen dat zij inzetten op bestrijding van straffeloosheid door te onderzoeken hoe het netwerk en de nationale autoriteiten aanvullende financiering zouden kunnen krijgen voor het instellen van gespecialiseerde eenheden, en voor opleiding en capaciteitsopbouw.
- de uitvoering van de besluiten 2002/494/JHA en 2003/335/JHA van de Raad formeel evalueren, en een jaarlijkse hoorzitting in het Europees Parlement organiseren over de bestrijding van straffeloosheid binnen de EU.
- het onderwerp op de politieke agenda plaatsen en er zich rekenschap van geven dat financiering een van de belangrijkste manieren is om de nationale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld in staat te stellen hun strijd tegen straffeloosheid doeltreffend te coördineren, het begrip van het internationaal strafrecht en het internationaal humanitair recht te verbeteren, en het brede publiek er bewuster van te maken dat de bestrijding van straffeloosheid noodzakelijk is.
- Eurojust en Europol een breder mandaat geven waar ook ernstige internationale misdrijven onder vallen.
- een actieplan inzake de bestrijding van straffeloosheid binnen de EU voorbereiden.

Voor lidstaten:

- de nationale wetgeving inzake ernstige internationale misdrijven evalueren, en indien nodig aanpassen, zodat zij in overeenstemming is met de verplichtingen uit hoofde van het internationale recht en geen onterechte immuniteit aan personen verleent.
- gespecialiseerde eenheden instellen binnen de vervolgings- en politiediensten, en een nationale strategie en nationale platformen ontwikkelen voor samenwerking bij het bestrijden van straffeloosheid voor ernstige internationale misdrijven.
- er binnen de immigratiediensten voor zorgen dat personeelsleden voldoende zijn opgeleid, dat beste praktijken worden ontwikkeld, en dat de informatiestroom van de immigratieautoriteiten naar de rechtshandavingsautoriteiten efficiënt verloopt, met de specifieke verplichting de laatstgenoemden op de hoogte te brengen van gevallen waarop artikel 1, punt F, van het vluchtelingenverdrag van toepassing is.
- de communicatie tussen lidstaten verbeteren, bijvoorbeeld door waar passend gezamenlijke onderzoeksteams (GOT) in te schakelen, en steun verlenen aan het initiatief voor een overkoepelend samenwerkingskader tussen lidstaten.
- zorgen voor een doeltreffende informatie-uitwisseling binnen overheidsdiensten, met name tussen speurders, openbare aanklagers en de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor het toezicht op het bevriezen en verbeurdverklaren van vermogensbestanddelen, en op handels- of reisverboden.
- meer gebruik maken van het netwerk en zijn secretariaat door verschillende nationale aanspreekpunten aan te duiden met ervaring en deskundigheid op het gebied van vervolging, strafrechtelijk onderzoek, en wederzijdse rechtshulp.

- van bij de aanvang van een zaak een slachtofferperspectief integreren in de opsporings- en vervolgingsstrategie, teneinde de billijkheid van de procedure en de impact ervan op slachtoffers en getroffen gemeenschappen te waarborgen, en de slachtoffers te informeren over hun rechten en beschermende regelingen.
- het publiek bewust te maken van de noodzaak van de strijd tegen straffeloosheid en in verband daarmee het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven.

Voor nationale aanspreekpunten:

- informatie over de in het netwerk besproken onderwerpen verspreiden bij andere leden van het openbaar ministerie en de rechtshandavingsdiensten en andere bevoegde nationale autoriteiten, zoals nationale immigratiediensten.
- informatie over de opsporing en vervolging van degenen die verantwoordelijk zijn voor ernstige internationale misdrijven bezorgen aan de besluitvormers en het brede publiek.
- als contactpunt fungeren voor de beroepsbeoefenaars en terugkoppelen naar het netwerk.

Voor het secretariaat van het netwerk:

- de inspanningen van de nationale autoriteiten bevorderen door via ruimere informatiedeling tot meer uitwisseling van beste praktijken, geldende wetgeving, en lopende strafrechtelijke vervolgingen en opsporingen te komen.
- de lidstaten helpen bij het instellen en propageren van gespecialiseerde eenheden.
- de samenwerking en de coördinatie van de inspanningen om de daders voor de rechter te brengen bevorderen, en de benodigde expertise bieden aan nationale autoriteiten.
- een jaarlijks activiteitenverslag opstellen met gegevens over de opsporing en vervolging van daders van ernstige internationale misdrijven.
- geregeld informatie verstrekken aan Raadsgroepen, zoals de Groep internationaal publiekrecht (COJUR), het deelgebied Internationaal Strafhof (ICC) van de Groep internationaal publiekrecht (COJUR-ICC), het **coördinatiecomité op het gebied van politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (CATS)**, de Groep algemene aangelegenheden waaronder evaluatie (GENVAL), en de regionale groepen.

HOOFDSTUK EEN: DE LIDSTATEN EN ERNSTIGE INTERNATIONALE MISDRIJVEN

1.1 Ernstige internationale misdrijven als een uitdaging voor de EU en de lidstaten

In de twintigste eeuw kwamen ongeveer tweehonderd miljoen mensen om als rechtstreeks of indirect gevolg van collectief door de overheid gesteund geweld⁶ en in de afgelopen decennia zijn in vijf verschillende werelddelen ernstige internationale misdrijven begaan. Dergelijke misdrijven doen zich vaak voor tijdens periodes van gewapende conflicten of civiele crises; er zijn talloze daders, talrijke getuigen en honderden, zelfs duizenden slachtoffers bij betrokken, en ze worden gekenmerkt door extreme en herhaalde geweldpleging.

Genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven zijn "onvoorstelbare wreedheden die het geweten van de mensheid hevig schokken" en worden geacht "een gevaar [te] vormen voor de vrede, de veiligheid en het welzijn van de wereld".⁷ Uit de ontwikkeling van het internationaal strafrecht en de oprichting van de ad hoc-tribunalen in de jaren negentig, gevolgd door de oprichting van het Internationaal Strafhof, blijkt hoe ernstig deze misdrijven zijn en hoezeer krachtadig optreden tegen daders van ernstige internationale misdrijven nodig is. De strijd tegen de straffeloosheid is echter niet beperkt tot internationale instellingen, en de hoofdvantwoordelijkheid voor het opsporen en vervolgen van de daders van deze misdrijven ligt in feite bij de lidstaten.

1.1.1 Het verband tussen ernstige internationale misdrijven en lidstaten

Ondanks de algemene perceptie dat zware internationale misdrijven veraf plaatsvinden, heeft de ervaring geleerd dat de daders en hun activa, de slachtoffers en de getuigen van deze misdrijven reële banden met de lidstaten hebben. Op het grondgebied van de lidstaten zijn ernstige internationale misdrijven begaan, bijvoorbeeld tijdens de Tweede Wereldoorlog maar ook in recentere decennia. Er waren ook onderdanen van lidstaten bij betrokken, als slachtoffers of als daders. Een ander verband tussen ernstige internationale misdrijven en de lidstaten ontstaat wanneer onderdanen van derde landen die betrokken zijn geweest bij ernstige internationale misdrijven zich op het grondgebied van de lidstaten bevinden, als bezoeker, asielzoeker of ingezetene.

Grondgebied

Genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven zijn inderdaad op het grondgebied van de lidstaten begaan. De nationale autoriteiten moeten zich nog steeds buigen over massale wreedheden, zoals begaan door van oorlogsmisdaden

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

⁷ Zie de overwegingen 2 en 3 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

verdachte nazi's uit de Tweede Wereldoorlog⁸, en misdadigers uit de totalitaire communistische regimes van het Koude Oorlog-tijdperk.⁹ Door de recente toetreding van Kroatië tot de EU is het grondgebied van de EU waarop in de afgelopen decennia misdrijven zijn begaan, en waar opsporingen en vervolgingen aan de gang zijn, groter geworden.

Onderdanen van de lidstaten

Onderdanen van de lidstaten kunnen bij het plegen van ernstige internationale misdrijven betrokken zijn als daders,¹⁰ slachtoffers¹¹ of getuigen, ongeacht de geografische locatie van de misdrijven. Naast natuurlijke personen, kunnen ook in de EU gevestigde rechtspersonen betrokken zijn bij het plegen van, het ondersteunen van, het meewerken aan, of het profiteren van in het buitenland begane internationale misdrijven.¹² De lidstaten kunnen over de daders van deze misdrijven rechtsmacht uitoefenen omdat hun onderdanen als slachtoffers of getuigen betrokken zijn, of omdat hun onderdanen of ondernemingen het plegen van misdrijven op het grondgebied van de EU vergemakkelijkt hebben.

Onderdanen van derde landen

De meerderheid van ernstige internationale misdrijven doet zich voor op het grondgebied van derde landen. Daders, getuigen en slachtoffers kunnen echter als bezoeker toegang tot het grondgebied van de EU krijgen door middel van een visumaanvraag of als personen die om internationale bescherming verzoeken (d.w.z. asielzoekers). Met name het tweede scenario is relevant, aangezien ernstige

⁸ Zie een recente zaak in verband met de uitlevering van een vermeende nazi-oorlogsmisdadiger tussen Slowakije en Hongarije: <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Deze zaak is beëindigd door het overlijden van László Lajos Csatáry op 12 augustus 2013, <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ Zie een recente zaak die verband houdt met de veroordeling van een voormalig Hongaars minister voor in 1956 begane oorlogsmisdaden, te vinden op <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

¹⁰ Zo heeft Nederland twee zakenlieden opgespoord en berecht die werden verdacht van medeplichtigheid aan oorlogsmisdaden in respectievelijk Irak en Liberia. Zie <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> en <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. In een aantal gevallen zijn mensen als asielzoekers naar de EU gekomen en hebben zij later het staatsburgerschap van een lidstaat verkregen. Zij werden dus staatsburgers tussen het tijdstip van het plegen van de misdrijven en het tijdstip van inverdenkingstelling. Zie ook de recente Nederlandse zaak tegen Yvonne N op <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ België heeft *bijvoorbeeld* majoor Bernard Ntuyahaga opgespoord en berecht op grond van zijn betrokkenheid bij de moord op 10 vredeshandhavers van de VN tijdens de Rwandese genocide, zie <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Voorts heeft het recent neerhalen van het burgervliegtuig MH 17 boven Oekraïne aanleiding gegeven tot een internationaal onderzoek naar oorlogsmisdaden. De meerderheid van de slachtoffers van dit vermeende misdrijf waren onderdanen van lidstaten. Zie <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> en <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² Nederland heeft *bijvoorbeeld* onderzoek gedaan naar de vermeende betrokkenheid van het Nederlandse bedrijf Lima Holding B.V. bij de bouw van de Israëlische muur en van een industrieterrein in de buurt van een nederzetting op de Westelijke Jordaanoever, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Verder heeft Zwitserland een onderzoek geopend in verband met Argor Heraeus, een van de grootste goudraffinaderijen ter wereld, voor medeplichtigheid aan oorlogsmisdaden en het witwassen van geld met betrekking tot goud afkomstig van een gewapende groep in de Democratische Republiek Congo, <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

internationale misdrijven vaak voorkomen in het kader van een gewapend conflict of als gevolg van de systematische ineenstorting van de rechtsstaat en de openbare orde. Bijgevolg kunnen de mensen in de getroffen landen hun land van herkomst ontvluchten en het grondgebied van de EU binnenkomen. Het aantal uit derde landen afkomstige asielzoekers in de EU is de afgelopen jaren sterk gestegen; in 2013 liep het aantal asielaanvragen op tot 435 000.¹³ Een aantal daders van ernstige internationale misdrijven kunnen gedurende dit hele proces onopgemerkt blijven en aldus met succes hun asielaanvraag afronden. Anderen kan de vluchtelingenstatus worden geweigerd om een aantal redenen, waaronder artikel 1, punt F, van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen.¹⁴

Sommige verdachten kunnen worden uitgeleverd om buiten de EU voor de rechter te verschijnen; sommigen zullen echter op grond van het beginsel van *non-refoulement*,¹⁵ of gewoonweg bij gebrek aan een passend juridisch kader voor de uitlevering, op het grondgebied van een lidstaat blijven. In het laatste geval, en overeenkomstig verschillende bevoegdheidsregels, worden de nationale autoriteiten er toe opgeroepen vermeende daders die op hun grondgebied aanwezig zijn of er verblijven, uit hoofde hun internationale verplichtingen te vervolgen.¹⁶

Een andere kwestie die zich zou kunnen voordoen, houdt verband met mogelijke kwesties inzake immuniteit voor diplomaten, overheidsfunctionarissen of andere vertegenwoordigers die bij het plegen van deze misdrijven betrokken kunnen zijn.

Tot slot impliceert de aanwezigheid van slachtoffers en getuigen die onderdanen van derde landen zijn, een verantwoordelijkheid tot juridische samenwerking met derde landen of met internationale organisaties zoals het Internationaal Strafhof. Samenwerking met andere lidstaten of derde landen is zo goed als onontbeerlijk voor het adequaat vervolgen van vermeende daders van ernstige internationale misdrijven, aangezien getuigen, slachtoffers en daders zich vaak in verschillende jurisdicties bevinden. Tot

¹³ Zie het verslag van Eurostat van 24 maart 2014, beschikbaar op <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/5948933/KS-QA-14-003-EN.PDF/3309ae42-431c-42d7-99a3-534ed5b93294>.

¹⁴ Dit artikel verwijst naar de gevallen als bedoeld in artikel 1, punt F, van het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, dat als volgt luidt:

"F. De bepalingen van dit verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat:

(a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;

(b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;

(c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties."

¹⁵ *"Non-refoulement"* is een beginsel van het internationaal recht dat de rechtstreekse of indirecte verwijdering van vluchtelingen op een grondgebied verbiedt indien hun "leven of vrijheid er in gevaar zou komen om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, seksuele geaardheid, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging". Het beginsel is echter niet van toepassing wanneer "er ten aanzien van [de vluchteling] ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij [zich op dit moment bevindt], of wanneer [hij], bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land." Het beginsel is verankerd in artikel 33 van de Conventie van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, en het Protocol daarvan in 1967.

¹⁶ Het beginsel van *aut dedere aut judicare* verwijst naar de wettelijke verplichting van lidstaten om personen die zich schuldig maken aan ernstige internationale misdrijven te vervolgen of uit te leveren. Zie de verplichting tot uitlevering of vervolging in verband met het misdrijf van foltering: Zie "Questions relating to the obligation to prosecute or extradite (Belgium v. Senegal)", Judgment, ICJ reports 2012, 20 juli 2012, p. 422, beschikbaar op <http://www.icj-cij.org/docket/files/144/17064.pdf>

slot, maar zeker niet onbelangrijk, kunnen de lidstaten de verantwoordelijkheid hebben bescherming en/of schadeloosstelling te bieden aan slachtoffers en/of getuigen.

1.1.2 Wie is verantwoordelijk voor het opsporen en vervolgen van deze misdrijven?

De hoofdverantwoordelijkheid voor de vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, ligt bij staten. Deze verplichtingen komen voort uit internationale verdragen¹⁷ en gewoonterecht, grotendeels geconsolideerd in het Statuut van Rome van het ICC, waarmee de staten die er partij bij zijn zich ertoe hebben verbonden de straffeloosheid van daders van ernstige internationale misdrijven te bestrijden. Bovendien is de bevoegdheid van het Internationaal Strafhof beperkt tot een klein aantal specifieke zaken, waardoor de nationale autoriteiten belast blijven met de vervolging van daders van ernstige internationale misdrijven.

Met uitzondering van het Internationaal Strafhof, zijn alle internationale gelegenheids-tribunalen opgericht naar aanleiding van een specifieke situatie, en kunnen zij alleen daders vervolgen die bij dat conflict betrokken zijn, mits ook aan aanvullende criteria is voldaan. Het Internationaal Strafhof is de eerste permanente internationale rechtbank en hoewel het mandaat ervan geografisch gezien minder beperkt is en zich uitstrekt over het grondgebied van alle staten die er partij bij zijn, bestaan er enkele andere beperkingen op de uitoefening van zijn rechtsmacht. Ten eerste is het Internationaal Strafhof niet echt een mondiale rechtbank; wereldwijd zijn slechts 122 staten er partij bij¹⁸, waaronder weliswaar alle 28 EU-lidstaten. Het ICC heeft verder enkel rechtsmacht indien:

- 1) het misdrijf is gepleegd door een onderdaan van een staat die er partij bij is, of
- 2) het misdrijf is gepleegd op het grondgebied van een staat die er partij bij is, of
- 3) een situatie expliciet bij het ICC is aangegeven door de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties, of
- 4) een staat de uitoefening van rechtsmacht door het ICC met betrekking tot een bepaald misdrijf uitdrukkelijk heeft aanvaard.¹⁹

Voorts is de rechtsmacht van het ICC beperkt: tot misdrijven die zijn begaan na 1 juli 2002;²⁰ tot de in het Statuut van Rome vastgelegde ernstige internationale misdrijven (een niet-exhaustieve lijst, zoals door andere bronnen in het internationale strafrecht wordt erkend²¹); en in de

¹⁷ Zie verder afdeling 1.2 van deze strategie inzake de verplichtingen van staten.

¹⁸ Op 17 september 2014 waren 122 staten partij bij het ICC. Voor het actuele aantal, zie http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Zie de artikelen 12 en 13 van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

²⁰ Een lidstaat kan de rechtsmacht van het ICC niettemin met terugwerkende kracht aanvaarden door overeenkomstig artikel 12, lid 3, van het Statuut van Rome een verklaring neer te leggen.

²¹ 21 lidstaten hebben bijvoorbeeld het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning ondertekend, en Oostenrijk, België, Frankrijk, Duitsland, Litouwen, Nederland, Portugal en Spanje hebben dat Verdrag geratificeerd. Bovendien hebben alle lidstaten de vier Verdragen van Genève geratificeerd, die een positieve verplichting tot vervolging of uitlevering opleggen, hetgeen verder gaat dan het Statuut van Rome.

meeste gevallen tot de daders die "de grootste verantwoordelijkheid" dragen.²² Het belangrijkste is dat het beginsel van complementariteit inhoudt dat het ICC alleen rechtsmacht uitoefent in gevallen waarin lidstaten niet bereid of bij machte zijn om dit te doen.²³ Een doeltreffende vervolging dient derhalve te worden verzekerd door het treffen van maatregelen op nationaal niveau en door het versterken van de internationale samenwerking.²⁴ Bijgevolg is er maar een zeer beperkt aantal gevallen waarin het ICC bevoegd is of zal zijn, en het onderzoek naar en de opsporing en vervolging van de verantwoordelijken voor ernstige internationale misdrijven is in de eerste plaats de plicht van de staten.

1.2 Verplichtingen van staten om ernstige internationale misdrijven op te sporen en te vervolgen

De verplichtingen van staten om ernstige internationale misdrijven op te sporen en te vervolgen zijn vooral gedurende de afgelopen twee eeuwen ontwikkeld, en de codificatie van regels die in dergelijke conflictsituaties van toepassing zijn is onder meer terug te voeren op de verklaring van Sint Petersburg van 1868,²⁵ de Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907,²⁶ het Verdrag van Versailles van 1919, de Handvesten van de Militaire Tribunalen van Nürnberg en Tokio, het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide van 1948, en de Verdragen van Genève van 1949 en de aanvullende protocollen daarbij.

Door de volgende bronnen van het internationale recht worden nationale autoriteiten in de mogelijkheid gesteld, en soms verplicht, de verantwoordelijken voor ernstige internationale misdrijven op te sporen, aan een onderzoek te onderwerpen, te vervolgen of uit te leveren, ongeacht waar deze misdrijven zijn gepleegd, en ongeacht de nationaliteit van de dader of het slachtoffer:

- Het Verdrag inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide van 1948 (artikelen 1, 5 en 6)²⁷
- De vier Conventies van Genève van 1949 (Conventie I, artikel 49, Conventie II, artikel 50, Conventie III, artikel 129, Conventie IV, artikel 146) en de drie aanvullende protocollen (Aanvullend Protocol I, artikel 85)
- Het Haags Verdrag inzake de bescherming van culturele goederen in geval van een gewapend conflict van 1954 (artikel 28) en het tweede aanvullend protocol daarbij (artikel 17, lid 1)

²² Zie de vervolgingsstrategie 2009-2012 van het ICC, punt 34, beschikbaar op <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; Strategisch plan 2012-2015 van de openbaar aanklager, punt 22, beschikbaar op http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/reports%20and%20statements/statement/Documents/OTP%20Strategic%20Plan.pdf.

²³ Zie artikel 17, lid 1, onder (a), van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

²⁴ Overweging 4 van de preambule van het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof.

²⁵ Verklaring nopens de afschaffing van het gebruik te velde, enz., der ontplofbare kogels, Sint Petersburg, 29 november/11 december 1868.

²⁶ Veel van de regels in de Haagse Vredesconferenties van 1899 en 1907 waren op hun beurt gebaseerd op bepalingen uit de Lieber-code (1863).

²⁷ In het advies over voorbehouden bij het Verdrag inzake genocide van 28 mei 1951 heeft het Internationaal Gerechtshof geoordeeld dat „de beginselen die ten grondslag liggen aan het Verdrag beginselen zijn die door de beschafde volken worden erkend als verbindend voor staten, zelfs zonder enige verdragsverplichting”; daarmee heeft dit Verdrag de status van internationaal gewoonterecht verworven, waardoor het voor alle staten verbindend is.

- Het Internationaal Verdrag inzake de bestrijding en bestraffing van de misdaad van apartheid van 1976 (artikel 4)
- Het Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontterende behandeling of bestraffing van 1984 (artikel 5, lid 2, en artikel 7, lid 1)
- Het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof van 1998 (overwegingen 4, 6 en 10 van de preambule, artikel 1)
- Het Internationaal Verdrag inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijningen van 2006 (de artikelen 3, 4, en 6, en artikel 9, lid 2)
- Internationaal gewoonterecht²⁸

1.2.1 Opname van ernstige internationale misdrijven in nationale wetgeving

De nationale strafrechtstelsels van de lidstaten dienen in overeenstemming te zijn met hun verplichtingen op grond van internationale verdragen en het internationale gewoonterecht, zoals hierboven vermeld. Het ontbreken van actuele nationale wetgeving belemmert effectieve opsporing en vervolging, en ook de samenwerking tussen de lidstaten wordt erdoor gehinderd. Zo is het mogelijk dat een lidstaat om wederzijdse rechtshulp verzoekt voor misdrijven tegen de menselijkheid, terwijl de aangezochte lidstaat het verzoek niet kan uitvoeren omdat deze misdrijven niet zijn opgenomen in zijn wetboek van strafrecht.²⁹ Gebrekkige omzetting kan dan weer resulteren in het inleiden van rechtszaken voor minder ernstige misdrijven, zoals moord. Bijgevolg kunnen de rechtszaken op hun beurt worden beperkt door belemmeringen zoals verjaringstermijnen of gebrek aan extraterritoriale rechtsmacht.

Oorlogsmisdaden

De opname van de definitie van oorlogsmisdaden in de nationale wetgeving is een feit, nu 25 lidstaten een delictsomschrijving hebben vastgesteld, en universele rechtsmacht hebben ingesteld om de op hun grondgebied aanwezige daders te vervolgen.

²⁸ Voor een ruimer onderzoek naar het bestaan van een verplichting tot vervolgen of uitleveren, zie Claire Mitchell, *Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law*. De bijlagen 2 en 4 bij deze studie verwijzen naar een aantal VN-resoluties die de opkomst van dit beginsel als onderdeel van het internationaal gewoonterecht aangeven. Beschikbaar op <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ Zie de verslagen van de Coalitie voor het Internationaal Strafhof, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Global Advocacy Campaign for the International Criminal Court, May 2012, beschikbaar op http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, en van Amnesty International, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, oktober 2012, beschikbaar op <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

Één lidstaat heeft in zijn geldende nationale wetgeving evenwel geen definitie van oorlogsmisdaden, en in twee andere komt de definitie uitsluitend voor in het Wetboek van Militair Strafrecht.³⁰

Misdrijven tegen de menselijkheid

In drie lidstaten bevat de nationale strafwetgeving geen definitie van of verwijzing naar misdrijven tegen de menselijkheid, of is zij niet volledig verenigbaar met het Statuut van Rome.³¹

Genocide

De definitie van genocide is opgenomen in de nationale wetgeving van alle lidstaten.

1.3 Uitdagingen voor het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven

Genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, brengen voor speurders en openbare aanklagers een groot aantal uitdagingen mee. De feitelijke complexiteit ervan onderscheidt hen van de meeste binnenlandse misdrijven en stelt de speurders bijgevolg voor ongekende uitdagingen, die in veel gevallen nog worden vergroot door het feit dat het onderzoek vaak buiten de EU wordt gevoerd. Daarom kan het zijn dat gespecialiseerde teams naar derde landen zullen moeten reizen om bewijsmateriaal te verzamelen, zich vertrouwd te maken met plaatsen delict, of getuigen te verhoren. De juridische complexiteit stelt ook bijzondere uitdagingen voor de nationale autoriteiten die rechtsmacht proberen te vestigen en de verantwoordelijken voor massale wrede daden te berechten.

1.3.1 Feitelijke complexiteit

a. De aard en de omvang van misdrijven

Ernstige internationale misdrijven worden vaak gepleegd op een schaal die niet te vergelijken valt met de meeste binnenlandse misdrijven. Er kan sprake zijn van honderden en vaak duizenden rechtstreekse slachtoffers, meerdere daders en tal van getuigen. De misdrijven omvatten over het algemeen extreme en herhaalde geweldpleging. Deze aspecten hebben een aantal implicaties voor speurders.

³⁰ Oostenrijk heeft geen wetgeving in verband met oorlogsmisdaden; in Denemarken en Italië komen oorlogsmisdaden enkel voor in het Wetboek van Militair Strafrecht, dat uitsluitend geldt voor handelingen die door of tegen hun leger worden gesteld. Zie "Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU", REDRESS/FIDH, december 2010, beschikbaar op http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf en op <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Oostenrijk, Denemarken en Italië, *ibid*.

- Geografische spreiding van de misdrijven

Meestal bestaan ernstige internationale misdrijven uit een samenvoeging van verschillende incidenten die zich over een lange periode voordoen. Zij doen zich meestal voor in een ruim geografisch gebied, dat vaak veel dorpen, steden en regio's omvat, zich soms over meerdere staten uitstrekt. Bovendien brengt het geografisch isolement van een conflictgebied vaak verschillende obstakels met zich mee. In sommige situaties is het uiterst moeilijk een getuige of slachtoffer te bereiken in een door oorlog verscheurd gebied. Het identificeren, opsporen en contacteren van deze personen heeft aanzienlijke logistieke en financiële implicaties en houdt ernstige beperkingen in voor de speurders of openbare aanklagers die de vermeende daders van deze misdrijven voor de rechter willen brengen.

- Groot aantal betrokkenen

Het wekt weinig verbazing dat bij misdaden van een dergelijke omvang in de regel een groot aantal daders is betrokken. De daders kunnen statelijke actoren zijn, zoals het leger, de politie, staatsambtenaren of burgers, of niet-statale actoren, zoals milities of paramilitaire groepen. Deze misdrijven kunnen zijn gepleegd binnen „complexe organisatorische structuren die niet beantwoorden aan het model van traditionele, hiërarchische organisaties”.³² Om te bepalen of een vermeende dader aan een misdrijf heeft meegewerkt en om zijn positie in de criminele structuur te kennen, is het van het grootste belang te begrijpen welke actoren bij het plegen van misdrijven betrokken zijn geweest. Naast een groot aantal daders, is er bij ernstige internationale misdrijven vaak een groot aantal slachtoffers en getuigen.

- Seksuele en seksegerelateerde geweldsmisdrijven

De opsporing en vervolging van seksueel geweld en seksegerelateerde misdrijven kunnen bijzonder moeilijk zijn vanwege de gevoelige aard van de misdrijven en de ermee gepaard gaande sociale stigmatisering, schaamte en vernedering van slachtoffers en getuigen, het private karakter van de misdrijven, en de waarschijnlijkheid dat een strafprocedure tot secundair slachtofferschap en verdere traumatisering leidt. Uit de gevallen die zich tot nog toe hebben voorgedaan is gebleken dat er behoefte is aan ervaren rechercheurs en openbare aanklagers met voldoende opleiding en kennis om bij het vaststellen van seksuele misdrijven passende en invoelende vragen te stellen, en om alle omstandigheden van seksueel geweld in overweging te nemen die noodzakelijk zijn om te bepalen of aan de elementen uit de definitie van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven is voldaan.³³

b. Een kwetsbare en wetteloze omgeving na het misdrijf

Ernstige internationale misdrijven kunnen worden begaan tijdens een gewapend conflict, als resultaat van het ineensinken van de rechtsstaat en de openbare orde, bij

³² Strategisch plan 2012-2015 van het Bureau van de openbare aanklager van het ICC, punt 3.

³³ Zie verder de conclusies van de 16^e bijeenkomst van het Europees netwerk van aanspreekpunten voor de opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, 21 en 22 mei 2014, Den Haag, conclusies 5 tot en met 8.

onderdrukking van de burgerbevolking, in de context van gewelddadige discriminatie of vervolging, of bij politieke repressie en andere scenario's. Zulke omstandigheden vormen een belemmering voor onderzoeken, die kunnen worden voortgezet, ook nadat de crisis of de conflictsituatie zijn beëindigd.

- De regering is niet in staat of niet bereid om samen te werken

In dergelijke gevallen komt het voor dat de staat op het grondgebied waarvan de misdaden werden gepleegd niet meewerkt aan het onderzoek, in het bijzonder indien ambtenaren worden onderzocht. Die ambtenaren kunnen politieke of wettelijke belemmeringen opwerpen om onderzoeken tegen te werken. Zo kan het zijn dat het nationale recht dergelijke onderzoeken niet toestaat, dat wetten worden gemanipuleerd door overheidsfunctionarissen of dat er aan onderzoekers reisbeperkingen worden opgelegd. In gevallen waarin de regering samenwerkt kunnen andere factoren een belemmering vormen voor het onderzoek. De staat kan bijvoorbeeld geen goed en efficiënt functionerende overheidsstructuren of -diensten hebben, en kan daarom niet zorgen voor passende kanalen voor samenwerking en vervolgens voor wederzijdse rechtshulp tussen staten.

- Veiligheidsprobleem

In onderzochte staten kunnen gewapende conflicten woeden of, zelfs indien er geen sprake is van een gewapend conflict, kan de reis naar bepaalde gebieden voor de verzameling van bewijs uiterst moeilijk of gevaarlijk zijn als gevolg van de verwoestende gevolgen van conflicten voor de infrastructuur van de staat, of gewoon omdat de overheidsinstanties geen gezag hebben over bepaalde delen van het land. In sommige gebieden kunnen niet-ontplofte bommen en mijnen of andere soorten munitie liggen. Het garanderen van de veiligheid van personen die een rol spelen in het onderzoek, de vervolging en het proces van vermeende daders van de meest ernstige internationale misdrijven (onderzoekers, aanklagers, advocaten van de verdediging, rechters, slachtoffers, getuigen, tolken en de dader of daders) vergt voorbereiding en middelen. Uitgebreide onderzoeksplanning en evaluaties van bedreigingen van de veiligheid, op basis waarvan veiligheidsoverwegingen voor het doen van een onderzoek worden bepaald, zijn cruciale stappen om dit risico zoveel mogelijk te beperken.

- Vinden van getuigen en slachtoffers

Registers van de burgerlijke stand worden vaak vernietigd, raken verloren of worden onzorgvuldig beheerd in tijden van conflict, of bestaan gewoonweg niet. Verder ontvluchten veel slachtoffers en getuigen, en vaak de daders zelf, de regio vanwege de instabiliteit van de veiligheidssituatie of uit vrees voor repercussies. Deze situaties vormen aanzienlijke belemmeringen voor het identificeren en lokaliseren van getuigen en slachtoffers, het onderhouden van contacten met hen, het leggen van verbanden tussen hen en het koppelen van slachtoffers en getuigen aan de misdaad. Sommige nationale autoriteiten hebben geprobeerd deze slachtoffers en getuigen die hun grondgebied betreden ertoe over te halen om tijdens het immigratieproces hun ervaringen met misdrijven te vertellen.³⁴ Om ervoor te zorgen dat het

³⁴ Duitse immigratieambtenaren verzoeken asielzoekers uit Syrië bijvoorbeeld een formulier in te vullen waarin hun wordt gevraagd of zij getuige zijn geweest van oorlogsmisdaden, en, indien dat het geval is, nadere gegevens te verstrekken. Zie Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', september 2014, blz. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

onderzoek van een ernstig internationaal misdrijf op een alomvattende manier verloopt, moeten de verklaringen van alle getroffen partijen en alle beschikbare bewijsmateriaal in aanmerking worden genomen, moeten de autoriteiten van de betrokken staten en in het bijzonder de immigratie-, rechtshandavings- en vervolgingsautoriteiten van de lidstaten, samenwerken. Dat zijn noodzakelijke stappen die helpen bij het vinden van belangrijke getuigen.

- Ondersteuning en bescherming van slachtoffers en getuigen

De opsporings- en vervolgingsautoriteiten worden vaak geconfronteerd met specifieke vraagstukken in verband met slachtoffers en getuigen, en moeten zich laten leiden door het "berokken geen schade"-beginsel. Slachtoffers en getuigen kunnen bang zijn voor repercussies als zij getuigen tegen de vermeende daders³⁵. Verdachten die aanzienlijke invloed in de conflictgebieden hebben, zouden druk kunnen uitoefenen op personen die tegen hen zouden kunnen getuigen. Voorts moet erop worden toegezien dat slachtoffers en getuigen adequate psychologische ondersteuning krijgen om hen te beschermen tegen secundair slachtofferschap. Verdere problemen kunnen worden ondervonden als er een beroep wordt gedaan op getuigen-deskundigen en bij het vinden en lokaliseren van betrouwbare en geloofwaardige getuigen. Vanwege logistieke of andere redenen worden getuigenissen soms afgelegd door middel van een videoconferentie, zonder alle voordelen van een getuigenis waarbij de getuige lijfelijk aanwezig is. Voorts is het, gezien de aard van bepaalde samenlevingen of ten gevolge van onvermijdelijke herkenning, vaak moeilijk de vertrouwelijkheid van veldonderzoeken te behouden. Deze problemen worden verergerd wanneer de slachtoffers, getuigen en/of hun gezinsleden buiten de lidstaten verblijven. De uitdagingen op het gebied van het bieden van bescherming in zulke omstandigheden vereisen een integrale risicobeoordeling van bij het begin van het onderzoek.

Naast het bieden van ondersteuning en bescherming aan slachtoffers en getuigen, hebben nationale autoriteiten nog andere verplichtingen, zoals de slachtoffers de mogelijkheid bieden om deel te nemen aan de procedure, en hun toegang verlenen tot andere rechten, zoals juridische vertegenwoordiging, bescherming en ondersteuning, alsook schadevergoeding.³⁶ Het verlenen van dergelijke steun kan lastig zijn, in het bijzonder als de slachtoffers in het buitenland verblijven. Om adequate ondersteuning te kunnen bieden moeten de autoriteiten wellicht aan het begin van een zaak een communicatiestrategie opstellen en verbanden leggen met lopende onderzoeken en processen, met als doel slachtoffers te informeren over procedures en hun rechten en hen aan te moedigen zich te melden.

- De factor tijd

³⁵ In de zaak Mpambara werd bijvoorbeeld met de Nederlandse autoriteiten contact opgenomen door een getuige die zei dat hij bang was nadat verwanten van de beklaagde hem hadden benaderd. Zie Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', september 2014, blz. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ Zie Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en de leidraad van de Europese Commissie voor de omzetting en de uitvoering van Richtlijn 2012/29/EU, december 2013.

Uiteraard vinden onderzoeken en vervolgingen plaats na de gebeurtenissen, maar in het geval van het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, vinden onderzoeken en vervolgingen soms na meerdere jaren of zelfs meerdere decennia plaats. Ernstige internationale misdrijven verjaren normaliter niet. Daarom kunnen procedures plaatsvinden zolang de daders in leven zijn. Met het verstrijken van de tijd tussen het moment waarop het misdrijf is gepleegd en het onderzoek, wordt het ook steeds moeilijker betrouwbaar bewijsmateriaal te verzamelen. Forensisch bewijsmateriaal kan verloren zijn geraakt of besmet zijn, archieven kunnen zijn vernietigd en getuigen worden wellicht vaker door hun geheugen in de steek gelaten.

c. Aard van de informatie

- Hoeveelheid informatie en case management

Eenzijds hebben onderzoekers te kampen met een gebrek aan bewijs "op heterdaad", en dat komt door diverse factoren, zoals de tijd die is verlopen tussen het plegen van de handeling en het onderzoek ernaar, het bestaan van verschillende plegers, of het ontbreken van een document waarin bijvoorbeeld een bevel is vastgelegd dat de dader koppelt aan de plaats delict. Anderzijds kunnen de onderzoekers te maken krijgen met een overweldigende hoeveelheid potentieel relevante informatie die het onderzoek vooruit kan helpen. Het consolideren en beheren van dergelijke grote hoeveelheden informatie vergt capabele professionals, vertalers en onderzoekers, alsook beschikbare administratieve en andersoortige middelen. Onderzoekers hebben ook te maken met diverse bronnen van informatie die zouden kunnen worden gebruikt als bewijs. Deze informatie kan 1) openbaar zijn, zoals de media, internet (bijv. YouTube, Facebook), verslagen van intergouvernementele organisaties, ngo's en andere internationale organisaties, 2) als "restricted" aangemerkt zijn, zoals informatie afkomstig van nationale of internationale inlichtingendiensten, of 3) bestaan uit in beperkte mate toegankelijke internationale en nationale documenten afkomstig van bijvoorbeeld politie-onderzoeken of immigratiediensten. Hoewel zowel openbare als in beperkte mate toegankelijke informatie kan dienen als bron van mogelijk bewijsmateriaal voor gerechtelijke procedures, zijn de omvang van deze informatie en het beheer en de evaluatie ervan problematisch voor onderzoekers en openbare aanklagers.

- Vertalingen en vertolking

Neutrale, beschikbare en betrouwbare tolken vinden in een conflictgebied kan een probleem zijn. In sommige gevallen is de taal die door de plaatselijke bevolking of de betrokken partijen wordt gesproken uiterst zeldzaam of wordt hij uitsluitend gesproken door één bij het conflict betrokken groepering.³⁷ Voorts kan het, gezien de feitelijke complexiteit van deze zaken, nodig zijn een grote hoeveelheid mogelijk relevante documentatie te vertalen.

³⁷ Zo is bijvoorbeeld, tijdens de Eritrees-Ethiopische oorlog, het Permanent Hof van Arbitrage geconfronteerd met verklaringen die waren opgenomen na vier keer te zijn vertaald. Zie 'Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission', Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, blz. 86.

- Het belang van getuigenverklaringen

Aangezien de plegers van de meest ernstige internationale misdrijven vaak geen traceerbare documentatie of gegevens achterlaten, zijn getuigenverklaringen een essentieel element om de bewijslast tegen een dader rond te krijgen. In dergelijke zaken krijgen onderzoekers echter vaak te maken met problemen zoals getraumatiseerde getuigen, beïnvloeding of secundair slachtofferschap van getuigen, en geloofwaardigheid. Ook vermoeidheid van getuigen kan aanzienlijke problemen opleveren, met name indien getuigen reeds verscheidene keren hun verhaal hebben gedaan tegenover diverse actoren (humanitaire hulpverleners, ngo's, media, internationale onderzoekers, enz.). Bovendien kunnen getuigen lijden aan geheugenverlies of verward zijn als gevolg van herinneringen die na een lange periode vervagen.³⁸ Als gevolg van de complexe aard van verklaringen van getuigen en slachtoffers in dergelijke zaken, moeten onderzoekers van ernstige internationale misdrijven de nodige opleiding krijgen om daadwerkelijk gesprekken te kunnen voeren of ondervragingen te kunnen doen. Bovendien moeten onderzoekers erkennen dat er andere vormen van bewijsmateriaal moeten worden onderzocht, zoals documentair of forensisch bewijsmateriaal.

d. Logistieke problemen

- Aantal potentiële onderzoeken en prioritering

De nationale strafrechtstelsels van de lidstaten krijgen vaak te maken met een aanzienlijk aantal vermoedelijke daders van ernstige internationale misdrijven. Een onvoldoende aantal opgeleide functionarissen, ontoereikende middelen of beperkte administratieve capaciteit, zouden afbreuk kunnen doen aan de doeltreffendheid van talrijke parallelle onderzoeken. De bevoegde autoriteiten moeten daarom vaak prioriteiten stellen in hun lopende inspanningen en zich richten op het opstarten van processen tegen verdachten tegen wie een goed onderbouwde aanklacht kan worden geformuleerd. Die prioritering kan worden gebaseerd op een aantal factoren, zoals de beschikbare middelen en de beschikbare hoeveelheid bewijsmateriaal en relevante informatie.

- Werkomgeving

Onderzoeken vinden vaak plaats op onbekend geografisch terrein, een situatie die aanleiding kan geven tot allerlei logistieke obstakels. Om de reis goed te kunnen voorbereiden, moet een onderzoeker van ernstige internationale misdrijven die in een derde staat zijn gepleegd vooraf bekend zijn met het klimaat, de weersomstandigheden, het wegennet en andere toegankelijkheidsproblemen die hij zou kunnen ondervinden,

³⁸ Argentinië en Guatemala zijn bijvoorbeeld pas onlangs begonnen met onderzoek naar massale wredeheden, begaan op hun grondgebied, ondanks het feit dat de wredeheden zijn gepleegd in de jaren 80. De Baltische staten doen onderzoek naar strafbare feiten die zijn gepleegd in de jaren 50, aan het begin van de sovjetbezetting. Zowel voor het ICTY als voor nationale rechtbanken zijn onderzoeken en vervolgingen aan de gang voor misdrijven in het voormalige Joegoslavië in het begin van de jaren 90. Soortgelijke onderzoeken en processen in verband met misdaden die tijdens de genocide in Rwanda in 1994 zijn gepleegd, lopen nog.

en inzicht hebben in de impact die deze factoren op het verzamelde bewijsmateriaal kunnen hebben. Intensieve voorbereidingen kunnen nodig zijn voor onderzoeken in onbekende streken, zoals inenting tegen ziektes, gespecialiseerde elektrische apparatuur, en andere gespecialiseerde uitrusting.

- Specifieke deskundigheid

Bij processen tegen vermoedelijke daders van ernstige internationale misdaden is altijd een goed begrip nodig van andere kennisterreinen dan alleen maar het toepasselijk juridisch kader. Zowel het OM als de verdediging doen gewoonlijk een beroep op een getuige-deskundige die verhaalt over de specifieke omstandigheden van een bepaald conflict. Zowel onderzoekers, aanklagers als rechters moeten vertrouwd zijn met andere relevante gebieden, zoals militaire organisatie en structuren, operaties en diverse vormen van wapens, mijnen of munitie, ballistiek en forensische wetenschap, en met de geopolitieke en sociaal-culturele factoren die een rol spelen in de ontwikkeling van gewelddadige conflicten. Daarnaast dienen de bevoegde autoriteiten toegang te hebben tot expertise op het gebied van politie, beveiliging, politiek en geschiedenis in verband met de staat waar de misdaad heeft plaatsgevonden.

- Maatschappij

De bevolking in het conflictgebied waar de misdaden zijn gepleegd hebben vaak een andere of onbekende cultuur, andere waarden of gedrag patronen. Bovendien worden ernstige internationale misdrijven vaak gepleegd door of tegen actoren die behoren tot verschillende groepen met tegengestelde politieke of economische standpunten en verschillende culturele, etnische en historische kenmerken. Onderzoekers, aanklagers en rechters moeten een grondige kennis van deze maatschappelijke factoren hebben om zulke zaken op veilige en correcte wijze te kunnen behandelen.

- Gebrek aan instrumenten voor justitiële samenwerking

Onderzoekers en aanklagers hebben vaak te kampen met een gebrek aan justitiële instrumenten en een daaruit voortvloeiend ontbreken van een rechtsgrond voor wederzijdse rechtshulp en uitlevering met derde staten. In dergelijke situaties moeten de bevoegde nationale autoriteiten in het beste geval hun toevlucht nemen tot ad hoc samenwerkingsovereenkomsten (die grotendeels afhangen van de politieke wil van andere staten en aanzienlijke investeringen in tijd en middelen vergen); in het ergste geval is er niemand om mee samen te werken.

1.3.2 Juridische complexiteit

- Contextuele elementen

Behalve dat de objectieve (*actus reus*) en de subjectieve (*mens rea*) elementen van een ernstig internationaal misdrijf moeten worden vastgesteld, moet er ook bewijs worden geleverd van specifieke contextuele elementen.³⁹ Om bijvoorbeeld aan te tonen dat er misdaden tegen de menselijkheid zijn gepleegd, dient te worden aangetoond dat de misdaden onderdeel waren van een wijdverbreide of stelselmatige aanval gericht tegen een burgerbevolking, terwijl er voor oorlogsmisdaden moet worden aangetoond dat de misdaad is gepleegd in het kader van een internationaal of niet-internationaal gewapend conflict.

- Doeltreffende uitvoering

In het kader van het complementariteitsbeginsel dat is verankerd in het Statuut van Rome ligt de primaire bevoegdheid voor onderzoek en vervolging van verdachten van het misdrijf genocide, van misdaden tegen de menselijkheid en van oorlogsmisdaden bij de staten die partij zijn. Zoals reeds is besproken vloeit deze verantwoordelijkheid van alle lidstaten om plegers van ernstige internationale misdrijven terecht te doen staan voort uit een reeks internationale verplichtingen die veel breder is dan de verplichtingen die zijn opgenomen in het Statuut van Rome. Voor de goede werking van het systeem van complementariteit is het echter noodzakelijk dat de verplichtingen uit hoofde van het Statuut van Rome goed worden nageleefd, zodat de nationale autoriteiten processen kunnen voeren volgens erkende normen van het internationaal strafrecht. Complementariteit betekent in de praktijk dat staten die partij zijn niet alleen de in het Statuut van Rome genoemde misdrijven strafbaar moeten stellen op grond van hun nationaal recht, maar er ook voor moeten zorgen dat begrippen zoals aansprakelijkheid van bevelhebbers en andere meerderen bij hen op adequate wijze worden gehanteerd, en zij moeten zorgen voor de toepasselijke regels betreffende de bevoegdheid, sancties, immuniteit van jurisdictie, en verjaring, in overeenstemming met het internationaal recht. De nationale uitvoering van internationaalrechtelijke normen blijkt soms onvoldoende wat betreft het naleven van internationale verplichtingen, hetgeen de nakoming van alle verplichtingen van de staat met betrekking tot samenwerking in strafzaken, onderzoek en vervolging belemmert.

- Internationale immuniteiten

Personen met een publieke functie, zoals staatshoofden en regeringsleiders, ministers van Buitenlandse Zaken, geaccrediteerde diplomaten, personeelsleden van internationale organisaties⁴⁰ en leden van officiële missies kunnen in bepaalde omstandigheden immuniteit van jurisdictie in strafzaken genieten.⁴¹

³⁹ Zie over misdrijven die worden genoemd in het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof: *Elements of Crimes of the International Criminal Court*, ICC-ASP/1/3 at 108, U.N. Doc. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ Zie het Verdrag inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties, 13 februari 1946, 1 U.N.T.S. 15, artikelen V-VII.

⁴¹ Zie de Zaak over het arrestatiebevel van 11 april 2000 (*Democratische Republiek Congo v. België*), 2002 IGH. Deze immuniteit vervalt echter zodra de persoon in kwestie niet meer één van de vermelde functies uitoefent. Zie ook de beslissing van de Zwitserse federale strafrechter, 25 juli 2012, op <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Zie ook het Verdrag inzake de voorrechten en immuniteiten van de Verenigde Naties, 13 februari 1946, 1 U.N.T.S. 15, artikelen V-VII.

Wanneer er spanningen kunnen zijn tussen immuniteit en individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid, moeten de onderzoeks-, vervolgings- en rechtshulpautoriteiten hun rol spelen om ervoor te zorgen dat de regels inzake internationale immuniteit correct worden toegepast, zodat personen die nationaal immuniteit van jurisdictie in strafzaken genieten niet onrechtmatig gearresteerd of gedetineerd worden, en omgekeerd dat de immuniteit niet wordt misbruikt om individuen ten onrechte te vrijwaren van aansprakelijkheid voor het plegen van de ernstigste misdrijven.⁴²

Het plegen van het misdrijf genocide, van misdaden tegen de menselijkheid en van oorlogsmisdaden kan niet worden aanvaard als onderdeel van een officiële functie. Met het gebrek aan duidelijkheid op nationaal niveau en de verschillende besluiten die in vergelijkbare omstandigheden zijn genomen, is het vraagstuk van internationale regels inzake immuniteit een onzeker gebied waar geen sprake is van juridische voorspelbaarheid. De status van de immuniteit die bepaalde personen met een publieke functie genieten ten aanzien van het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden, is nog niet duidelijk omschreven.

- Koppeling van de vermeende dader

Aantonen dat er een verband is tussen de vermeende dader en het misdrijf is een noodzakelijke stap in de richting van het vaststellen van individuele strafrechtelijke aansprakelijkheid voor personen die betrokken waren bij een ernstig internationaal misdrijf. Naast het plegen kent het internationaal recht andere vormen van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor ernstige internationale misdrijven. Zo zou aansprakelijkheid voor dergelijke misdrijven kunnen ontstaan uit zowel het plegen van een gegeven handeling als uit verschillende methoden van indirecte betrokkenheid afhankelijk van het nationale strafrechtstelsel van de staat die het onderzoek naar en de vervolging van het misdrijf op zich neemt. De afstand tussen de persoon die het plegen van zo'n misdrijf heeft gepland of gelast en de plaats waar de misdrijven daadwerkelijk zijn gepleegd levert zowel onderzoekers als openbare aanklagers een reeks problemen op. Het bestaan van een feitelijke hogere positie in de hiërarchie die niet wordt gestaafd door gegevens of ander bewijsmateriaal is ook een moeilijkheid waarmee rechtsstelsels te maken hebben, aangezien bij moderne oorlogsvoering de bevelsstructuur vaak tegelijk in handen is van bestuurlijke, politieke, rechtshandhavende en militaire organen.

- Verschillende bronnen van wetgeving

Onderzoekers, aanklagers en rechters moeten naast de voorschriften in nationale strafwetgeving ook andere bronnen van wetgeving in acht nemen, zoals internationale strafrechtelijke bepalingen in verdragen en in gewoonterecht, internationaal humanitair recht en mensenrechtenwetgeving, evenals diverse secundaire bronnen, zoals de jurisprudentie van rechters in andere jurisdicties, de jurisprudentie van internationale rechtbanken (zoals het ad hoc Internationaal Straftribunaal voor het voormalige Joegoslavië (ICTY), het Internationaal Straftribunaal voor Rwanda (ICTR), het Internationaal Gerechtshof (IGH), het Internationaal Strafhof (ICC), en de rechtsleer. Om succesvol te kunnen procederen is dus uitgebreide kennis van deze bronnen en van de toepassing ervan op een internationaal of op een intern gewapend conflict nodig, evenals zeer grote expertise bij de onderzoekende en vervolgende instanties op nationaal niveau.

⁴² Het netwerk heeft tijdens de 14e vergadering, die op 17 en 18 april 2013 heeft plaatsgevonden, een bespreking gewijd aan het vraagstuk van internationale regels met betrekking tot internationale immuniteit en de nationale praktijken in dit verband.

HOOFDSTUK II: BELOFTE OM STRAFFELOOSHEID TE BESTRIJDEN BINNEN DE EUROPESE UNIE EN DE LIDSTATEN

2.1 Op EU-niveau

De EU is gegrondvest op de beginselen vrijheid, democratie, eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en van de rechtsstaat, met inbegrip van de noodzaak om een einde te maken aan de cultuur van straffeloosheid en om onderzoek te doen naar en vervolging in te stellen tegen degenen die verantwoordelijk zijn voor het plegen van het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven.

De EU heeft, vooral via de samenwerking met het ICC,⁴³ het mensenrechtenbeleid van de Europese Unie⁴⁴ en het gezamenlijk intern werkdocument uit 2013 over het bevorderen van het complementariteitsbeginsel⁴⁵, aangetoond dat zij zich helemaal inzet voor extern optreden op dit gebied. In deze documenten wordt echter de voortzetting van de strijd tegen straffeloosheid op internationaal niveau bepleit, met het accent op derde staten, en minder aandacht voor de interne dimensie van het EU-beleid. De EU heeft met de oprichting van het netwerk in 2002⁴⁶ en het secretariaat van het netwerk in 2011⁴⁷ blijk gegeven van haar bereidheid om deze misdrijven intern te bestrijden. Daarnaast worden de lidstaten in Besluit 2003/335/JHA van de Raad opgeroepen de samenwerking tussen de nationale eenheden te vergroten, teneinde het vermogen van de rechtshandhavingsautoriteiten van de verschillende lidstaten om effectief samen te werken op het gebied van onderzoek naar en vervolging van vermeende plegers van ernstige internationale misdrijven, te optimaliseren.⁴⁸ In artikel 2 van het bovenvermelde besluit van de Raad staat dat de lidstaten de nodige maatregelen zullen nemen om rechtshandhavingsautoriteiten in kennis te stellen van de aanwezigheid van vermeende daders en om uitwisseling van inlichtingen tussen nationale rechtshandhavings- en immigratieautoriteiten mogelijk te maken. Voorts heeft de EU gewezen op het belang van samenwerking tussen de lidstaten, derde staten

⁴³ Zie bijv. Besluit 2011/168/GBVB van de Raad van 21 maart 2011 betreffende het Internationaal Strafhof, PB L 76 van 22 maart 2011, blz. 56, en zijn actieplan van 12 juli 2011 (document 12080/11 van de Raad).

⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de Gezamenlijke mededeling van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, getiteld: *Een centrale plaats voor mensenrechten en democratie in het externe optreden van de EU - Voor een meer doeltreffende aanpak*, COM(2011) 886 definitief, blz. 16; Mensenrechten en democratie: Strategisch EU-kader en EU-actieplan van 25 juni 2012 (document 11855/12 van de Raad); Besluit 2012/440/GBVB van de Raad van 25 juli 2012 tot benoeming van de speciale vertegenwoordiger van de Europese Unie voor de mensenrechten, PB L 200 van 27 juli 2012, blz. 21.

⁴⁵ SWD(2013)26 van 31 januari 2013.

⁴⁶ Besluit 2002/494/JBZ van de Raad van 13 juni 2002, PB L 167 van 26 juni 2002, blz. 1.

⁴⁷ artikel 25 bis van het Eurojustbesluit, zoals gewijzigd bij Besluit 2009/426/JBZ van de Raad van 16 december 2008, PB L 138 van 4 juni 2009, blz. 14.

⁴⁸ Besluit 2003/335/JBZ van de Raad van 8 mei 2003, PB L 118 van 14 mei 2003, blz. 12.

en internationale tribunalen, alsmede op het belang van consistentie en samenhang van haar instrumenten en beleid.

In het programma van Stockholm roept de Europese Raad de instellingen van de EU op:

de maatregelen van de Unie en de lidstaten tegen straffeloosheid te blijven steunen en stimuleren en de strijd aan te binden tegen misdaden van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden; voorts — in dit verband — de samenwerking tussen de lidstaten, derde landen en de bevoegde internationale tribunalen, in het bijzonder het Internationaal Strafhof (ICC), te bevorderen, en via het Europees netwerk van aanspreekpunten de uitwisseling van justitiële informatie en beproefde methoden inzake de vervolging van personen die zich schuldig hebben gemaakt aan zulke misdaden, te ontwikkelen.⁴⁹

In artikel 8 van Besluit 2011/168/GBVB van de Raad staat voorts:

De EU zorgt voor consistentie en samenhang tussen al haar instrumenten en al haar beleid in aangelegenheden die betrekking hebben op de internationale misdrijven die onder de rechtsmacht van het Internationaal Strafhof vallen. Van cruciaal belang is daarbij dat het besluit de Europese Unie ertoe verbindt ervoor te zorgen dat dergelijke consistentie en samenhang niet alleen in haar extern optreden, maar ook met betrekking tot haar interne maatregelen bestaat.⁵⁰

Verdere inspanningen ter versterking van het interne aspect van het EU-beleid in de strijd tegen straffeloosheid zullen haar externe dimensie en haar beleid inzake overgangsjustitie volledig en geloofwaardig maken.

2.1.1 De rol van het netwerk

Het netwerk is opgericht om nauwe samenwerking tussen de nationale autoriteiten bij het onderzoeken en vervolgen van het misdrijf genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven te bewerkstelligen. De eerste vergadering vond plaats in november 2004, hoewel het secretariaat van het netwerk pas in 2011 is opgericht. Het netwerk is momenteel de enige instantie in de EU met als mandaat het ondersteunen van de inspanningen van de lidstaten en het faciliteren van de coördinatie van hun activiteiten ter bestrijding van straffeloosheid voor de daders van ernstige internationale misdrijven, en speelt derhalve een sleutelrol waar het gaat om de inzet van de EU voor de bestrijding van straffeloosheid op het interne vlak.

Nationale instanties worden in het netwerk vertegenwoordigd door nationale contactpunten, te weten aanklagers, onderzoekers en instanties voor wederzijdse rechtshulp die belast zijn met het onderzoeken en vervolgen van ernstige internationale misdrijven op nationaal niveau. Behalve met de nationale autoriteiten van de lidstaten en hun tegenhangers uit Canada, Noorwegen, Zwitserland en de VS, onderhoudt het netwerk ook contacten met vertegen-

⁴⁹ PB C 115 van 4 mei 2010, blz. 8.

⁵⁰ Artikel 8 van Besluit 2011/168/EG van de Raad.

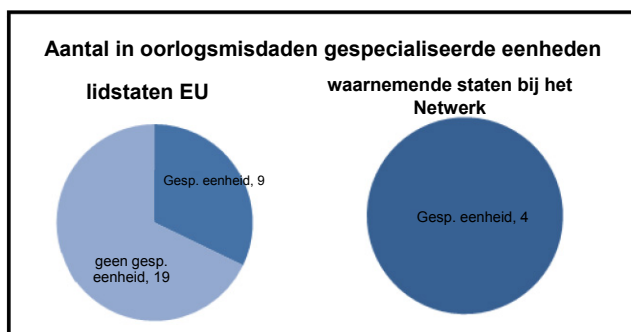
woordigers van de Europese Commissie, Eurojust, het ICC en internationale ad hoc straftribunalen, het Internationale Comité van het Rode Kruis, Interpol, en maatschappelijke organisaties.

Tijdens de halfjaarlijkse bijeenkomsten kunnen mensen uit de praktijk operationele informatie, kennis, praktijkvoorbeelden en probleemoplossende technieken uitwisselen. De bijeenkomsten zijn onderverdeeld in twee sessies. De open sessie is bedoeld voor het uitgebreide netwerk, met de nationale contactpunten en andere vertegenwoordigers, zoals hierboven beschreven. De besloten sessie is uitsluitend voor de nationale contactpunten en hun tegenhangers uit de landen met de status van waarnemer, waardoor er een vertrouwelijke omgeving ontstaat voor de uitwisseling van operationele informatie over lopende onderzoeken en verzoeken om uitlevering in verband met ernstige internationale misdrijven. De besloten sessie draagt bij tot het versterken van het vertrouwen en de samenwerking tussen onderzoekers en aanklagers uit alle lidstaten en tussen mensen uit de praktijk en vertegenwoordigers van andere organisaties die op dit gebied actief zijn. Voorts hebben de leden van het netwerk toegang tot het niet-publieke deel van de website van het netwerk (Restricted Area) dat een platform is voor informatie-uitwisseling en voor toegang tot documenten die van belang zijn voor het mandaat van het netwerk.

Dank zij de bijeenkomsten heeft het netwerk een kennisbestand over dringende aangelegenheden die verband houden met zijn bevoegdheidsgebied. Het netwerk en zijn secretariaat hebben vervolgens werkstukken van deskundigen voortgebracht over een aantal onderwerpen, zoals samenwerking tussen immigratieautoriteiten, rechtshandavingsdiensten en openbare ministeries, steun en bescherming voor getuigen, en de strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen. Als platform voor mensen uit de praktijk is het netwerk bestemd voor de ondersteuning van de nationale overheden bij het beantwoorden van praktische en juridische vragen over het onderzoeken en vervolgen van ernstige internationale misdrijven ten aanzien waarvan lidstaten strafrechtelijke bevoegdheid hebben, ongeacht waar deze misdrijven zijn begaan. Ondanks zijn beperkte middelen is het netwerk uitgegroeid tot een informeel contactpunt voor de bestrijding van straffeloosheid in de EU en is het in staat om op te treden als een praktijkvoorbeeld voor het opzetten van dergelijke netwerken in andere regio's. In dit verband heeft het netwerk reeds model gestaan voor de ontwikkeling van een netwerk van gespecialiseerde aanklagers van de Afrikaanse Unie inzake ernstige internationale misdrijven, en met voldoende steun kan het netwerk blijven fungeren als voorbeeld voor toekomstige regionale netwerken. Het kan in de toekomst nog belangrijker worden dat Afrikaanse netwerken en EU-netwerken nauw samenwerken, informatie uitwisselen en vraagstukken van gemeenschappelijk belang aanpakken.

2.2 Op lidstaatniveau⁵¹

Daders voor de rechter brengen is de afgelopen jaren aanzienlijk beter gelukt, dank zij initiatieven van sommige lidstaten om gespecialiseerde teams van politie,



aanklagers en functionarissen voor wederzijdse rechtshulp op te richten. Bij de politie en/of het openbaar ministerie van België, Kroatië, Denemarken, Frankrijk, Duitsland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden zijn speciale eenheden opgericht die gespecialiseerd zijn in de behandeling van ernstige internationale misdrijven.⁵² Ook in

Noorwegen, Zwitserland, Canada en de VS, die als waarnemende staten deelnemen aan het netwerk, zijn speciale eenheden. In andere lidstaten, bijvoorbeeld Finland, Litouwen, Polen en Letland, werkt gespecialiseerd personeel aan ernstige internationale misdrijven, maar niet in een speciale eenheid voor oorlogsmisdaden. Bovendien werkt het personeel van sommige lidstaten niet uitsluitend aan ernstige internationale misdrijven, maar heeft het toch gespecialiseerde kennis van deze misdrijven. Gespecialiseerd personeel met gespecialiseerde kennis is van groot nut voor het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven. Verdere verbeteringen zijn bereikt door de toegenomen uitwisseling van beste praktijken, ervaringen en door vergemakkelijking van de samenwerking via het netwerk, wat resulteerde in de succesvolle vervolging van tal van plegers van het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en het misdrijf foltering in bepaalde lidstaten.

⁵¹ De contactpunten van het netwerk hebben een vragenlijst gekregen waarop zij actuele cijfers moesten vermelden over zowel het aantal in internationale misdrijven gespecialiseerde personeelsleden in de verschillende afdelingen binnen de nationale overheden, als over het aantal vervolgingen en onderzoeken in de lidstaten. De antwoorden zijn door het secretariaat van het netwerk verwerkt en in onderstaande tabellen weergegeven.

⁵² Ga voor een vollediger overzicht van de praktijk van eenheden die gespecialiseerd zijn in het onderzoeken en vervolgen van ernstige internationale misdrijven naar 'Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units', REDRESS en International Federation for Human Rights, beschikbaar op http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Netwerkstaten met (semi-)gespecialiseerde eenheden voor oorlogsmisdaden



Speciale eenheden en het aantal personeelsleden in de verschillende diensten

	In oorlogsmisdaden gespecialiseerde eenheid	Rechtshandhaving	Vervolging	Andere diensten (macrofinanciële bijstand, rechtshulp, immigratieambtenaren)
Oostenrijk		0	0	0
België	✓	5*	4*	4 wederzijdse rechtshulp
Bulgarije		0	0	0

Kroatië	✓	Vertrouwelijke informatie	36 + adviseurs van openbare aanklagers	11*
Cyprus		0	0	0
Tsjechië		0	0	0
Denemarken	✓	5*	3*	3*
Estland		0	0	0
Finland		2*	1*	0
Frankrijk	✓	10	2 + 3 onderzoeksrechters	
Duitsland	✓	10 + 16*	7	24*
Griekenland		0	0	0
Hongarije		0	0	0
Ierland		0	0	0
Italië		0	0	0
Letland		0	1	0
Litouwen		0	18*	0
Luxemburg		0	0	0
Malta		0	0	0
Nederland	✓	25-30	5.5	1 wederzijdse rechtshulp 25 1F immigratiepersoneel
Polen	✓ ⁵³	0	87 aanklagers (+ 11 historici)	0
Portugal		0	0	0
Roemenië		0	0	0
Slowakije		0	0	0
Slovenië		0	0	0
Spanje		0	0	0
Zweden	✓	8	6	0

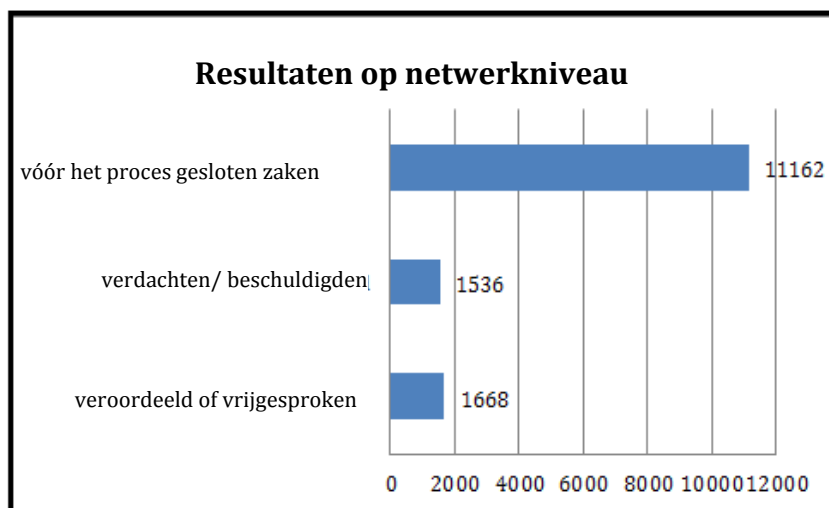
⁵³ Het Poolse Instituut voor Nationale Herinnering - Commissie voor de vervolging van misdaden tegen de Poolse natie doet (als vervolgende eenheid) onderzoek naar misdrijven van nazi's en communisten en andere misdrijven, ingedeeld als genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, die in de periode tussen september 1939 en juli 1990 zijn gepleegd tegen Poolse onderdanen. Alle andere misdrijven die zijn ingedeeld als genocide, oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid, vallen onder het openbaar ministerie.

Verenigd Koninkrijk	✓	20	13	8
Noorwegen	✓	14	6	
Verenigde Staten	✓	10	11	
Canada	✓	9*	30	50*
Zwitserland	✓	0	4*	0

* deels gespecialiseerd personeel — d.w.z. ook betrokken bij de behandeling van andere misdrijven.

2.2.1 Resultaten op lidstaatsniveau en de leden van het netwerk

Wat de lidstaten hebben bereikt wat betreft het voor de rechter brengen van daders is indrukwekkend, gezien de beperkte aandacht en middelen die binnenlands in het vervolgen van dit soort criminaliteit wordt gestopt. Voor lidstaten die niet vervolgen volgens het beginsel van de territoriale bevoegdheid zijn de voordelen van gespecialiseerde eenheden zelfs nog duidelijker. Door de motivatie en de persoonlijke inzet van personen die op dit gebied werken konden het tekort aan beschikbare middelen en het ontbreken van prioriteit voor deze misdrijven vaak worden overwonnen. Tot op heden hebben de lidstaten in totaal 1 607 zaken met betrekking tot ernstige internationale misdrijven afgesloten en zij onderzoeken momenteel nog eens 1 339 zaken van over de hele wereld.

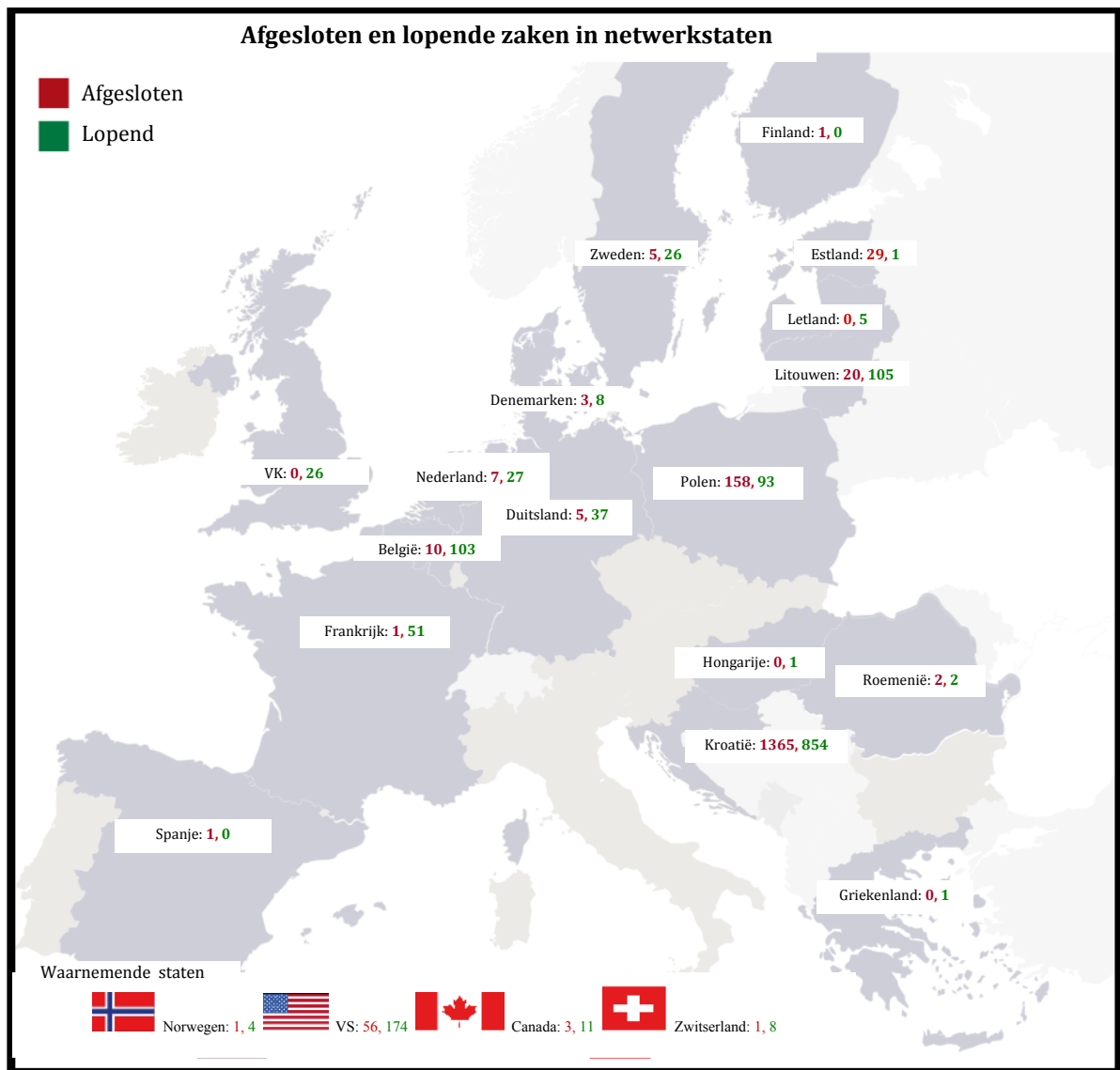


De cijfers in de tabel hieronder tonen het aantal opsporingen en vervolgingen voor ernstige internationale misdrijven voor uiteenlopende termijnen volgens de beschikbare gegevens in elke lidstaat. De algemene termijn voor de gegevens begon vanaf 2002, maar vanwege verschillen in het documenteren en archiveren van zaken en in de omzetting van internationaal recht in nationale wetgeving, zijn er ook andere termijnen gehanteerd. Met betrekking tot verzoeken om uitlevering zouden de lidstaten deze zaken in het algemeen moeten herzien in overeenstemming met het beginsel "aut dedere aut judicare" en vervolgens materiële, procedurele en juridische kwesties moeten beschouwen.

Zaken in EU-lidstaten	
Afgesloten	1607
Lopend	1339

Het relatief grote aantal zaken dat nog vóór het proces wordt afgesloten is het gevolg van de problemen die inherent zijn aan het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven. Dit aantal geeft aan welke problemen

de nationale autoriteiten ondervinden maar laat ook goed zien dat het feit dat er tot dusver 1607 afgesloten zaken zijn een hele prestatie is.



Opsporingen en vervolgingen

Staat	Termijn (indien niet vanaf 2002)	Aantal veroordeelde/vrijgesproken personen	Aantal verdachten dat in staat van beschuldiging is gesteld/tegen wie een onderzoek of proces loopt	Aantal vóór het proces afgesloten zaken	Ontvangen uitleveringsverzoeken
Oostenrijk		0	0	0	0
België ⁵⁴		10	103	88	25

⁵⁴ De aantallen betreffen zaken en niet verdachten, terwijl in het aantal ontvangen uitleveringsverzoeken geen verzoeken van internationale strafgerechten zitten.

Bulgarije		0	0	0	0
Kroatië	1991-dec 2013	1365	854	1265	Gegevens niet beschikbaar
Cyprus		0	0	0	0
Tsjechië		0	0	0	0
Denemarken	Vanaf 1995	3	8	254	5
Estland	Vanaf 1995	29	1	15	0
Finland		1	0	0	1
Frankrijk		1	51	11	Gegevens niet beschikbaar
Duitsland	1988-2002	4		108	Gegevens niet beschikbaar
	2002-2014	1	37	13	19
Griekenland		0	1	0	0
Hongarije		0	1	3	Gegevens niet beschikbaar
Ierland		0	0	0	6
Italië		0	0	0	1
Letland		0	5	0	0
Litouwen	Vanaf 2011	20	105	53	0
Luxemburg		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0
Nederland		7	27	8	9
Polen	Vanaf 2000	158	93	9285	1
Portugal		0	0	0	0
Roemenië	Vanaf 2013	2	2	0	0
Slowakije		0	0	0	0
Slovenië		0	0	0	0
Spanje		1	0	5	40
Zweden		5	26		Tussen 3 en 8 zaken
Verenigd Koninkrijk	2012- 2014	0	26	18	6

Noorwegen		1	4	17	5
Verenigde Staten ⁵⁵	2003-2013	56	174		Gegevens niet beschikbaar
Canada		3	11	10	9
Zwitserland		1	8	12	5 per jaar
Alle waarnemende staten		61	197	39	19
De gehele EU		1607	1339	11123	118
Het hele netwerk (EU plus waarnemende staten)		1668	1536	11162	137

HOOFDSTUK DRIE: REEKS NATIONALE MAATREGELEN TER ONDERSTEUNING VAN NATIONALE ONDERZOEKEN EN VERVOLGINGEN VAN ERNSTIGE INTERNATIONALE MISDRIJVEN

De maatregelen in deze strategie zijn er gekomen na grondige analyse van reeds genomen maatregelen en reeds bestaand beleid in verscheidene lidstaten. Zij zijn onder meer ontleend aan beste praktijken, aanbevelingen van eerdere vergaderingen van het netwerk, het werk van een groep deskundigen, en uitvoerig overleg met partners, het Internationaal Strafhof, wetenschappers, het maatschappelijk middenveld en andere belanghebbenden. De maatregelen staan niet in volgorde van prioriteit. Integendeel, het netwerk stelt dat de zij complementair zijn en, als zodanig, moeten de lidstaten en de EU al deze maatregelen in aanmerking nemen bij de totstandbrenging van een doeltreffend kader voor de bestrijding van straffeloosheid.

Het netwerk benadrukt voorts dat de maatregelen die in deze strategie worden belicht geen lijst vormen niet alle maatregelen zijn die de EU en de lidstaten moeten nemen om straffeloosheid effectief te bestrijden. Door de juridische en feitelijke complexiteit van het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven zullen de lidstaten

⁵⁵ In de Verenigde Staten zijn ernstige internationale misdrijven op verschillende tijdstippen strafbaar geworden (bijvoorbeeld het misdrijf foltering in 1994, oorlogsmisdaden in 1996, ronselen van kindsoldaten in 2008, enz.). In zaken waarbij de schendingen zich voordeden vóórdat het misdrijf strafbaar was gesteld, hebben de autoriteiten tegen de daders dan ook strafrechtelijke procedures ingesteld wegens immigratiefraude of andere strafbare feiten.

nog andere maatregelen moeten nemen om recht te doen aan de omstandigheden van specifieke zaken. Deze strategie zal regelmatig worden geëvalueerd en dus kunnen in toekomstige versies van de strategie andere maatregelen worden opgenomen, die hier niet worden genoemd.

Maatregel 1: Het instellen, uitbouwen en propageren van gespecialiseerde eenheden

Context: In een aantal landen zijn reeds speciale of gespecialiseerde eenheden opgezet die zich uitsluitend bezighouden met ernstige internationale misdrijven. Van de lidstaten hebben Nederland, Denemarken, België, Duitsland, Frankrijk, Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Kroatië dergelijke eenheden binnen de opsporende en/of vervolgende instanties. De wenselijkheid van de oprichting van dergelijke structuren is ook aangegeven door de Raad, die stelt:

*De lidstaten zorgen ervoor dat de autoriteiten op het gebied van wetshandhaving en vreemdelingenzaken beschikken over de nodige middelen en structuren om effectief te kunnen samenwerken en om genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden doeltreffend te kunnen onderzoeken en vervolgen.*⁵⁶

In gespecialiseerde eenheden zitten functionarissen die zijn opgeleid op het gebied van de identificatie, opsporing of vervolging van het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en het misdrijf foltering en gedwongen verdwijning.⁵⁷ Bij een multidisciplinaire benadering zouden ook deskundigen uit andere disciplines, zoals diplomaten, historici, sociologen, antropologen, specialisten op het gebied van financieel onderzoek en ontneming van vermogensbestanddelen, en specialisten in militaire aangelegenheden, betrokken zijn. Zij beschikken over gespecialiseerde kennis van het internationale en nationale recht en kunnen omgaan met de specifieke uitdagingen in het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven. Resultaten die in de lidstaten met gespecialiseerde eenheden zijn bereikt tonen aan dat gestructureerde samenwerking en de oprichting van speciale eenheden die geen andere taken hebben, het identificeren, opsporen en vervolgen van vermeende daders van ernstige internationale misdrijven die zich op het grondgebied van de EU bevinden, aanmerkelijk vereenvoudigen.⁵⁸ De oprichting van gespecialiseerde structuren biedt tevens de mogelijkheid om geleidelijk ervaringen op te doen en die kennis, beste praktijken en geleerde lessen binnen dezelfde eenheid te houden. Zelfs wanneer lidstaten normaal niet te maken hebben met een grote instroom van personen uit conflictgebieden of tot

⁵⁶ Besluit van de Raad inzake opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven, 2003/335/JHA, Publicatieblad L 118 van 14 mei 2003, blz. 12.

⁵⁷ Gespecialiseerde eenheden zijn vaak ook bevoegd voor foltering en gedwongen verdwijningen, aangezien deze misdrijven misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden kunnen zijn, maar ook kunnen worden vervolgd als afzonderlijke internationale misdrijven. In het laatste geval heeft het openbaar ministerie meer kans op een succesvol resultaat.

⁵⁸ Tussen het eind van de jaren 90 en 2010 waren er bij in totaal 24 veroordelingen voor internationale misdrijven onderzoeken en vervolgingen door gespecialiseerde eenheden betrokken. Zie REDRESS en FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, p. 18. In Frankrijk heeft een nieuwe eenheid van de politie en het openbaar ministerie, die in januari 2012 is opgericht, aanzienlijke vooruitgang geboekt met het inhalen van een achterstand in ernstige internationale misdrijven, waarvan sommige al 20 jaar oud waren. In de eerste twee jaren van zijn bestaan heeft de eenheid gezorgd voor één veroordeling, een onderzoek afgerond naar twee verdachten die naar verwachting in 2015 zullen worden berecht, en tien nieuwe onderzoeken in gang gezet. Zie de artikelen van Delphine Carlens en Nicolas le Coz in REDRESS, *EU Update on International Crimes*, juli 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> en juli 2014, <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

dusver verschoond zijn gebleven van dit soort criminaliteit, zouden er aanklagers kunnen worden gespecialiseerd in ernstige internationale misdrijven.

Aanbevolen stappen: Er moet een aantal concrete stappen worden ondernomen op nationaal en, tot op zekere hoogte, op het niveau van de EU, om de lidstaten in staat te stellen gespecialiseerde eenheden op te richten of uit te bouwen:

- (a)** De lidstaten moeten gespecialiseerde eenheden oprichten en/of zorgen voor specialisatie van personeel op alle niveaus
- ❖ Speciale eenheden op alle niveaus (rechtshandhaving, openbaar ministerie en andere diensten, zoals immigratie, instanties voor wederzijdse rechtshulp en ministerie van Buitenlandse Zaken) kunnen zorgen voor specialisatie, deskundigheid, samenwerking en uitwisseling van informatie op nationaal niveau. Lidstaten die nog geen gespecialiseerde eenheden hebben kunnen voor inspiratie en sturing te rade gaan bij andere lidstaten waar al zulke eenheden bestaan. Daarnaast dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat de eenheden over voldoende middelen en personeel beschikken en dat het personeel regelmatig passende opleiding krijgt.
- (b)** Oprichting van een nationale taskforce straffeloosheid, die zorgt voor samenwerking met en medewerking van gespecialiseerde eenheden
- ❖ De lidstaten kunnen voor effectieve en zinvolle samenwerking tussen gespecialiseerde diensten binnen de immigratiedienst, de politie en het openbaar ministerie zorgen door een nationale taskforce straffeloosheid op te richten.
 - ❖ De oprichting en het functioneren van gespecialiseerde eenheden kunnen voorts worden ingebed in een nationale strategie ter bestrijding van de straffeloosheid voor ernstige internationale misdrijven.
- (c)** Het netwerk moet de lidstaten helpen bij het oprichten en propageren van gespecialiseerde eenheden
- ❖ Het netwerk moet de lidstaten ondersteunen bij het opzetten van dergelijke eenheden, door informatie te verstrekken over het bestaan en het functioneren van gespecialiseerde eenheden elders en het bevorderen van zinvolle samenwerking bij de oprichting van gespecialiseerde eenheden.

Maatregel 2: Voorkomen dat toevluchtsoorden ontstaan door het beter in kaart brengen van situaties en door betere informatie over situaties

Context: De ervaring van de nationale autoriteiten in het netwerk heeft het belang bewezen van informatie die immigratie-instanties aan opsporings-/vervolgingsdiensten verstrekken. Immigratie-instanties zijn één van de toegangspunten tot de EU en spelen een cruciale rol bij de eerste identificatie en het lokaliseren van verdachten die het grondgebied van de EU betreden of zich er bevinden. Immigratie-instanties zijn ook de meest aangewezen instanties om informatie te verkrijgen over getuigen en slachtoffers

van ernstige internationale misdrijven. Doordat de strafrechtelijke autoriteiten de praktische en/of juridische mogelijkheid van inzage in specifieke dossiers en informatie van immigratieautoriteiten hebben, met het oog op de identificatie van vermeende daders, slachtoffers en potentiële getuigen, neemt de effectiviteit en efficiëntie van de bevoegde nationale opsporende en vervolgende instanties fors toe.

Aanbevolen stappen: Een aantal concrete stappen kunnen worden ondernomen op nationaal en, tot op zekere hoogte, EU-niveau om gebruik te maken van het potentieel dat de immigratie-instanties hebben om bij te dragen tot de bestrijding van straffeloosheid door middel van het in kaart brengen van zaken en door informatie over zaken:

(a) Immigratie-instanties moeten een passende opleiding krijgen

- ❖ De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de immigratie-instanties voldoende zijn opgeleid en bekend zijn met de algemene feitelijke en juridische complexiteit van ernstige internationale misdrijven in verband met 1F-zaken, en een inzicht hebben in de factoren die van belang zijn in een bepaald conflictgebied.
- ❖ Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) verkeert in de ideale positie om die steun voor capaciteitsopbouw aan de nationale autoriteiten te bieden in samenwerking met het netwerk en immigratie-instanties met ervaring op dit gebied. Het EASO dient ervoor te zorgen dat relevante modules worden opgenomen in zijn opleidingsmateriaal en in zijn activiteiten.⁵⁹

(b) De toegang voor strafrechtelijke autoriteiten tot gegevens van immigratie-instanties moet beter

- ❖ Van immigratieambtenaren moet worden verlangd dat zij specifieke redenen voor de weigering van een asielverzoek vermelden, naast de juridische redenen voor die weigering. Door de opgave van die redenen is er meer kans dat de bevoegde rechtshandavingsinstanties verdachten of getuigen kunnen identificeren. Indien consequent toegepast zal dit de instanties in staat stellen potentiële verbanden tussen verdachten en getuigen te leggen, met behulp van technische middelen op nationaal niveau en de wetgeving inzake gegevensbescherming.
- ❖ De immigratieautoriteiten moeten ervoor zorgen dat relevante informatie doorzoekbaar is op basis van specifieke criteria, zodat het verzamelen van informatie over ernstige internationale misdrijven wordt vergemakkelijkt. Tot deze criteria moeten ook de datum van binnenkomst, de precieze plaats van oorsprong, het beroep van de betrokkene (zoals bijvoorbeeld functie of rang in het leger, of de naam van de autoriteit voor wie de betrokkene werkzaam was) en het conflictgebied waaruit iemand afkomstig is, behoren.

⁵⁹ Zie de EASO-website, 'What we do' op <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

(c) De lidstaten moeten kiezen voor een geïntegreerde aanpak tussen immigratie- en rechtshandhavingsautoriteiten⁶⁰

- ❖ De lidstaten moeten voorzien in een meer geïntegreerde benadering tussen immigratie-, politie- en justitieautoriteiten omdat zo'n benadering de positie van de autoriteiten van de lidstaten bij de bestrijding van straffeloosheid zal verbeteren. In zo'n benadering moeten immigratieambtenaren worden verplicht om rechtshandhavingsautoriteiten te melden wanneer zij worden geconfronteerd met 1F-zaken.⁶¹ De aanspreekpunten van het netwerk hebben erop gewezen dat er een specifieke verplichting moet komen tot uitwisseling van informatie over mogelijke verdachten, zodat er een automatische uitwisseling van informatie ontstaat.⁶² Voorts kan een dergelijke benadering ook zorgen voor een informatiestroom over slachtoffers en potentiële getuigen van ernstige internationale misdrijven, onder voorbehoud van de instemming van de betrokkene.⁶³

(d) Aansprakelijkheid en betrokkenheid van rechtspersonen in ernstige internationale misdrijven

- ❖ Rechtspersonen kunnen bij ernstige internationale misdrijven betrokken raken door ondersteuning, hulp, financiering, medeplichtigheid aan of het behalen van voordeel uit deze misdrijven.⁶⁴

⁶⁰ In de conclusies van de 13e bijeenkomst van het netwerk (7-8 november 2012), en op basis van de vragenlijst over toegang tot immigratiedossiers en -gegevens voor opsporings- en vervolgingsdiensten stelden de deelnemers dat de lidstaten geen gemeenschappelijke benadering hebben met betrekking tot de rapportageplicht van 1F-zaken aan rechtshandhavings- en vervolgingsautoriteiten. In de conclusies wordt verder benadrukt dat sommige lidstaten een krachtige, geïntegreerde aanpak volgen om ervoor te zorgen dat 1F-zaken worden gemeld, en volgens het netwerk is dat een aanbevolen praktijk die gevolgd zou moeten worden om te zorgen voor nauwe samenwerking en betere identificatie van daders, slachtoffers en getuigen van ernstige internationale misdrijven.

⁶¹ Nederland, Polen en Zweden zijn de enige lidstaten die wetgeving hebben aangenomen die de immigratieautoriteiten specifiek verplicht om verslag uit te brengen over het bestaan van 1F-zaken. Een dergelijke praktijk bestaat in België en Estland. Daarnaast bestaan dergelijke rapportageverplichtingen in Noorwegen, Canada en Zwitserland, die waarnemende staten van het netwerk zijn.

⁶² Zo draagt in Nederland een gespecialiseerde Unit 1F bij de immigratieautoriteiten automatisch een dossier dat betrekking heeft op een 1F-zaak over aan het openbaar ministerie. Na evaluatie van het dossier besluit het OM of het de zaak voor onderzoek doorspeelt aan de gespecialiseerde eenheid binnen de Nederlandse politie. Canada kent een formele structuur waarin de diensten die meedoen aan het nationale programma voor oorlogsmisdaden (immigratieautoriteiten, politie en justitie), regelmatig bijeenkomen om nieuwe, bij de diverse diensten binnengekomen beschuldigingen te evalueren en volgens vastgestelde criteria te bepalen welke dienst welk dossier moet behandelen. Doorgaans worden de dossiers met de zwaarste beschuldigingen voor onderzoek overgedragen aan de politiediensten, terwijl minder zware beschuldigingen worden overgedragen aan de immigratiediensten. De praktijk van samenwerking tussen immigratieautoriteiten en rechtshandhavings- en vervolgingsdiensten in Nederland en Canada en in België en Noorwegen toont aan dat een gestructureerde samenwerking de identificatie en het onderzoek naar en de vervolging van vermeende daders van ernstige internationale misdrijven die zich op het grondgebied van de EU bevinden, vergemakkelijkt.

⁶³ De Duitse immigratiedienst verzoekt asielzoekers uit Syrië bijvoorbeeld een formulier in te vullen waarin hun wordt gevraagd of zij getuige zijn geweest van oorlogsmisdaden, en, indien dat het geval is, nadere gegevens te verstrekken. Zie Human Rights Watch, 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', september 2014, blz. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. Denemarken heeft in 2008 wetgeving aangenomen die de vervolgingsautoriteiten inzage geeft in immigratiedossiers met betrekking tot groepen personen die waren aangekomen uit conflictgebieden zodat zij mogelijke verdachten kunnen identificeren of de dossiers in lopende onderzoeken kunnen gebruiken voor het identificeren van slachtoffers en getuigen van ernstige internationale misdrijven.

⁶⁴ Vormen van betrokkenheid van ondernemingen en zakenlieden bij het plegen van ernstige internationale misdrijven zijn gewoonlijk de illegale exploitatie van natuurlijke rijkdommen in ontwikkelingslanden, waarbij de opbrengsten worden gebruikt voor de aankoop van wapens die vervolgens leiden tot massale schendingen van de mensenrechten of tot ernstige internationale misdrijven. Een andere manier is de verkoop of huur van specifieke uitrusting of producten (zoals chemische precursoren of bewakingsinstrumenten) aan dictatoriale regimes of militaire groepen die deze waar gebruiken om ernstige internationale misdrijven te plegen. Zie 'Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes', achtergronddocument voor de 15e vergadering van het netwerk, (29-30 oktober 2013), secretariaat van het genocidenetwerk.

Om ervoor te zorgen dat rechtspersonen aansprakelijk zijn en dat er een eind wordt gemaakt aan de straffeloosheid op dit gebied, moeten de nationale autoriteiten de aanpak voor identificatie van zaken en mogelijke opsporingen benaderen vanuit het oogpunt van schendingen van de mensenrechten, illegale exploitatie van natuurlijke hulpbronnen die leidt tot het misdrijf plundering als onderdeel van oorlogsmisdaden, of zorgen voor cumulatieve vervolging van alternatieve criminaliteit, zoals witwassen en embargoschending. Deze aanpak is bijzonder relevant voor de vijf lidstaten die in hun nationale recht geen strafrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen kennen.⁶⁵

(e) De lidstaten moeten signaleringen van internationaal gezochte personen vergelijken met de nationale bevolkingsregisters

- ❖ De nationale overheden controleren in de meeste gevallen de signaleringen van internationaal gezochte personen, zoals de Red Notice van Interpol, wanneer vreemdelingen hun grondgebied proberen te betreden. De lidstaten moeten er bovendien op toezien dat nationale autoriteiten regelmatig de Red Notices van Interpol vergelijken met bevolkingsregisters van personen die reeds aanwezig zijn of verblijven op het grondgebied van een lidstaat. Periodieke evaluatie van de bestaande kennisgevingen of bevelen door nationale autoriteiten zou ervoor zorgen dat de EU niet een veilig toevluchtsoord wordt voor voortvluchtigen die ernstige internationale misdrijven hebben gepleegd.

Maatregel 3: De invoering van een systeem van doeltreffende samenwerking

Context: Vergemakkelijkte samenwerking met betrekking tot ernstige internationale misdrijven tussen de instanties voor immigratie, rechtshandhaving, vervolging, wederzijdse rechtshulp, financiën en inlichtingen van een lidstaat, alsmede met de civiele samenleving, is een noodzakelijke stap om een eind te maken aan de straffeloosheid binnen de EU. Een multidisciplinaire aanpak en samenwerking tussen eenheden die belast zijn met terrorisme, georganiseerde misdaad, financiële criminaliteit, embargoschending, witwassen, illegale handel in diamanten en andere natuurlijke hulpbronnen, handel in wilde dieren en planten, enz., en die welke zich bezighouden met ernstige internationale misdrijven, zijn van cruciaal belang, aangezien criminelen generalisten zijn en geen specialisten, en daarom moeten winstgevend onwettige activiteiten bijzondere aandacht krijgen. Voorts wordt middels overleg met niet-gouvernementele organisaties op nationaal niveau of binnen het netwerk de verwezenlijking van deze doelstelling bespoedigd door uitwisseling van informatie, kennis, vaardigheden en deskundigheid.

Aanbevolen stappen: De lidstaten, de EU en de aanspreekpunten van het netwerk moeten een aantal concrete stappen nemen om te zorgen voor efficiënte samenwerking op nationaal niveau:

- (a)** Multidisciplinaire aanpak, financiële onderzoeken, ontneming van vermogensbestanddelen, en schending van internationale sancties ter ondersteuning van de strijd tegen straffeloosheid
- ❖ Onderzoeken van ernstige internationale misdrijven moeten worden aangevuld met financiële onderzoeken en ontneming van vermogensbestanddelen. Het belang van

⁶⁵ Bulgarije, Duitsland, Griekenland, Letland en Zweden.

financiële onderzoeken en ontneming van vermogensbestanddelen is gelegen in de compensatie voor de slachtoffers, het verkrijgen van aanvullende bewijsmiddelen, het ontmantelen van criminele bedrijven en de afschrikkende werking.

- ❖ Samenwerking tussen eenheden die zich bezighouden met georganiseerde criminaliteit, illegale handel in natuurlijke rijkdommen, toezicht op financiële beperkingen, schendingen van internationale sancties, en handels- of reisverboden kan de nationale autoriteiten in staat stellen informatie te verkrijgen en kan vervolgens leiden tot een proces voor een minder ernstig misdrijf, waarin het voor de vervolgingsinstanties beschikbare bewijsmateriaal ontoereikend zou zijn voor een veroordeling wegens betrokkenheid bij ernstige internationale misdrijven, maar wel duidelijk aangeeft dat er andere misdrijven zijn gepleegd in samenhang met ernstige internationale misdrijven (bijvoorbeeld het in handen hebben van de opbrengsten van misdrijven of witwassen v).
- ❖ Alle belanghebbenden moeten een passende opleiding krijgen om ervan doordrongen te raken dat financiële onderzoeken van belang zijn als onderdeel van het strafrechtelijk onderzoek. Bestaande instrumenten zoals het Camden-netwerk van bureaus bevoegd voor de ontneming van vermogensbestanddelen (Carin) kunnen worden gebruikt.

(b) Uitwisseling van informatie tussen de immigratie-autoriteiten van verscheidene lidstaten

- ❖ De lidstaten moeten de uitwisseling van kennis, beste praktijken en informatie tussen immigratieautoriteiten in heel Europa voor het onderzoek naar verdachten van ernstige internationale misdrijven vergemakkelijken.
- ❖ Er moet een netwerk van immigratie-autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor 1F-zaken worden opgezet, zoals het genocidenetwerk, om synergie en samenwerking te helpen creëren, en om te zorgen voor een geharmoniseerde aanpak bij het omgaan met verdachten, slachtoffers en getuigen van ernstige internationale misdrijven.⁶⁶

(c) Benoeming van meerdere aanspreekpunten van het netwerk met ervaring en expertise

- ❖ De lidstaten moeten ervoor zorgen dat de aanspreekpunten die voor het genocidenetwerk zijn aangewezen een adequate ervaring hebben, worden benoemd voor een aanzienlijke periode en de vergaderingen van het netwerk altijd bijwonen.
- ❖ Voorts is de benoeming van meerdere aanspreekpunten, met inbegrip van vertegenwoordigers van zowel vervolgings- als van rechtshandavingsinstanties, alsook instanties voor wederzijdse rechtshulp, een manier om de uitwisseling van deskundigheid, ervaring, uitstaande kwesties en relevante informatie te doen toenemen.

(d) Aanspreekpunten moeten met hun partners op nationaal niveau contacten opbouwen

- ❖ De aanspreekpunten van het netwerk kunnen het bewustzijn en de gevoeligheid met betrekking tot het genocidenetwerk en diens activiteiten vergroten door het verspreiden van informatie over door het netwerk behandelde onderwerpen aan andere leden van rechtshandavings-, vervolgings- en immigratiediensten op nationaal niveau.
- ❖ Voorts zitten aanspreekpunten van het netwerk in een positie die hen staat stelt informatie te verzamelen bij deze diensten en de informatie terug te koppelen naar het netwerk, bijvoorbeeld informatie over recente juridische ontwikkelingen, zorg punten en operationele uitdagingen.

⁶⁶ Een dergelijk netwerk bestaat al tussen het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

- ❖ Aanspreekpunten van het netwerk moeten coördineren met ambtenaren van het ministerie die hun lidstaten vertegenwoordigen in andere EU-organen, met name de Groep algemene aangelegenheden, waaronder evaluatie (GENVAL), het Coördinatiecomité op het gebied van politie en justitie samenwerking in strafzaken (CATS), en het subgebied Internationaal Strafhof van de Groep internationaal publiekrecht (COJUR-ICC), zodat er een consistente en coherente aanpak mogelijk wordt van de bestrijding van straffeloosheid op nationaal en regionaal niveau, zowel in het interne als in het externe beleid.
- ❖ De aanspreekpunten van het netwerk dienen eveneens te zorgen voor uitwisseling van informatie en samenwerking met de nationale aanspreekpunten van het ICC, die meestal ook verbonden zijn aan de ministeries van Buitenlandse Zaken, liever dan met de politie of openbare ministeries en ministeries van Justitie.

(e) De lidstaten zouden een nationale taskforce straffeloosheid kunnen instellen en propageren

- ❖ De lidstaten zouden de hierboven bedoelde samenwerking op nationaal niveau kunnen stimuleren door nationale taskforces voor de bestrijding van straffeloosheid in het leven te roepen. Regelmatige bijeenkomsten van nationale taskforces zouden de tweerichtingscommunicatie tussen nationale aanspreekpunten en hun tegenhangers in instellingen van de andere lidstaten vergemakkelijken.

(f) Oprichting in de lidstaten van "panels voor de betrokkenheid van de gemeenschap"

- ❖ De nationale autoriteiten zouden kunnen overwegen op nationaal niveau panels voor de betrokkenheid van de gemeenschap op te richten, die moeten zorgen voor de coördinatie van activiteiten tussen de betrokken nationale autoriteiten en vertegenwoordigers van de civiele samenleving. Via dergelijke panels kan gemakkelijker open informatie worden uitgewisseld en worden gesproken over samenwerkingsaangelegenheden, kunnen de nationale instanties nauwer contact houden met ngo's die werken met slachtoffers en getuigen en kunnen rechtsmiddelen worden ingezet alsook contacten worden gelegd met gemeenschappen over activiteiten en resultaten.

(g) De lidstaten moeten overwegen gebruik te maken van gemeenschappelijke onderzoeksteams (GOT's)

- ❖ De lidstaten moeten overwegen gebruik te maken van GOT's voor het onderzoek en de vervolging van ernstige internationale misdrijven. GOT's bieden een aanzienlijke meerwaarde voor de rechtshandavingsinstanties in de lidstaten, in het licht van de ondersteuning van Eurojust, Europol en de financiering door de EU. GOT's kunnen dubbel werk en dubbele kosten helpen voorkomen, kunnen personele en financiële middelen helpen besparen, kunnen een rechtsgrond bieden voor een flexibele uitwisseling van informatie en kunnen het aantal keren dat getuigen en slachtoffers moeten worden opgeroepen om te getuigen, beperken.

(h) De noodzaak van een algemeen kader voor samenwerking tussen staten

- ❖ Een algemeen kader voor samenwerking tussen staten is nodig om een oplossing te vinden voor de problemen die een gevolg zijn van het ontbreken van een mechanisme voor justitiële samenwerking tussen staten.
- ❖ De EU-instellingen en de lidstaten zouden meer steun moeten verlenen aan het initiatief van Nederland, België, Slovenië, Argentinië en Senegal, waarmee ernaar wordt gestreefd de kloof in de samenwerking in strafzaken te dichten. Steun voor dit voorstel moet worden verleend in alle regionale en mondiale fora, om nationale autoriteiten te helpen bij de samenwerking met derde landen op het gebied van wederzijdse rechtshulp en uitlevering.

(i) Uitwisseling van informatie over de bestrijding van straffeloosheid op nationaal en EU-niveau

- ❖ Informatie over de resultaten van onderzoeken en vervolgingen van degenen die verantwoordelijk zijn voor het plegen van ernstige internationale misdrijven moet aan beleidsmakers en het brede publiek worden aangeboden. Nationale inspanningen kunnen via het secretariaat van het netwerk worden aangevuld met actuele gegevens op Europees niveau.⁶⁷
- ❖ Deze periodieke verslagen over recente ontwikkelingen aan de autoriteiten die betrokken zijn bij het besluitvormings- en wetgevingsproces zorgt ervoor dat problemen die zich aandienen voor de bevoegde autoriteiten die belast zijn met het identificeren, onderzoeken en vervolgen van vermeende daders in aanmerking worden genomen met het oog op verdere wetgevende en bestuurlijke wijzigingen, indien nodig.

Maatregel 4: Het verbeteren van de wetgeving met betrekking tot onderzoek, vervolging en wederzijdse rechtsbijstand

Context: Het vermogen van de lidstaten om ernstige internationale misdrijven op te sporen en te vervolgen is afhankelijk van de volledige tenuitvoerlegging in de nationale wetgeving van de verplichtingen in het kader van internationaal verdragsrecht en gewoonterecht uit hoofde waarvan ernstige internationale misdrijven verboden zijn. Evenzo is het bestaan van deze wetgeving van wezenlijk belang voor het bieden van wederzijdse rechtshulp.

Aanbevolen stappen: Er staat de lidstaten een reeks maatregelen ter beschikking om ervoor te zorgen dat hun nationale wetgeving in overeenstemming is met hun verplichtingen uit hoofde van internationale verdragen en het internationale gewoonterecht:

(a) Ervoor zorgen dat er uitgebreide en actuele nationale wetgeving inzake "ernstige internationale misdrijven" bestaat

- ❖ Indien nodig moeten de lidstaten bestaande wetgeving wijzigen om hun verplichtingen uit hoofde van het internationale gewoonterecht en verdragsrecht met betrekking tot ernstige internationale misdrijven, in hun nationale wetgeving te verankeren.⁶⁸
- ❖ De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat er in hun wetgeving een definitie staat van ernstige internationale misdrijven in overeenstemming met internationale normen en dat er in hun wetgeving bepalingen staan over de uitoefening van extraterritoriale, met inbegrip van de universele, rechtsbevoegdheid over die misdrijven.
- ❖ De lidstaten moeten er bovendien voor zorgen dat de nationale wetgeving voorziet in begrippen als aansprakelijkheid van bevelhebbers en andere meerderen en relevante regels bevat betreffende de irrelevantie van bevel van hogerhand als verdediging, en verjaring.

⁶⁷ Zie met betrekking tot de periodieke rapportage aan het Europees Parlement artikel 3 van Besluit 2002/494/JBZ van de Raad.

⁶⁸ Zie *boven*: Hoofdstuk I, afdeling 1.2, "de verplichting van de lidstaten om op te sporen en te vervolgen".

(b) Ervoor zorgen dat de nationale wetgeving en nationale praktijken met betrekking tot internationale immuniteiten er niet toe leiden dat personen onterecht worden beschermd

- ❖ De lidstaten en de nationale autoriteiten moeten hun rol spelen om ervoor te zorgen dat personen niet onterecht door immuniteiten worden beschermd tegen aansprakelijkstelling voor het plegen van ernstige internationale misdrijven.⁶⁹
- ❖ De lidstaten moeten nationale richtsnoeren opstellen, in overeenstemming met internationale normen, en moeten dit onderdeel van het recht, dat geldt voor ministeries en strafrechtelijke autoriteiten op dit gebied, verduidelijken.⁷⁰
- ❖ Het netwerk zou kunnen helpen bij het opstellen van een overzicht van de bestaande beste praktijken en het bepalen van de werkingssfeer van de regels inzake internationale immuniteit. Nationale autoriteiten kunnen zulke richtsnoeren gebruiken als referentie als zij in onzekerheid verkeren over de status van buitenlandse functionarissen die verdacht worden van het plegen van ernstige internationale misdrijven.

Maatregel 5: Het uitbouwen van het netwerk als een expertisecentrum en het propageren ervan op EU-fora en wereldwijd

Context: Het netwerk speelt een centrale rol bij het garanderen van de inzet van de EU voor de bestrijding van straffeloosheid in haar interne ruimte. De toekomstige uitbreiding en ontwikkeling van het netwerk hangen af van de middelen die aan het secretariaat van het netwerk worden toegewezen. Met verdere steun zou het secretariaat van het netwerk de strijd tegen straffeloosheid op een aantal manieren kunnen doen vorderen.

Aanbevolen stappen: Als er meer middelen waren zou het netwerk zelf diverse maatregelen kunnen treffen om tot een centrum van deskundigheid uit te groeien en zichzelf zowel in EU-fora als wereldwijd aan te prijzen:

(a) Uitwisseling van informatie tussen staten moet worden opgevoerd

- ❖ De uitwisseling via het netwerk van informatie tussen staten moet worden uitgebreid tot meer uitwisseling van informatie over onder meer toepasselijk nationaal en internationaal recht, relevante procedures, kennis van lopende vervolgingen of onderzoeken, beschikbaar bewijsmateriaal of relevante getuigen, hulp bij de inspanningen van de nationale autoriteiten om vermeende daders voor de rechter te brengen en ervoor zorgen dat het netwerk zich ontwikkelt tot een centraal punt voor de bestrijding van straffeloosheid binnen de EU.

⁶⁹ Het netwerk heeft tijdens de 14e vergadering, die op 17 en 18 april 2013 heeft plaatsgevonden, een bespreking gewijd aan internationale regels met betrekking tot internationale immuniteit en de nationale praktijken in dit verband.

⁷⁰ In Nederland is de Commissie van advies inzake volkenrechtelijke vraagstukken belast met de opstelling van aanbevelingen betreffende de immuniteit van buitenlandse ambtenaren in verband met ernstige internationale misdrijven. De richtsnoeren zijn door de Nederlandse regering aanvaard, zodat alle bevoegde nationale autoriteiten, als ze in onzekerheid verkeren over de status van buitenlandse ambtenaren of vertegenwoordigers, de richtsnoeren kunnen toepassen. Zie <http://www.cavv-advies.nl/Publicaties>.

(b) Rapportage en samenwerking via het netwerk met andere instellingen van de EU en relevante actoren moeten worden versterkt

- ❖ Het netwerk zou een jaarlijks activiteitenverslag moeten opstellen met een beschrijving van de inspanningen van de lidstaten ter bestrijding van de straffeloosheid, die zou kunnen worden voorgelegd aan de betrokken instellingen van de EU zodat die op de hoogte blijven van ontwikkelingen ter zake binnen de EU.⁷¹ Dit verslag zou meer bekendheid geven aan de problemen waar de bevoegde nationale autoriteiten mee te maken hebben en zou dienen als een stimulans voor het dichten van de bestaande lacunes en het verhelpen van tekortkomingen in de wetgeving.
- ❖ Het secretariaat van het netwerk zou verslagen van deskundigen moeten voortbrengen over diverse problemen in verband met opsporingen en vervolgingen van ernstige internationale misdrijven, over verbeteringen in samenwerking en in wederzijdse rechtshulp, en over juridische en praktische ontwikkelingen in het EU-recht of het internationaal recht.⁷²
- ❖ Het secretariaat van het netwerk zou meer moeten samenwerken met andere nationale, regionale en internationale actoren. Actieve communicatie en samenwerking met een aantal ngo's die de strijd tegen straffeloosheid steunen, besprekingen met regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie, vertegenwoordigers van het Internationaal Strafhof en ad-hoctribunalen, vertegenwoordigers van het Internationale Comité van het Rode Kruis en Interpol, onder andere, leiden tot een meer omvattende aanpak om een eind te maken aan straffeloosheid.

Maatregel 6: Hernieuwde inzet van de EU

Context: Hoewel de EU heeft laten blijken dat zij de bestrijding van straffeloosheid in aanzienlijke mate steunt, is er nog ruimte voor hernieuwde inzet en meer steun van haar kant. De politieke wil van de EU om deze strijd te voeren komt niet tot uiting in het post-Stockholmprogramma. Het zou goed zijn de kwestie van de straffeloosheid van daders van ernstige internationale misdrijven opnieuw op de agenda te plaatsen, want dat zou voor bewustmaking zorgen, tot meer coördinatiecapaciteit leiden en de door nationale autoriteiten ter hand genomen opsporingen en vervolgingen ondersteunen.

Aanbevolen stappen: De instellingen van de EU zouden diverse maatregelen kunnen nemen om de steun voor de bestrijding van straffeloosheid te verhogen:

- ❖ De Europese Commissie zou moeten helpen bij de strijd tegen de straffeloosheid door de uitvoering van Besluit 2002/494/JBZ van de Raad en Besluit 2003/335/JBZ in de lidstaten, zoals bepaald in het programma van Stockholm, formeel te evalueren. Deze evaluatie zou kunnen aangeven welke gebieden voor verbetering vatbaar zijn en zou een waardevolle leidraad kunnen blijken te zijn voor het netwerk en zijn secretariaat.

⁷¹ Artikel 3 van Besluit 2002/494/JBZ van de Raad.

⁷² Verdere overwegingen en aanbevelingen voor de ontwikkeling van het netwerk staan in het verslag van Human Rights Watch: 'The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands', september 2014, blz. 86, op http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ De mandaten van Eurojust en Europol zouden moeten worden uitgebreid tot ernstige internationale misdrijven, zodat deze organisaties met het netwerk kunnen samenwerken en de nationale autoriteiten zoveel mogelijk steun kunnen bieden.⁷³
- ❖ De Europese Unie zou moeten overwegen middelen klaar te leggen of ter beschikking te stellen voor de uitwerking van een actieplan betreffende de bestrijding van straffeloosheid binnen de EU, dat een belangrijk instrument zou zijn voor het aanmoedigen van samenwerking en het ontwikkelen van beste praktijken op nationaal en regionaal niveau ter bevordering van opsporingen en vervolgingen van ernstige internationale misdrijven.
- ❖ De commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement zou, in samenwerking met de commissie Mensenrechten, een jaarlijkse hoorzitting in het Europees Parlement moeten organiseren over "de bestrijding van straffeloosheid binnen de Europese Unie".
- ❖ De Europese Commissie zou moeten nagaan of er aanvullende financieringsmogelijkheden zijn om nationale autoriteiten te helpen bij de oprichting van gespecialiseerde eenheden.
- ❖ De EU zou moeten zorgen voor financieringsmogelijkheden voor opleiding en capaciteitsopbouw, met inbegrip van mogelijkheden voor projecten en opleidingsprogramma's voor rechtshandhavers, openbare aanklagers, functionarissen op het gebied van wederzijdse rechtshulp en rechters in het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO) of de Europese Politieacademie (CEPOL), met nadruk op het internationaal humanitair recht en het internationaal strafrecht.

Maatregel 7: Capaciteitsopbouw en bewustmaking van de betrokken nationale autoriteiten

Context: Veel lidstaten ondervinden nog steeds moeilijkheden als gevolg van het gebrek aan deskundigen met specialistische expertise met betrekking tot ernstige internationale misdrijven. Een gespecialiseerde opleiding voor personen die werken met daders of slachtoffers van ernstige internationale misdrijven is van wezenlijk belang. Het ENJO, het EASO en de Cepol zijn voorbeelden van platforms die zouden kunnen worden gebruikt voor uitwisseling van kennis en voor opleiding van mensen die zich bezighouden met de bestrijding van de straffeloosheid op het niveau van de lidstaten.⁷⁴

⁷³ De uitbreiding van het aantal misdrijven waarvoor Eurojust en Europol in de toekomst bevoegd zouden kunnen zijn wordt in de nieuwe ontwerpverordeningen inzake Eurojust en Europol voorgesteld. De lijst bevat ook het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden. Na onderhandelingen en zodra de nieuwe verordeningen over Eurojust en Europol zijn vastgesteld, zullen ook ernstige internationale misdrijven onder de materiële reikwijdte van de bevoegdheden van deze organisaties vallen. Het netwerk, Eurojust en Europol zouden hun mandaten en taken dan moeten bundelen teneinde juristen zoveel mogelijk steun te verlenen bij het opsporen en vervolgen van ernstige internationale misdrijven. De drie instanties moeten parallel kunnen werken binnen de grenzen van hun respectieve mandaten om het standpunt van de EU in de strijd tegen straffeloosheid zoveel mogelijk ingang te doen vinden. De voorstellen staan op <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:NL:PDF> en <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:NL:PDF>.

⁷⁴ Zo heeft het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken twee uitgebreide "verslagen over het land van herkomst" gemaakt over Afghanistan: 'Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans', dec. 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, en 'Taliban Strategies – Recruitment', juli 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Aanbevolen stappen: Er kunnen diverse maatregelen worden genomen om meer gespecialiseerde opleidingen in de lidstaten te geven, wat op zijn beurt zal helpen om de kloof te dichten die is ontstaan door de huidige problemen, te weten het gebrek aan opleiding en gespecialiseerd personeel in de lidstaten.

(a) Zorgen voor opleiding op het gebied van asiel en justitiële en politieke samenwerking

- ❖ Personeel dat werkzaam is bij het identificeren, opsporen en vervolgen van vermeende plegers van ernstige internationale misdrijven heeft een gespecialiseerde opleiding nodig om kennis te vergaren over de feitelijke en juridische complexiteit van het misdrijf, de context waarin het is gepleegd en de verschillende bronnen van toepasselijk recht.
- ❖ Als er gespecialiseerde onderwijsinstellingen of programma's komen waarbij de nadruk ligt op de vervolging van ernstige internationale misdrijven zou dat ook de kloof helpen dichten die is ontstaan door het huidige gebrek aan opleiding en gespecialiseerd personeel in de lidstaten. Er moeten ook op maat gesneden opleidingsprogramma's komen voor advocaten, juridische vertegenwoordigers van slachtoffers en rechters in zaken van ernstige internationale misdrijven.

(b) Ondersteuning door gespecialiseerde expertise

- ❖ De nationale autoriteiten zouden moeten overwegen om steun te vragen van organisaties die speciaal zijn opgeleid in het onderzoeken van het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden en ernstige schendingen van de mensenrechten, bijvoorbeeld Justice Rapid Response (JRR).⁷⁵

(c) Europese dag tegen straffeloosheid van ernstige internationale misdrijven

- ❖ Op EU-niveau zou een initiatief denkbaar zijn voor een speciaal evenement om de slachtoffers van ernstige internationale misdrijven te herdenken, meer bewustzijn te creëren en meer aandacht te vragen voor de strijd tegen straffeloosheid, vergelijkbaar met de Europese dag voor het herdenken van de slachtoffers van alle totalitaire en autoritaire regimes, de EU-Dag tegen mensenhandel en de Werelddag voor internationale gerechtigheid. Een dergelijke gebeurtenis zou meer bekendheid geven aan de problemen die zich altijd voordoen wanneer er mensen die verantwoordelijk zijn voor het plegen van ernstige internationale misdrijven voor de rechter moeten worden gebracht.

Maatregel 8: Rechten, ondersteuning en bescherming van slachtoffers en getuigen van ernstige internationale misdrijven

Context: Slachtoffers en getuigen van ernstige internationale misdrijven vereisen specifieke aandacht en zorg van de met opsporing en vervolging belaste autoriteiten. Vanwege

⁷⁵ JRR is een intergouvernementele faciliteit voor snelle inzet van strafrechtjuristen volgens een stand-by-rooster. Deze deskundigen zijn speciaal opgeleid in het onderzoek naar het misdrijf genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden en ernstige schendingen van de mensenrechten. Zie voor meer informatie <http://www.justicerapidresponse.org/>.

veiligheidsproblemen, het risico op traumatisering, en de noodzaak van wettelijke vertegenwoordiging bij procedures moeten de nationale autoriteiten bij onderzoek en vervolging bijzondere aandacht schenken aan slachtoffers en getuigen.

Aanbevolen stappen: Ondanks de uitdagingen die zich manifesteren zouden de nationale autoriteiten een aantal maatregelen moeten nemen om adequaat te kunnen reageren ten aanzien van de rechten en behoeften van slachtoffers en getuigen.

- (a)** In vervolgingsstrategieën dient ook een strategie te zitten voor adequate hulpverlening aan slachtoffers
- ❖ De lidstaten zouden inzake voorlichting en communicatie over lopende processen of onderzoeken duidelijke voorschriften moeten hebben voor slachtoffers. Deze inspanningen zouden ook moeten inhouden dat de gezichtspunten en rechten van de slachtoffers een plaats krijgen in opsporings- en vervolgingsstrategieën.
- (b)** De nationale autoriteiten zouden informatie moeten verstrekken over de rechten van en beschermingsregelingen voor slachtoffers
- ❖ Slachtoffers van ernstige internationale misdrijven moeten voldoende worden geïnformeerd over de vraag of zij volgens de rechtsmacht van een onderzoekende staat aan deze procedures mogen deelnemen. Ook moet informatie worden verstrekt over de beschikbare regelingen voor getuigenbescherming in dergelijke zaken.
 - ❖ De lidstaten moeten er ook voor zorgen dat er adequate bescherming wordt geboden tegen bedreigingen en secundair slachtofferschap worden wanneer een slachtoffer als partij optreedt in procedures of moet getuigen tegen zijn belagers. Dergelijke procedures moeten de slachtoffers het basisniveau van bescherming bieden dat wordt toegekend in de richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.⁷⁶

⁷⁶ Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ van de Raad, PB L 315.