

Bruksela, 20 listopada 2014 r.
(30.01)
(OR. en)

15581/1/14
REV 1

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

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretariat Generalny Rady
do:	Delegacje
Dotyczy:	Strategia sieci punktów kontaktowych UE ds. ścigania ludobójstwa w sprawie zwalczania bezkarności w odniesieniu do ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich

Delegacje otrzymują w załączeniu strategię sieci punktów kontaktowych UE ds. ścigania ludobójstwa w sprawie zwalczania bezkarności w odniesieniu do ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich.

Strategia zostanie przedstawiona przez szefa sekretariatu sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa na posiedzeniu grupy GENVAL w dniu 21 listopada 2014 r.

**Strategia sieci punktów kontaktowych UE
ds. ścigania ludobójstwa w sprawie zwalczania
bezkarności w odniesieniu do ludobójstwa,
zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni
wojennych w Unii Europejskiej i w jej
państwach członkowskich**

Haga, październik 2014 r.

SPIS TREŚCI

STRESZCZENIE	3
POSUMOWANIE ZALECEŃ.....	6
ROZDZIAŁ I: PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE A NAJPOWAŻNIEJSZE ZBRODNI O WADZE MIĘDZYNARODOWEJ	8
1.1 Najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej wyzwaniem dla UE i państw członkowskich	8
1.1.1 Związek między najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej a państwami członkowskimi	8
1.1.2 Kto jest odpowiedzialny za prowadzenie śledztw w sprawie tych zbrodni i ich ściganie?	10
1.2 Obowiązek państw w zakresie prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ścigania ich	12
1.2.1 Wprowadzenie definicji najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej do ustawodawstw krajowych.....	13
1.3 Trudności w prowadzeniu śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ich ściganiu	14
1.3.1 Złożoność faktów.....	14
1.3.2 Złożoność prawna	20
ROZDZIAŁ II: ZAANGAŻOWANIE W ZWALCZANIE BEZKARNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH	23
2.1 Na szczeblu Unii Europejskiej	23
2.1.1 Rola sieci	24
2.2 Na szczeblu państw członkowskich	25
2.2.1 Wyniki na szczeblu państw członkowskich oraz członków sieci	29
ROZDZIAŁ III: ZESTAW ŚRODKÓW WSPIERAJĄCYCH KRAJOWE ŚLEDZTWA W SPRAWIE NAJPOWAŻNIEJSZYCH ZBRODNI O WADZE MIĘDZYNARODOWEJ I ŚCIGANIE TYCH ZBRODNI	32
Środek 1: Tworzenie, rozwijanie i promowanie wyspecjalizowanych jednostek	33
Środek 2: Działania chroniące przed uzyskaniem statusu „bezpiecznego portu” – lepsze wykrywanie spraw i informacji dotyczących spraw	34
Środek 3: Uruchomienie systemu efektywnej współpracy.....	37
Środek 4: Ulepszenie ustawodawstwa dotyczącego prowadzenia śledztw, ścigania i wzajemnej pomocy prawnej.....	40
Środek 5: Budowanie sieci jako ośrodka wiedzy fachowej i promowanie jej zarówno na forach unijnych, jak i światowych.....	41
Środek 6: Odnowione zobowiązanie Unii Europejskiej	42
Środek 7: Budowanie zdolności i zwiększanie świadomości wśród odnośnych organów krajowych.....	43
Środek 8: Prawa, wspieranie i ochrona ofiar i świadków najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.....	44

STRESZCZENIE

Unia Europejska wyraża swoją wolę zapewnienia spójności i zgodności w swoich politykach zewnętrznych i wewnętrznych dotyczących zwalczania bezkarności w odniesieniu do ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych („najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej”).¹ W ramach polityki dotyczącej wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (WSiSW) UE dąży do wspierania organów krajowych w państwach członkowskich w prowadzeniu śledztw i ściganiu tych zbrodni, aby terytorium Unii nie stało się „bezpiecznym portem” dla sprawców.²

W ramach tego dążenia w 2002 r. Rada UE (zwana dalej „Radą”) przyjęła decyzję Rady ustanawiającą europejską sieć punktów kontaktowych dotyczących osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości oraz zbrodnie wojenne (zwana dalej „siecią punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa ” lub „siecią”). Sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa spotyka się dwa razy w roku i składa się z prokuratorów, policyjnych śledczych i innych ekspertów (dalej zwanych „punktami kontaktowymi”) ze wszystkich państw członkowskich. W 2003 r. Rada przyjęła decyzję Rady 2003/335/WSiSW, której celem było zwiększenie współpracy między służbami policji a prokuraturami, co pozwoliłoby na maksymalne wykorzystanie możliwości skutecznej współpracy organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych różnych państw członkowskich podczas prowadzenia śledztw i ścigania domniemyanych sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Sieć wspiera wykonanie tej decyzji poprzez ułatwianie wymiany informacji między praktykami, zachęcanie do współpracy między organami krajowymi różnych państw członkowskich oraz zapewnianie możliwości wymiany najlepszych wzorców. Od 2011 r. sieć punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa wspiera w jej działaniach sekretariat, który znajduje się w Hadze przy Eurojuście.

Powyższe inicjatywy UE są obecnie podstawą podejmowanych w ramach WSiSW działań UE w walce z bezkarnością. Są one zasadniczą siłą napędową starań podejmowanych w państwach członkowskich w celu rozliczania sprawców tych zbrodni i wspierają te starania. Państwa członkowskie stoją na czele walki z bezkarnością w odniesieniu do tych zbrodni, niezależnie od tego, gdzie, przez kogo i na kim je popełniono.

¹ Termin „najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej” jest używany w tym dokumencie w odniesieniu do tych zbrodni o wadze międzynarodowej, które objęte są mandatem sieci, a mianowicie: ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne. Sieć dostrzega fakt, że wiele tematów poruszanych w „Strategii sieci punktów kontaktowych UE ds. ścigania ludobójstwa w sprawie zwalczania bezkarności w odniesieniu do ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich” dotyczy także tortur i wymuszonych zaginięć traktowanych jako odrębne zbrodnie. Prowadzenie śledztw w sprawie tortur i wymuszonych zaginięć oraz ich ściganie jako odrębnych zbrodni stanowi ważny element ogólnej walki z bezkarnością.

² *Zob.* Program haski: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat. Partnerstwo na rzecz odnowy europejskiej w dziedzinie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, COM 2005, Dz.U. C 236 z 24 września 2005 r., s.11 , <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0184&qid=1421148422198&from=PL>; oraz program sztokholmski, Dz.U. C 115/1 z 4 maja 2010 r., s. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&rid=1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&rid=1).

Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały odpowiednie traktaty i konwencje międzynarodowe zobowiązujące je do prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, ścigania tych zbrodni i karania ich sprawców. Część państw członkowskich zastosowało się do unijnego zalecenia zawartego w decyzji Rady 2003/335/WSiSW dotyczącego utworzenia jednostek ds. zbrodni wojennych, złożonych z wyspecjalizowanego personelu zajmującego się najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej w policji i prokuraturach państw członkowskich; doprowadziło to w ostatnich latach do wielu, przeprowadzonych w państwach członkowskich, procesów pomyślnie zakończonych skazaniem sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej oraz stanowiło ważne przesłanie, że UE ani państwa członkowskie nie tolerują bezkarności w odniesieniu do takich zbrodni.

Jednocześnie na szczeblu UE i państw członkowskich można by podjąć więcej działań, by zapewnić spójne i skuteczne podejście do walki z bezkarnością obejmujące całą UE. Jak dokładniej wyjaśniono poniżej, podejście takie sprzyjałoby większej współpracy i wymianie informacji na szczeblu krajowym i unijnym, tworzeniu wyspecjalizowanych jednostek w większej liczbie państw członkowskich oraz większemu wspieraniu przez UE organów krajowych, co pozwoliłoby zwiększyć liczbę państw członkowskich aktywnie zaangażowanych w walkę z bezkarnością.

W związku z tym punkty kontaktowe sieci utworzyły grupę zadaniową, której zadaniem było zbadanie możliwości zwiększenia skuteczności w walce z bezkarnością w UE oraz zaproponowanie odnośnych działań.³ Sieć uznała ponadto, że ważnym narzędziem pozwalającym zachęcić do współpracy i opracowywania najlepszych wzorców na szczeblach krajowym i regionalnym, by usprawnić prowadzenie śledztw i ściganie, mógłby stać się nowy instrument, taki jak plan działania UE w sprawie bezkarności.⁴

Pierwszym krokiem w tym kierunku jest opracowanie przez grupę zadaniową sieci niniejszej „Strategii sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa w sprawie zwalczania bezkarności w odniesieniu do ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych w Unii Europejskiej i w jej państwach członkowskich (zwanej dalej „strategią”). Wszystkie punkty kontaktowe, a także eksperci reprezentujący społeczeństwo obywatelskie mieli okazję wnieść do niej wkład oparty na swojej wiedzy i doświadczeniu. Strategia opiera się na wdrożonych doświadczeniach i wnioskach oraz najlepszych wzorcach określonych przez prokuratorów, śledczych policyjnych i innych ekspertów, a także na rozmowach prowadzonych w ramach szesnastu spotkań sieci na przestrzeni ostatnich dwunastu lat i na wypływających z tych rozmów wnioskach.

W strategii zaleca się kompleksowy zestaw środków, które instytucje UE i państwa członkowskie powinny przedsięwziąć, aby wesprzeć organy krajowe w walce z bezkarnością, rozliczaniu sprawców oraz oddawaniu sprawiedliwości ofiarom. Poprzez punkty kontaktowe na szczeblu krajowym i sekretariat sieci⁵ na szczeblu UE sieć będzie korzystać ze strategii jako ram ukierunkowujących jej stały rozwój w

³ Grupa zadaniowa sieci składa się z pięciu punktów kontaktowych (trzech prokuratorów, jeden funkcjonariusz policji i jeden funkcjonariusz zajmujący się wzajemną pomocą prawną), które wielokrotnie się spotykają i korzystają z pomocy sekretariatu sieci.

⁴ *Zob.* dok. Rady UE 16340/13 GENVAL 13 z 19 listopada 2013 r. pt. „Wzmacnianie starań na rzecz zwalczania bezkarności w odniesieniu do poważnych zbrodni o wadze międzynarodowej w UE i jej państwach członkowskich – odnowione zobowiązanie w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych” oraz dok. Rady UE nr 17164/13 GENVAL 87 z 4 grudnia 2013 r. pt. „Podsumowanie dyskusji”.

⁵ Sekretariat sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa został utworzony w lipcu 2011 r. zgodnie z art. 25 a decyzji Rady 2009/426/WSiSW w sprawie wzmocnienia Eurojustu i w sprawie zmiany decyzji 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust w celu zintensyfikowania walki z poważną przestępczością. Sekretariat wchodzi w skład Eurojustu i funkcjonuje jako odrębny dział.

nadchodzących latach oraz pozwalających zachęcać UE i państwa członkowskie do większego zaangażowania.

Sieć będzie regularnie dokonywała przeglądów i ocen strategii, by uwzględnić zachodzące zmiany i postępy wynikające ze wzrostu wiedzy o konieczności zwalczania bezkarności.

W związku z tym strategia ma podwójny cel.

1. Na szczęblu UE jest nim wzmocnienie zaangażowania UE w zwalczanie bezkarności w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej oraz zwiększenie wsparcia dla państw członkowskich. Sekretariat, przy wsparciu punktów kontaktowych, będzie nawiązywał kontakt z odpowiednimi instytucjami i decydentami, by zwiększyć wiedzę o wyzwaniach, przed jakimi stoją krajowe organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych podczas prowadzenia śledztw, ścigania i karania w dziedzinie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, a także by dzielić się najlepszymi praktykami w stawianiu czoła tym wyzwaniom.
2. Na szczęblu państw członkowskich celem strategii jest wnoszenie wkładu w metody działania organów krajowych w zwalczaniu bezkarności na szczęblu krajowym oraz, tam gdzie to potrzebne, rozwijanie tych metod, poprzez określenie konkretnych środków, które pomogą organom krajowym w prowadzeniu śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ściganiu ich.

Aby zrealizować te cele, sieć przedstawi niniejszą strategię odpowiednim grupom roboczym UE, w tym Grupie Roboczej do Spraw Ogólnych i Oceny (GENVAL), z prośbą, by grupa ta pracowała nad ewentualnymi konkluzjami Rady ds. WSiSW w sprawie zobowiązania UE i państw członkowskich do zwalczania bezkarności w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, a zatem by przedstawiła tę kwestię ministrom. Sieć będzie także współpracować z Komisją Europejską nad zwiększeniem zaangażowania w jej polityce walki z bezkarnością. Krajowe punkty kontaktowe w miarę możliwości zapewnią poinformowanie o strategii odpowiednich decydentów krajowych oraz omówienie jej z nimi. Takie rozmowy na szczęblu krajowym są zasadniczymi sposobami zwiększenia krajowych zdolności w walce z bezkarnością oraz mogą pomóc w zachęceniu państw członkowskich do poruszenia na odpowiednich forach unijnych kwestii potrzeby większego zaangażowania UE.

Strategia podkreśla różne konteksty, w jakich państwa członkowskie są konfrontowane z najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej oraz przedstawia kroki podjęte do tej pory przez UE i państwa członkowskie. Strategia nakreśla także problemy, jakich doświadczają śledczy i prokuratorzy oraz inne organy podczas prowadzenia śledztw w sprawach zbrodni o wadze międzynarodowej, podczas ich ścigania i wymierzania kar, a także podkreśla ustalone w przeszłości najlepsze sposoby radzenia sobie z tymi problemami. W ostatniej części strategii przedstawiono środki służące poprawie sprawności i skuteczności śledztw i ścigania na szczęblu krajowym, a także pewne dodatkowe zalecenia dla instytucji UE, państw członkowskich, krajowych punktów kontaktowych oraz sekretariatu sieci.

POSUMOWANIE ZALECEŃ

Dla instytucji UE:

- Zapewnienie odpowiednich zasobów do budowy sieci, która ma być ośrodkiem wiedzy, oraz promowanie jej zarówno na forach UE, jak i poza nimi.
- Potwierdzenie swojego zaangażowania w walkę z bezkarnością poprzez ocenę możliwości dodatkowego finansowania na rzecz sieci oraz na rzecz utworzenia przez organy krajowe wyspecjalizowanych jednostek, a także na rzecz szkoleń i działań w zakresie budowania zdolności.
- Formalna ocena wykonania decyzji Rady 2002/494/WSiSW oraz 2003/335/WSiSW oraz zorganizowanie w Parlamencie Europejskim dorocznego wysłuchania na temat zwalczania bezkarności w UE.
- Umieszczenie tej kwestii w programie działań politycznych i uznanie faktu, że finansowanie jest podstawowym środkiem umożliwiającym organom krajowym i społeczeństwu obywatelskiemu skutecznie koordynować ich walkę z bezkarnością; poprawa zrozumienia międzynarodowego prawa karnego oraz międzynarodowego prawa humanitarnego; zwiększenie publicznej świadomości co do konieczności zwalczania bezkarności.
- Zmiana mandatów Eurojustu i Europolu, by objęły one najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej.
- Przygotowanie planu działania w sprawie zwalczania bezkarności w ramach UE.

Dla państw członkowskich:

- Przegląd i, jeśli to konieczne, zmiana krajowych przepisów dotyczących najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, tak by odzwierciedlały one zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego i nie przewidywały nienależnych immunitetów.
- Utworzenie wyspecjalizowanych jednostek w prokuraturach i służbach policji; oraz opracowanie krajowych strategii i krajowych platform współpracy w zwalczaniu bezkarności w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.
- Zapewnienie w departamentach ds. imigracji odpowiedniego przeszkolenia personelu, opracowania najlepszych praktyk oraz sprawnego przepływu informacji od organów imigracyjnych do organów ścigania, w tym przestrzegania szczególnego obowiązku informowania organów ścigania o zetknięciu się z przypadkami 1F.
- Poprawa komunikacji pomiędzy państwami członkowskimi, na przykład poprzez wykorzystywanie w odpowiednich przypadkach wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych; wspieranie inicjatywy utworzenia globalnych ram współpracy między państwami członkowskimi.
- Zapewnienie skutecznej wymiany informacji pomiędzy departamentami w kraju, w szczególności pomiędzy śledczymi, prokuraturami oraz organami odpowiedzialnymi za nadzorowanie: zamrażania i konfiskaty mienia, handlu lub zakazów podróży.
- Rozszerzenie wykorzystania sieci i sekretariatu sieci poprzez mianowanie wielu krajowych punktów kontaktowych posiadających doświadczenie w ściganiu, prowadzeniu śledztw w sprawach karnych oraz wzajemnej pomocy prawnej, a także specjalistyczną wiedzę na ten temat.

- Włączenie perspektywy ofiar w krajowego strategię śledztw i ścigania od pierwszych etapów sprawy, aby zapewnić sprawiedliwe postępowania oraz wpływ na ofiary i wspólnoty dotknięte zbrodniami, a także dostarczać ofiarom informacji na temat ich praw i mechanizmów ochrony.
- Uświadomienie ogółowi społeczeństwa konieczności w zakresie walki z bezkarnością oraz prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ścigania tych zbrodni.

Dla krajowych punktów kontaktowych:

- Informowanie pozostałego personelu prokuratur i organów ścigania, a także innych odpowiednich organów krajowych, takich jak służby imigracyjne na szczeblu krajowym o tematach omawianych przez sieć.
- Przedstawianie decydentom oraz ogółowi społeczeństwa informacji na temat śledztw w sprawie osób odpowiedzialnych za najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej i ich ścigania.
- Pełnienie roli punktu łączności dla praktyków oraz zwrotne przekazywanie informacji od nich do sieci.

Dla sekretariatu sieci:

- Ułatwianie działań organów krajowych poprzez rozszerzenie funkcji wymiany informacji, co pozwoli także na większą wymianę dobrych praktyk, informacji o obowiązujących przepisach, bieżących przypadkach ścigania i prowadzonych śledztwach.
- Wspomaganie państw członkowskich w ustanawianiu i promowaniu wyspecjalizowanych jednostek.
- Ułatwianie współpracy i koordynacji działań zmierzających do postawienia sprawców przed sądem oraz służenie organom krajowym odnośną wiedzą fachową.
- Sporządzanie rocznego sprawozdania z działań, zawierającego informacje na temat śledztw w sprawie sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej oraz ich ścigania.
- Regularne informowanie grup roboczych Rady, w tym Grupy Roboczej ds. Międzynarodowego Prawa Publicznego (COJUR), jej podgrupy zajmującej się współpracą z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (COJUR-ICC), **Komitetu Koordynacyjnego w dziedzinie Współpracy Policji i Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (CATS)**, Grupy Roboczej do Spraw Ogólnych i Oceny (GENVAL), a także regionalnych grup roboczych.

ROZDZIAŁ I: PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE A NAJPOWAŻNIEJSZE ZBRODNI O WADZE MIĘDZYNARODOWEJ

1.1 Najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej wyzwaniem dla UE i państw członkowskich

W XX. w. około dwieście milionów osób straciło życie bezpośrednio lub pośrednio w wyniku zbiorowych aktów przemocy popieranych przez państwa⁶, a najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej popełniano w ostatnich dziesięcioleciach na pięciu różnych kontynentach. Zbrodnie takie często mają miejsce podczas konfliktów zbrojnych lub kryzysów w sferze cywilnej, mają niezliczonych sprawców, licznych świadków i setki, a nawet tysiące ofiar i charakteryzują się ekstremalną i powtarzającą się brutalnością.

Ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne są „niewyobrażalnymi okrucieństwami, które głęboko poruszyły sumienie ludzkości”, uznawanymi za «zagrożające pokojowi, bezpieczeństwu i pomyślności świata»⁷. Rozwój międzynarodowego prawa karnego, utworzenie w latach 90. trybunałów *ad hoc*, a następnie utworzenie Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) odzwierciedlają powagę tych zbrodni i potrzebę zdecydowanego postępowania wobec sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Walka z bezkarnością nie jest jednak ograniczona do instytucji międzynarodowych i tak naprawdę to państwa członkowskie mają w pierwszym rzędzie obowiązek prowadzenia śledztw w sprawie sprawców tych zbrodni i ich ścigania.

1.1.1 Związek między najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej a państwami członkowskimi

Pomimo powszechnego odczucia, że najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej popełniane są daleko, z doświadczenia wynika, że zbrodnie te, ich sprawcy i ich mienie, ofiary i świadkowie są realnie powiązani z państwami członkowskimi. Najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej popełniano na terytorium państw członkowskich na przykład podczas drugiej wojny światowej, lecz także w późniejszych dziesięcioleciach. Brali w nich udział obywatele państw członkowskich, jako ofiary i jako sprawcy. Kolejny związek między najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej a państwami członkowskimi zachodzi, gdy obywatele państw trzecich, którzy brali udział w takich zbrodniach, są obecni na terytorium państw członkowskich – w charakterze odwiedzających, ubiegających się o azyl lub mieszkańców.

Terytorium

Ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne istotnie były i są popełniane na terytoriach państw członkowskich. Organy krajowe nadal stają wobec

⁶ A. Smeulers i F. Grunfeld, *International Crimes and other Gross Human Rights Violations: a multi- and interdisciplinary textbook*, Antwerpia, 2011, Intersentia, wprowadzenie, s. XIIV.

⁷ Zob. motywy 2 i 3 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

masowych bestialstw, takich jak te, o których popełnienie oskarża się domniemyanych nazistowskich zbrodniarzy wojennych – podczas drugiej wojny światowej⁸ i totalitarne ustroje komunistyczne – podczas zimnej wojny⁹.

Niedawne przystąpienie Chorwacji do UE powiększyło jeszcze terytorium UE, na którym w ostatnich dziesięcioleciach popełniono zbrodnie i mają miejsce śledztwa i ściganie.

Obywatele państw członkowskich

Obywatele państw członkowskich mogą brać udział w najpoważniejszych zbrodniach o wadze międzynarodowej w charakterze sprawców¹⁰, ofiar¹¹ lub świadków, niezależnie od tego, gdzie je popełniono. Oprócz osób fizycznych, także osoby prawne mające siedzibę w UE mogły brać udział w popełnianiu zbrodni o wadze międzynarodowej za granicą, we wspieraniu ich, dostarczaniu pomocy w ich popełnieniu oraz w podżeganiu do nich lub czerpaniu z nich korzyści.¹² Państwa członkowskie mogą wykonywać swą jurysdykcję w odniesieniu do sprawców tych zbrodni, jeśli ich obywatele byli ich ofiarami lub świadkami lub jeśli ich obywatele lub zarejestrowane w nich przedsiębiorstwa ułatwiały popełnianie tych zbrodni z terytorium UE.

Obywatele państw trzecich

Większość najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej ma miejsce na terytorium państw trzecich. Sprawcy, świadkowie i ofiary mogą jednak wjechać na terytorium UE po uzyskaniu wizy turystycznej lub złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (tzn. o azyl). Szczególne znaczenie ma ten ostatni scenariusz, gdyż najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej często są popełniane w kontekście konfliktu zbrojnego lub w wyniku załamania się systemu zapewniającego praworządność i porządek.

⁸ Zob. niedawny przypadek ekstradycji domniemanego nazistowskiego zbrodniarza wojennego między Słowacją a Węgrami: <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Sprawa zakończyła się ze względu na śmierć Lászla Lajosa Csatáry'ego w dniu 12 sierpnia 2013 r. <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

⁹ Zob. niedawny przypadek skazania byłego węgierskiego ministra za zbrodnie wojenne z 1956 r. <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

¹⁰ Na przykład Niderlandy prowadziły śledztwo i proces w sprawie dwóch holenderskich biznesmenów podejrzewanych o pomoc w zbrodniach wojennych popełnionych, odpowiednio, w Iraku i Liberii i o podżeganie do nich. Zob. <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> i <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. Niektóre osoby ubiegały się o azyl w UE, a później uzyskały obywatelstwo jednego z państw członkowskich. W ten sposób stały się one obywatelami w czasie pomiędzy momentem popełnienia zbrodni a oskarżenia o nią. Zob. również niedawną sprawę przeciwko Yvonne N. w Niderlandach: <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ Na przykład Belgia prowadziła śledztwo i proces w sprawie majora Bernarda Ntuyahagi w związku z jego udziałem w zamordowaniu dziesięciu członków sił pokojowych ONZ podczas ludobójstwa w Rwandzie: <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Ponadto niedawne zestrzelenie cywilnego samolotu MH17 nad Ukrainą rozpoczęło międzynarodowe śledztwo w sprawie zbrodni wojennych. Większość ofiar tej domniemanej zbrodni było obywatelami państw członkowskich. Zob. <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> i <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² Na przykład Niderlandy prowadziły śledztwo w sprawie udziału holenderskiej spółki, Lima Holding B.V., w budowie izraelskiego muru oraz fabryki niedaleko osiedla na Zachodnim Brzegu: <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Ponadto Szwajcaria rozpoczęła śledztwo w sprawie spółki Argos Heraeus, jednej z największych rafinerii złota, za współudział w zbrodniach wojennych i praniu pieniędzy w związku z pozyskiwaniem złota od jednej ze zbrojnych grup w Demokratycznej Republice Konga: <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

Osoby w państwach, w których wystąpi taka sytuacja, mogą więc uciekać ze swoich terytoriów i przedostawać się do UE. W ostatnich latach liczba obywateli państw trzecich ubiegających się o azyl w UE znacznie wzrosła, a liczba wniosków o azyl w 2013 r. wyniosła 435 tysięcy.¹³ W tym procesie niektórzy sprawcy najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej mogą pozostać niezauważeni i uzyskać pozytywną odpowiedź na wniosek o azyl. Innym można odmówić statusu uchodźcy z wielu powodów, w tym na podstawie art. 1F Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców.¹⁴

Niektórzy podejrzani mogą być poddani ekstradycji, by stanąć przed sądem poza UE; jednakże ze względu na zasadę *non-refoulement*¹⁵ lub po prostu z braku odpowiednich ram prawnych regulujących ekstradycję niektórzy pozostaną na terytorium państw członkowskich. W tym ostatnim przypadku, w wyniku różnych przepisów dotyczących jurysdykcji, to na organy krajowe na podstawie ich zobowiązań międzynarodowych spada obowiązek ścigania domniemyanych sprawców obecnych lub mieszkających na ich terytorium.¹⁶

Inna kwestią, która może się pojawić, jest immunitet chroniący dyplomatów, urzędników państwowych lub innych przedstawicieli rządu, którzy mogli brać udział w popełnianiu tych zbrodni.

Obecność ofiar i świadków, którzy są obywatelami państw trzecich, oznacza także obowiązek współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi, takimi jak MTK. Współpraca z innymi państwami członkowskimi lub państwami trzecimi jest niemal nieuchronnie konieczna dla odpowiedniego ścigania domniemyanych sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, gdyż świadkowie, ofiary i sprawcy często przebywają w różnych jurysdykcjach. Wreszcie państwa członkowskie mogą być zobowiązane do zapewnienia ochrony lub rekompensaty ofiarom lub świadkom.

¹³ Zob. sprawozdanie Eurostatu z 24 marca 2014 r.: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Artykuł ten dotyczy przypadków przewidzianych w art. 1F Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1954 r., i ma następujące brzmienie:

„Postanowienia niniejszej Konwencji nie mają zastosowania do osoby, w stosunku do której istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

a) dokonała zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych dla ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni;

b) dokonała poważnej zbrodni o charakterze niepolitycznym poza państwem, które ją przyjęło, przed uznaniem jej za uchodźcę;

c) jest winną czynów sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych”.

¹⁵ Zasada *non-refoulement* jest zasadą prawa międzynarodowego, która zakazuje bezpośredniego lub pośredniego wydalenia cudzoziemca do terytorium, gdzie z jego życia lub niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”. Zasada ta nie ma jednak zastosowania, jeśli „istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który, będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie, stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa”. Zasada ta jest zawarta w art. 33 Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz protokole do niej z 1967 r.

¹⁶ Zasada *aut dedere aut judicare* dotyczy prawnego obowiązku ścigania lub ekstradycji osób, które popełniły poważne zbrodnie o wadze międzynarodowej. Zob. obowiązek ekstradycji lub ścigania w odniesieniu do tortur: Pytania dotyczące obowiązku ścigania lub ekstradycji, zob. wyrok Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS) w sprawie: Belgia przeciwko Senegalowi, ICJ GL No 144, ICGJ 437 (ICJ 2012) z 20 lipca 2012 r., dostępny na poniższej stronie: <http://www.icj.org/docket/files/144/17064.pdf>.

1.1.2 Kto jest odpowiedzialny za prowadzenie śledztw w sprawie tych zbrodni i ich ściganie?

Główną odpowiedzialność za ściganie ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych ponoszą państwa. Obowiązki te wynikają z traktatów międzynarodowych¹⁷ oraz z prawa zwyczajowego, a wiele z nich ugruntowano w Rzymskim Statucie MTK, którego państwa-strony uznały obowiązek zwalczania bezkarności sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Ponadto jurysdykcja MTK ograniczona jest do niewielkiej liczby szczególnych przypadków, co oznacza, że ciężar obowiązku ścigania sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej spoczywa na organach krajowych.

Z wyjątkiem MTK wszystkie trybunały międzynarodowe *ad hoc* były tworzone dla określonej sytuacji i mogły ścigać tylko sprawców biorących udział w tym właśnie konflikcie, i to przy spełnieniu dodatkowych kryteriów. MTK jest pierwszym stałym trybunałem międzynarodowym i chociaż jego mandat jest mniej ograniczony geograficznie (obejmuje terytorium wszystkich państw-stron), to istnieją inne ograniczenia jego jurysdykcji. Po pierwsze, chociaż wszystkie 28 państw członkowskich ma status stron Rzymskiego Statutu MTK, na całym świecie jest to tylko 122 państw¹⁸, a więc MTK nie jest rzeczywistym trybunałem światowym. Jurysdykcja MTK jest ponadto ograniczona do sytuacji, w których zbrodnia popełniona została:

- 1) przez obywatela państwa-strony lub
- 2) na terytorium państwa-strony lub
- 3) jeśli dana sytuacja zostanie przedstawiona MTK przez Radę Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych lub
- 4) jeśli dane państwo uznało jurysdykcję MTK w odniesieniu do danej zbrodni.¹⁹

Ponadto jurysdykcja MTK ograniczona jest do zbrodni popełnionych po 1 lipca 2002 r.²⁰; do tych najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, które zdefiniowane są w statucie rzymskim (nie jest to wyczerpująca lista w porównaniu do innych źródeł międzynarodowego prawa karnego²¹);

¹⁷ Zob. część 1.2 niniejszej strategii na temat obowiązków państw.

¹⁸ 122 państw-stron w dniu 17 września 2014 r. Aktualną liczbę można sprawdzić, klikając w następujący link: http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Zob. art. 12 i 13 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

²⁰ Państwo może jednak zaakceptować jurysdykcję MTK wstecznie, wypełniając odpowiednią deklarację zgodnie z art. 12 ust. 3 statutu rzymskiego.

²¹ Na przykład 21 państw członkowskich podpisało Międzynarodową konwencję o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, a Austria, Belgia, Francja, Litwa, Niderlandy, Niemcy, Portugalia i Hiszpania ratyfikowały ją. Ponadto wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały cztery konwencje genewskie nakładające pozytywny obowiązek ścigania lub ekstradycji o zasięgu przekraczającym ramy statutu rzymskiego.

a w większości przypadków także do sprawców, na których ciąży „największa odpowiedzialność”.²²

Co najważniejsze, zasada komplementarności oznacza, że MTK sprawuje jurysdykcję tylko w przypadkach, w których państwa nie są do tego zdolne lub nie chcą tego zrobić.²³ Skuteczność ścigania należy zatem zapewnić poprzez przedsięwzięcie działań na szczeblu krajowym oraz zwiększenie współpracy międzynarodowej.²⁴ MTK ma zatem jurysdykcję lub przyjmuje ją w bardzo ograniczonej liczbie przypadków, a to przede wszystkim państwa mają obowiązek poszukiwania osób odpowiedzialnych za popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, prowadzenie śledztw w ich sprawie oraz ścigania ich.

1.2 Obowiązki państw w zakresie prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ścigania tych zbrodni

Obowiązki państw w zakresie prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ścigania ich rozwinęły się głównie w ciągu dwóch ostatnich stuleci, a kodyfikacja zasad mających zastosowanie w takich sytuacjach konfliktu ma swoje początki między innymi w deklaracji petersburskiej z 1868 r.²⁵, konwencjach haskich z 1899 r. oraz 1907 r.²⁶, traktacie wersalskim z 1919 r., kartach trybunałów wojskowych w Norymberdze i w Tokio, konwencji o ludobójstwie z 1948 r. oraz w konwencjach genewskich z 1949 r. i ich protokołach dodatkowych.

Następujące źródła prawa międzynarodowego pozwalają organom krajowym, a czasem zobowiązują je, by poszukiwać odpowiedzialnych za popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, prowadzić śledztwa w ich sprawie i dokonywać ich ekstradycji, niezależnie od miejsca popełnienia zbrodni i od narodowości sprawcy lub ofiary:

- Konwencja w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa z 1948 r. (art. 1, 5 i 6)²⁷
- Cztery konwencje genewskie z 1949 r. (konwencja I, art. 49; konwencja II, art. 50; konwencja III, art. 129; konwencja IV, art. 146) oraz trzy protokoły dodatkowe (protokół I, art. 85)
- Konwencja haska o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego z 1954 r. (art. 28) oraz drugi protokół dodatkowy do niej (art. 17 ust. 1)

²² Zob. strategię MTK w zakresie ścigania na lata 2009-2012, pkt 34, dostępną pod poniższym adresem: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; plan strategiczny Urzędu Prokuratora na lata 2012-2015, pkt 22, dostępny pod poniższym adresem: http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/policies%20and%20strategies/Documents/OTP-Strategic-Plan-2012-2015.pdf.

²³ Zob. art. 17 ust. 1 Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

²⁴ Zob. motyw 4 w preambule Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego.

²⁵ Deklaracja zakazująca stosowania podczas wojny pocisków wybuchających o wadze poniżej 400 gramów, Petersburg, 29 listopada/11 grudnia 1868 r.

²⁶ Wiele zasad zawartych w konwencjach haskich z 1899 i 1907 r. odzwierciedlało z kolei przepisy Kodeksu Liebera (z 1863 r.).

²⁷ W opinii doradczej z 28 maja 1951 r. w sprawie zastrzeżeń do konwencji o ludobójstwie Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zasady leżące u podstaw konwencji są uznawane przez cywilizowane narody za wiążące dla państw, nawet gdyby obowiązek taki nie był nałożony przez konwencję; tym samym przyznał jej status międzynarodowego prawa zwyczajowego, które jest wiążące dla wszystkich państw.

- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu i karaniu zbrodni apartheidu z 1976 r. (art. 4)
- Konwencja w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania z 1984 r. (art. 5 ust. 2 i art. 7 ust. 1)
- Rzymskie Statuty MTK z 1998 r. (motywy 4, 6 i 10 w preambule i art. 1)
- Międzynarodowa konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem z 2006 r. (art. 3, 4, 6 i art. 9 ust. 2)
- Międzynarodowe prawo zwyczajowe²⁸

1.2.1 Wprowadzenie definicji najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej do ustawodawstw krajowych

Krajowe systemy prawa karnego państw członkowskich muszą być zgodne z ich obowiązkami wynikającymi z umów międzynarodowych i międzynarodowego prawa zwyczajowego, omówionych powyżej. Nieuaktualnione przepisy krajowe utrudniają skuteczne śledztwo i ściganie, a także współpracę między państwami członkowskimi. Na przykład jedno z państw członkowskich mogłoby zwrócić się o wzajemną pomoc prawną w przypadku zbrodni przeciw ludzkości, a państwo członkowskie będące adresatem wniosku nie mogłoby go rozpatrzyć z powodu braku takich przestępstw w jego kodeksie karnym.²⁹ Niewłaściwa transpozycja może z kolei powodować rozpoczęcie rozpraw za mniej poważne przestępstwa, np. za zabójstwo. Same rozprawy mogą być w związku z tym ograniczone przepisami o przedawnieniu lub brakiem jurysdykcji eksterytorialnej.

Zbrodnie wojenne

Wprowadzenie definicji zbrodni wojennych do ustawodawstwa krajowego dokonało się: 25 państw członkowskich zdefiniowało zakres tych zbrodni oraz przewidziało w przepisach represję wszechświatową, by ścigać sprawców przebywających na ich terytoriach.

²⁸ Bardziej kompleksowy przegląd istnienia obowiązku ścigania lub ekstradycji oferuje opracowanie Claire Mitchell: *Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law*. Załączniki 2 i 4 do tego opracowania odsyłają do wielu rezolucji ONZ, które wskazują na wyłonienie się tej zasady jako elementu międzynarodowego prawa zwyczajowego. Dostępne jest ono pod adresem: <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ Zob. sprawozdania Koalicji na rzecz Międzynarodowego Trybunału Karnego: *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities* przygotowane w ramach światowej kampanii na rzecz Międzynarodowego Trybunału Karnego, z maja 2012 r., dostępne pod adresem: http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, oraz sprawozdanie Amnesty International pt. *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update* z października 2012 r. dostępne pod adresem: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>.

W jednym z państw członkowskich w obecnych przepisach brakuje jednak definicji zbrodni wojennej, a w innych dwóch definicja ta znajduje się tylko w wojskowym kodeksie karnym.³⁰

Zbrodnie przeciw ludzkości

W trzech państwach członkowskich krajowe przepisy karne nie przewidują definicji zbrodni przeciw ludzkości ani nie wspominają o nich lub też nie są w pełni zgodne ze statutem rzymskim.³¹

Ludobójstwo

Wprowadzenie definicji zbrodni ludobójstwa do przepisów krajowych udało się we wszystkich państwach członkowskich.

1.3 Trudności w prowadzeniu śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i w ich ściganiu

Ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne sprawiają śledczym i prokuratorom wiele trudności. Złożoność faktów wyraźnie odróżnia je od większości przestępstw popełnianych w kraju i sprawia śledczym jedyne w swym rodzaju trudności, które w wielu przypadkach pogłębia jeszcze fakt, że śledztwa prowadzone są często poza UE. W związku z tym zespoły specjalistów mogą być zmuszone do wyjazdu do państw trzecich, by zebrać dowody, zapoznać się z miejscami zbrodni lub przesłuchać świadków. Złożoność prawna takich spraw także nastrocza szczególnych trudności organom krajowym, które muszą ustalić jurysdykcję i postawić przed sądem osoby odpowiedzialne za masowe akty okrucieństwa.

1.3.1 Złożoność faktów

a. Charakter i skala zbrodni

Najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej często występują w skali nieporównywalnej z większością przestępstw popełnianych w kraju. Mogą mieć setki lub często tysiące bezpośrednich ofiar, wielu sprawców i nadmierną liczbę świadków. Zbrodnie te z reguły wiążą się z ekstremalną i powtarzającą się brutalnością. Czynniki te powodują wiele skutków dla śledczych.

³⁰ Austria nie posiada przepisów dotyczących zbrodni wojennych; w Danii i Włoszech przepisy krajowe dotyczące zbrodni wojennych znajdują się wyłącznie w wojskowym kodeksie karnym, który obejmuje tylko sytuacje, w których czyny popełnione zostały przez armie tych państw lub przeciwko nim. *Zob.* publikację: „Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU”, REDRESS/FIDH, grudzień 2010 r., dostępną pod adresem http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf oraz <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Austria, Dania i Włochy, patrzy wyżej.

- Geograficzne rozmieszczenie elementów zbrodni

Najczęściej na najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej składają się różne zdarzenia, które zachodzą w długim okresie czasu. Z reguły obejmują one rozległy obszar geograficzny, często rozpościerający się na wiele wiosek, miast i regionów, a czasem przekraczający granice państwowe. Ponadto oddalenie geograficzne obszaru objętego konfliktem często stwarza wiele przeszkód. W niektórych sytuacjach dotarcie do świadka lub ofiary na obszarze szarganym wojną jest niezwykle trudne. Ustalenie tożsamości tych osób, odnalezienie ich i nawiązanie z nimi kontaktu wiąże się ze znacznymi nakładami logistycznymi i finansowymi oraz stanowi istotne ograniczenie dla śledczych lub prokuratorów próbujących wymierzyć sprawiedliwość domniemanym sprawcom takich zbrodni.

- Duża liczba osób biorących udział w zbrodni

Jak łatwo się domyślić, zbrodnie o takiej skali są zwykle wynikiem udziału dużej liczby sprawców. Sprawcy mogą być przedstawicielami państwa, np. armii, policji, urzędnikami lub cywilami albo grupami niezwiązanymi z rządem, takimi jak grupy paramilitarne czy bojówki. Zbrodnie takie mogą być popełniane w ramach złożonych struktur organizacyjnych, które nie pasują do modelu tradycyjnych, zhierarchizowanych organizacji.³² Zrozumienie tego, jakie podmioty brały udział w popełnieniu zbrodni, ma ogromne znaczenie dla ustalenia zaangażowania w nią domniemanego sprawcy oraz jego stanowiska w strukturze przestępczej. Oprócz wielu sprawców, najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej mają często wiele ofiar i wielu świadków.

- Zbrodnie z użyciem przemocy na tle seksualnym lub płciowym

Prowadzenie śledztw w sprawie zbrodni na tle seksualnym i płciowym oraz ściganie ich może narażać na szczególne trudności z powodu wymagającego taktownego podejścia charakteru tych zbrodni oraz związanego z nimi piętna społecznego, wstydu, upokorzenia ofiar i świadków, intymnego charakteru zbrodni oraz prawdopodobieństwa wtórnej wiktymizacji i pogłębienia urazu psychicznego podczas procesu karnego. Z dotychczasowych spraw wynika, że potrzebni są umiejętni śledczy i prokuratorzy, wystarczająco przeszkoleni i posiadający wystarczającą wiedzę, by zadawać odpowiednie i taktowne pytania w celu stwierdzenia zbrodni na tle seksualnym, a także uwzględnienia wszystkich okoliczności przemocy na tle seksualnym niezbędnych do ustalenia, czy wystąpiły elementy pozwalające na zaliczenie przestępstwa do ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych.³³

b. Niestabilne, zanarchizowane środowisko po zbrodni

³² Plan strategiczny Urzędu Prokuratora MTK na lata 2012-2015, pkt. 3.

³³ *Zob.* dalsze konkluzje 16. posiedzenia europejskiej sieci punktów kontaktowych ds. badania i ścigania ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych w dniach 21-22 maja 2014 r. w Hadze; punkty 5-8.

Najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej mogą być popełniane podczas konfliktu zbrojnego, w wyniku załamania się praworządności i porządku, tłumienia społeczeństwa, w kontekście brutalnej dyskryminacji lub prześladowania, represji politycznych i innych scenariuszy.

Warunki takie są przeszkodami w śledztwie i mogą utrzymywać się nawet po zakończeniu konfliktu lub kryzysu.

- Rząd, który nie może lub nie chce współpracować

W takich warunkach państwo, na którego terytorium rozegrały się zbrodnie, może nie współpracować w śledztwie, zwłaszcza jeśli urzędnicy tego państwa są jego przedmiotem. Urzędnicy ci mogą tworzyć przeszkody polityczne lub prawne, utrudniające śledztwo. Na przykład ustawodawstwo krajowe może nie zezwalać na takie śledztwa, urzędnicy rządowi mogą manipulować przepisami lub nałożyć na śledczych ograniczenia podróży. W przypadkach, w których rząd chce współpracować, inne czynniki mogą utrudniać śledztwo. Na przykład państwo może nie posiadać właściwie i skutecznie działających struktur publicznych lub urzędów, a zatem nie może zapewnić odpowiednich kanałów współpracy, a co za tym idzie, wzajemnej pomocy prawnej.

- Zagrożenia bezpieczeństwa

W państwach objętych śledztwem może toczyć się konflikt zbrojny lub, nawet gdy tak nie jest, dotarcie do niektórych obszarów w celu zebrania dowodów może być niezwykle trudne lub niebezpieczne ze względu na niszczyielski wpływ konfliktu na infrastrukturę państwa lub po prostu dlatego, że władze państwa nie mają kontroli nad częściami swojego terytorium. Na niektórych obszarach mogą znajdować się niewybuchy, miny lub inne rodzaje amunicji. Zapewnienie bezpieczeństwa osób związanych ze śledztwem, ściganiem i procesami domniemyanych sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej (śledczy, prokuratorzy, obrońcy, sędziowie, świadkowie, ofiary, tłumacze oraz sprawcy) wymaga przygotowania i odpowiednich zasobów. Kompleksowe planowanie działań śledczych oraz ocena zagrożeń pozwalająca określić względy bezpieczeństwa podczas prowadzenia śledztwa to bardzo ważne kroki pozwalające zminimalizować ryzyko.

- Ustalenie tożsamości świadków i ofiar

Rejestry ludności są często zniszczone, zagubione, nieprawidłowo prowadzone w okresie konfliktu lub po prostu nie istnieją. Ponadto wiele świadków i ofiar, a często i samych sprawców, ucieka z regionu z powodu niestabilnej sytuacji w zakresie bezpieczeństwa lub strachu przed reperkusjami. Sytuacje te znacząco utrudniają ustalenie tożsamości i miejsca pobytu świadków i ofiar, utrzymanie z nimi kontaktu, znalezienie powiązań między nimi oraz powiązanie ich z miejscem zbrodni. Niektóre organy krajowe próbują zachęcać te ofiary i świadków, które przybywają na ich terytorium, by podczas procesu imigracyjnego informowali o swoich doświadczeniach związanych ze zbrodniami.³⁴

³⁴ Na przykład niemieccy urzędnicy imigracyjni zwracają się do osób starających się o azyl i pochodzących z Syrii o wypełnienie formularza, w którym jest pytanie, czy byli świadkami jakichś przestępstw wojennych, a jeśli tak, to są one proszone o podanie szczegółów. Zob. Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, wrzesień 2014 r., s. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

Aby śledztwa dotyczące najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej były prowadzone dogłębnie, z uwzględnieniem oświadczeń wszystkich stron, których one dotyczą, i wszystkich dostępnych dowodów, niezbędna jest współpraca między organami zainteresowanych państw, a zwłaszcza między organami imigracyjnymi, organami ścigania i prokuraturami państw członkowskich, która pomoże w ustaleniu tożsamości odpowiednich świadków.

- Wsparcie i ochrona ofiar i świadków

Organy śledcze i prokuratury często natrafiają na szczególne sytuacje dotyczące ofiar i świadków, w których powinni kierować się zasadą nieszkodzenia. Ofiary i świadkowie mogą obawiać się reperkusji, jeśli będą zeznawać przeciwko domniemanym sprawcom.³⁵ Podejrzani, którzy mają duże wpływy w obszarach objętych konfliktem, mogą wywierać naciski na osoby, które mogłyby zeznawać przeciwko nim. Ponadto należy zadbać o zapewnienie ofiarom i świadkom odpowiedniego wsparcia psychologicznego, by ochronić ich przed wtórną wiktyimizacją. Kolejne trudności mogą się pojawić przy korzystaniu z opinii biegłych, a także przy ustalaniu tożsamości i miejsca pobytu wiarygodnych i godnych zaufania świadków. Z powodów logistycznych i innych zeznania składane są czasem za pomocą wideokonferencji, przy której traci się wszystkie zalety zeznań na żywo. Ponadto ze względu na charakter niektórych społeczeństw lub brak możliwości zapewnienia ofiarom i świadkom pozostania nierozpoznanymi, zachowanie poufności śledztwa w terenie jest często trudne. Problemy te zaostrzają się, gdy ofiary, świadkowie lub ich rodziny mieszkają poza państwami członkowskimi. Trudności związane z zapewnieniem ochrony w tych warunkach wymagają kompleksowej oceny ryzyka od samego początku śledztwa.

Oprócz zapewniania wsparcia i ochrony ofiarom i świadkom organy krajowe mają inne obowiązki, takie jak dopuszczenie ofiar do udziału w postępowaniu i zapewnienie korzystania z innych praw, takich jak prawo do przedstawicielstwa ustawowego, ochrony i wsparcia, a także do zadośćuczynienia.³⁶ Zapewnienie takiego wsparcia może być jednak trudne, zwłaszcza w przypadku ofiar mieszkających za granicą. Zapewnienie odpowiedniego wsparcia może wymagać od organów wdrożenia już na początku strategii komunikacyjnej oraz podjęcia działań informacyjnych, jeśli chodzi o trwające śledztwa i rozprawy, aby poinformować ofiary o postępowaniu i ich prawach oraz zachęcić je do ujawnienia się.

³⁵ *Na przykład* w przypadku Josepha Mpambary z władzami holenderskimi skontaktował się świadek, który poczuł się zastraszony, gdyż skontaktowali się z nim krewni oskarżonego. *Zob.* Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, wrzesień 2014 r., s. 49-50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ *Zob.* dyrektywę 2012/29/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, a także wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie transpozycji i wdrożenia tej dyrektywy, wydane w grudniu 2013 r.

- Konsekwencje czasowe

Śledztwa i ściganie zawsze mają miejsce już po wystąpieniu wydarzeń, lecz w przypadku zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych, śledztwa i ściganie mogą następować po kilkunastu lub nawet kilkudziesięciu latach. Najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej nie ulegają zwykłe przedawnieniu. Z tego powodu postępowania można prowadzić, dopóki sprawcy pozostają przy życiu. Wraz z upływem czasu pomiędzy popełnieniem zbrodni a śledztwem wzrastają jednak również trudności w zebraniu wiarygodnych dowodów. Na przykład wyniki ekspertyzy kryminalistycznej mogą zaginąć lub zostać zanieczyszczone, archiwa – ulec zniszczeniu, a pamięć świadków może być bardziej narażona na pomyłki.

c. Charakter informacji

- Ilości informacji i zarządzanie sprawą

Z jednej strony śledczy napotykają na brak namacalnych dowodów ze względu na różne czynniki, takie jak czas, który upłynął między popełnieniem czynu a śledztwem, istnienie wielu sprawców, brak zapisów, na przykład zapisu rozkazu łączącego sprawcę z miejscem zbrodni. Z drugiej strony mogą oni stanąć przed ogromem potencjalnie istotnych informacji, które mogą być przydatne podczas śledztwa. Skonsolidowanie tak obszernych informacji i zarządzanie nimi wymaga umiejętności specjalistów, tłumaczy i śledczych, a także dostępności zasobów administracyjnych i innych zasobów. Śledczy napotykają także na różne źródła informacji, które można wykorzystać w charakterze dowodów. Informacje te mogą: 1) być publiczne, takie jak te dostępne w mediach, internecie (np. na portalach YouTube, Facebook), w sprawozdaniach organizacji międzyrządowych, pozarządowych i innych organizacji międzynarodowych; 2) być zastrzeżone, takie jak te pochodzące z różnych krajowych lub międzynarodowych służb wywiadowczych; lub 3) mieć formę dokumentów międzynarodowych lub krajowych do których dostęp jest ograniczonym, pochodzących np. z dochodzeń policyjnych lub od służb imigracyjnych. Chociaż zarówno informacje publiczne, jak i zastrzeżone, mogą służyć za źródła potencjalnych dowodów w postępowaniach sądowych, to ich ilość, a także zarządzanie nimi i ich przegląd, stanowią wyzwanie dla śledczych i prokuratorów.

- Tłumaczenie ustne i pisemne

Znalezienie bezstronnych, dostępnych i wiarygodnych tłumaczy w obszarze objętym konfliktem może okazać się problemem. W niektórych przypadkach języki, którymi mówi miejscowa społeczność lub strony konfliktu, mogą być bardzo rzadkie lub używane wyłącznie przez jedną grupę zaangażowaną w konflikt.³⁷ Ponadto, ze względu na złożoność faktów w takich przypadkach, może zaistnieć potrzeba przetłumaczenia dużej ilości potencjalnie istotnej dokumentacji.

³⁷ Na przykład w związku z wojną między Erytreą a Etiopią Stały Trybunał Arbitrażowy otrzymał zeznania, które przetłumaczono za pośrednictwem czterech różnych języków. Zob. 'Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission', Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, s. 86.

- Znaczenie zeznań świadków

Ponieważ sprawcy najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej często nie zostawiają dokumentów ani zapisów, które można by odnaleźć, zeznania świadków są zasadniczym elementem umożliwiającym skuteczne postawienie zarzutów sprawcy. W takich przypadkach śledczy często mają do czynienia z problemami takimi jak psychiczne urazy świadków, wpływanie na świadków czy wtórna wiktyalizacja oraz wiarygodność. Zmęczenie świadków także może być źródłem znacznych problemów, zwłaszcza jeśli świadkowie wcześniej zdawali relację z wydarzeń wielokrotnie i wielu różnym osobom (pracownikom organizacji humanitarnych, organizacji pozarządowych, mediów, śledczym międzynarodowym itp.). Ponadto świadkowie mogą cierpieć na utratę lub zaburzenia pamięci na skutek zacierania się wspomnień po długim czasie.³⁸ W związku z zawiłościami, które są charakterystyczne dla zeznań świadków i ofiar w takich sprawach, śledczy pracujący nad najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej muszą być odpowiednio przeszkoleni, by skutecznie prowadzić rozmowy lub przesłuchania. Ponadto śledczy muszą dostrzegać potrzebę zbadania innych rodzajów dowodów, takich jak dowody z dokumentów lub wyniki ekspertyz kryminalistycznych.

d. Trudności logistyczne

- Liczba potencjalnych śledztw i ustalanie hierarchii ważności

Systemy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych w państwach członkowskich często stają przed problemem dużej liczby podejrzanych o popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Niewystarczająca liczba wyszkolonych urzędników, niedostateczne środki lub ograniczone zdolności administracyjne mogą zmniejszyć skuteczność wielu śledztw prowadzonych równolegle. Właściwe organy często muszą zatem ustalać hierarchię ważności swoich działań i skupić się na rozpoczęciu rozpraw podejrzanych, którym można przedstawić mocne dowody. Taka hierarchia może uwzględniać wiele czynników, takich jak dostępne zasoby, liczba dowodów i dostępność istotnych informacji.

- Przestrzeń robocza

Śledztwo często ma miejsce na obcym obszarze geograficznym, co może powodować wiele przeszkód natury logistycznej. Aby należycie przygotować wyjazd, śledczy pracujący nad najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej popełnionymi w państwie trzecim musi mieć wiedzę o klimacie, warunkach pogodowych, infrastrukturze drogowej i innych problemach z dostępem, na jakie można napotkać, a także zrozumieć wpływ, jakie czynniki te mogą mieć na zebrane dowody. W przypadku

³⁸ Na przykład Argentyna i Gwatemala dopiero niedawno rozpoczęły śledztwa w sprawie masowych bestialstw popełnionych na ich terytoriach, chociaż popełniono je w latach 80. Państwa bałtyckie prowadzą śledztwa w sprawie zbrodni popełnionych w latach 50., na początku okupacji sowieckiej. Zarówno Prokurator Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Byłej Jugosławii, jak i sądy krajowe nadal prowadzą śledztwa w sprawie zbrodni popełnionych w byłej Jugosławii na początku lat 90.; trwa także ich ściganie. Podobnie jest w przypadku ludobójstwa w Rwandzie z 1994 r. – śledztwa i procesy są w toku.

śledztw na terenach obcych mogą być konieczne intensywne przygotowania, takie jak zaszczepienie się na odpowiednie choroby, przygotowanie specjalnego sprzętu elektrycznego i innych specjalistycznych przyborów.

- Wiedza specjalistyczna

Rozprawy podejrzanych o popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej zawsze wymagają szerokiej wiedzy w dodatkowych dziedzinach, oprócz mających zastosowanie ram prawnych. Zarówno prokuratorzy, jak i obrońcy zwykle korzystają z pomocy biegłych, którzy wypowiadają się na temat specyficznych cech danego konfliktu. Zarówno śledczy, jak i prokuratorzy oraz sędziowie muszą mieć wiedzę o innych istotnych dziedzinach, takich jak organizacja i struktury wojskowe, działanie różnych rodzajów broni, min i amunicji, balistyka i medycyna sądowa, a także czynniki geopolityczne i społeczno-kulturalne przyczyniające się do powstawania konfliktów siłowych. Ponadto właściwe organy powinny mieć dostęp do wiedzy specjalistycznej w dziedzinach: policji, bezpieczeństwa, polityki i historii w odniesieniu do państwa, w którym miała miejsce zbrodnia.

- Społeczeństwo

Lokalne społeczeństwo na obszarze objętym konfliktem, na którym popełniono zbrodnie, często odznacza się inną lub obcą kulturą, zestawem wartości lub wzorami zachowania. Ponadto najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej często popełniane są przez strony należące do innych grup o przeciwstawnych poglądach politycznych lub gospodarczych i innych cechach kulturowych, etnicznych i historycznych lub popełniane przeciwko tym stronom. Zarówno śledczy, jak i prokuratorzy i sędziowie muszą dogłębnie rozumieć takie czynniki społeczne, by zapewnić bezpieczne i właściwe prowadzenie takich spraw.

- Brak instrumentów współpracy sądowej

Śledczy i prokuratorzy często napotykają na brak instrumentów sądowych w państwach trzecich, a w konsekwencji brak podstawy prawnej dla wzajemnej pomocy prawnej oraz ekstradycji. W takich sytuacjach właściwe organy państwowe muszą, w najlepszym przypadku, oprzeć się na umowach o współpracy zawieranych *ad hoc* (co w dużym stopniu zależy od woli politycznej obcych państw i znacznych nakładów czasu i zasobów); przy najgorszym scenariuszu, wcale nie mogą podjąć współpracy.

1.3.2 Złożoność prawna

- Elementy kontekstowe

Oprócz ustalenia obiektywnych (*actus reus*) i subiektywnych (*mens rea*) elementów najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, konieczne jest także przedstawienie

dowodów dotyczących szczególnych elementów kontekstowych.³⁹ Na przykład aby dowieść, że popełniono zbrodnie przeciw ludzkości, należy przedstawić dowody tego, że zbrodnie te stanowiły element rozległego lub systematycznego ataku skierowanego przeciwko ludności cywilnej, a w przypadku zbrodni wojennych należy przedstawić dowody na to, że zbrodnie popełniono w kontekście międzynarodowego lub innego konfliktu zbrojnego.

- Skuteczne wdrożenie

Zgodnie z zasadą komplementarności zawartą w statucie rzymskim, priorytetową jurysdykcję w odniesieniu do prowadzenia śledztw w sprawie osób podejrzanych o popełnienie ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych, a także ich ścigania, mają państwa-strony. Jak opisano już powyżej, odpowiedzialność wszystkich państw za postawienie przed sądem sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej wywodzi się z zobowiązań międzynarodowych, znacznie szerszych niż te, które zawiera statut rzymski. Właściwe funkcjonowanie systemu komplementarności wymaga jednak odpowiedniego wdrożenia obowiązków wynikających ze statutu rzymskiego, aby umożliwić organom krajowym prowadzenie rozpraw zgodnie z utrwalonymi zasadami międzynarodowego prawa karnego. W praktyce komplementarność oznacza, że państwa-strony zobowiązane są nie tylko do kryminalizacji w krajowym prawie karnym zbrodni zawartych w statucie rzymskim, lecz także do zapewnienia, że odpowiednio wprowadziły do swojego prawa pojęcia takie jak odpowiedzialność dowódców i innych przełożonych, a także do zapewnienia odpowiednich przepisów dotyczących jurysdykcji, kar, immunitetów, przedawnienia – zgodnych z prawem międzynarodowym. Wdrożenie w danym państwie norm prawa międzynarodowego czasem okazuje się nieodpowiednie dla realizacji zobowiązań międzynarodowych, uniemożliwiając realizację wszystkich zobowiązań tego państwa w zakresie współpracy w sprawach karnych lub śledztwa i ścigania.

- Immunitety międzynarodowe

Niektórzy urzędnicy publiczni, tacy jak szefowie państw lub rządów, ministrowie spraw zagranicznych, akredytowani dyplomaci, pracownicy organizacji międzynarodowych⁴⁰ oraz członkowie oficjalnych misji mogą być wyłączeni spod jurysdykcji karnej w określonych okolicznościach.⁴¹

³⁹ *Zob.* w związku ze zbrodniami wymienionymi w Rzymskim Statucie Międzynarodowego Trybunału Karnego: „Elements of Crimes of the International Criminal Court”, ICC-ASP/1/3, dok. ONZ: PCNICC/2000/1/Add.2 (2000), s. 108.

⁴⁰ *Zob.* Konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów ONZ, tom 1., s. 15 z 13 lutego 1946 r., art. V–VII.

⁴¹ *Zob.* przypadek dotyczący nakazu aresztowania z 11 kwietnia 2000 r. (Demokratyczna Republika Konga przeciwko Belgii), sprawa przed MTS z 2002 r. Immunitet przestaje jednak chronić osobę, gdy przestaje ona pełnić jedną z wymienionych funkcji. *Zob. także* decyzja szwajcarskiego Federalnego Sądu Karnego z 25 lipca 2012 r., dostępna pod adresem: <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. *Zob. także* Konwencja dotycząca przywilejów i immunitetów Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów ONZ, tom 1., s. 15 z 13 lutego 1946 r., art. V–VII.

W sytuacjach, w których pojawiają się tarcia między immunitetem a osobistą odpowiedzialnością karną, organy śledcze, prokuratury i organy zajmujące się pomocą prawną muszą zapewnić odpowiednie stosowanie zasad immunitetu międzynarodowego, a zatem zadbać o to, by osoby wyłączone spod krajowej jurysdykcji karnej nie były bezprawnie aresztowane lub zatrzymywane, a także na odwrót – by immunitet nie był nadużywany w celu chronienia korzystających z niego osób przed odpowiedzialnością karną za popełnienie najpoważniejszych zbrodni.⁴²

Popełniania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości ani zbrodni wojennych nie można akceptować jako części obowiązków służbowych. Ponieważ na szczeblu krajowym brak jest jasnych zasad dotyczących tej kwestii, a w podobnych sytuacjach podejmowane są różne decyzje, kwestia międzynarodowych przepisów dotyczących immunitetu jest obszarem, w którym brak jest pewności i przewidywalności prawna. Status immunitetu chroniącego niektórych urzędników publicznych przed odpowiedzialnością za ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne nadal nie jest zbyt dobrze zdefiniowany.

- Ustalenie powiązań domniemanego sprawcy

Dowiedzenie powiązań domniemanego sprawcy z miejscem zbrodni jest krokiem niezbędnym dla stwierdzenia osobistej odpowiedzialności karnej osób biorących udział w najpoważniejszych zbrodniach o wadze międzynarodowej. Oprócz bezpośredniego popełnienia zbrodni międzynarodowe prawo karne przewiduje też inne możliwości odpowiedzialności karnej za najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej. Odpowiedzialność za takie zbrodnie może więc wynikać z bezpośredniego popełnienia danego czynu, lecz także z różnych sposobów pośredniego udziału w nim, w zależności od krajowego systemu sądownictwa karnego państwa prowadzącego śledztwo i ścigającego zbrodnię. Odległość, jaka dzieli osobę, która zaplanowała lub zleciła popełnienie takiej zbrodni, od miejsca jej popełnienia stwarza wiele trudności zarówno śledczym, jak i prokuratorom. Kolejną komplikacją, przed jaką stają systemy sądowe, jest istnienie stanowisk *de facto* wyższych rangą, lecz nie mających potwierdzenia takiego statusu na piśmie ani w inny sposób, gdyż struktura dowodzenia w nowoczesnych działaniach wojennych często jest wynikiem przenikania się jednocześnie struktur administracyjnych, politycznych, egzekwowania prawa i struktur wojskowych.

- Różne źródła prawa

Poza przepisami zawartymi w krajowych kodeksach karnych śledczy, prokuratorzy i sędziowie muszą przestrzegać zapisów w innych źródłach prawa, takich jak międzynarodowe prawo karne, w tym zarówno traktaty, jak i prawo zwyczajowe, międzynarodowe prawo humanitarne i dotyczące praw człowieka, a także różnych źródeł wtórnych, takich jak orzecznictwo sądów w innych jurysdykcjach, sądów międzynarodowych (takich jak trybunały *ad hoc*: Międzynarodowy Trybunał Karny dla Byłej Jugosławii – MTKJ, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy – MTKR), Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (MTS), MTK oraz doktryny). Skuteczne postawienie zarzutów wymaga zatem szerokiej znajomości tych źródeł i ich zastosowania, zarówno w przypadku międzynarodowego, jak i wewnętrznego konfliktu zbrojnego, a także bardzo wysokiego poziomu wiedzy fachowej w organach śledczych i prokuraturach na szczeblu krajowym.

⁴² Sieć omówiła kwestię przepisów międzynarodowych dotyczących immunitetu międzynarodowego i praktyki krajowe w tym względzie na 14. posiedzeniu, które odbyło się w dniach 17–18 kwietnia 2013 r.

ROZDZIAŁ DRUGI: ZAANGAŻOWANIE W ZWALCZANIE BEZKARNOŚCI W UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH

2.1 Na szczeblu UE

UE opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz praworządności, której częścią jest potrzeba położenia kresu kulturze bezkarności, prowadzenia śledztw w sprawie osób odpowiedzialnych za ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości oraz zbrodnie wojenne oraz ścigania tych osób

UE udowodniła, że jednoznacznie wspiera zewnętrzne działania w tym obszarze, w szczególności poprzez współpracę z MTK⁴³; politykę Unii Europejskiej w sprawie praw człowieka⁴⁴; i wspólny dokument roboczy z 2013 r. na temat wzmacniania zasady komplementarności.⁴⁵ Dokumenty te promują jednak kontynuowanie zwalczania bezkarności na szczeblu międzynarodowym i koncentrują się na państwach trzecich, a mniej uwagi poświęcają wewnętrznemu wymiarowi polityki UE. UE zademonstrowała, że jest zdecydowana zająć się tymi zbrodniami w wymiarze wewnętrznym poprzez ustanowienie w roku 2002 sieci⁴⁶, a w 2011 – sekretariatu sieci.⁴⁷ Ponadto w decyzji Rady 2003/335/WSiSW wezwano państwa członkowskie do zwiększenia współpracy pomiędzy jednostkami krajowymi, tym samym zwiększając zdolność organów ścigania w różnych państwach członkowskich do skutecznej współpracy w obszarze prowadzenia śledztw i ścigania domniemyanych sprawców poważnych zbrodni o wadze międzynarodowej.⁴⁸ Art. 2 wyżej wymienionej decyzji Rady stwierdza, że państwa członkowskie podejmują konieczne środki, aby organy ścigania były informowane o obecności domniemyanych sprawców i aby zapewnić wymianę informacji pomiędzy krajowymi organami ścigania i organami imigracyjnymi. Ponadto UE podkreśliła znaczenie współpracy między państwami członkowskimi, państwami trzecimi i trybunałami międzynarodowymi oraz znaczenie spójności i zgodności swoich instrumentów i polityk.

⁴³ Zob. np. decyzja Rady 2001/168/WPZiB z dnia 21 marca 2011 r. w sprawie Międzynarodowego Trybunału Karnego, Dz.U. L 76/56 z dnia 22 marca 2011 r. i plan działania z dnia 12 lipca 2011 r. (dok. Rady 12080/11).

⁴⁴ Zob. np. wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela UE do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, *Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia* COM (2011) 886, s. 16; *Prawa człowieka i demokracja: Strategiczne ramy UE i plan działania UE* z dnia 25 czerwca 2012 r. (dok. Rady 11855/12); decyzja Rady 2012/440/WPZiB z dnia 25 lipca 2012 r. w sprawie mianowania Specjalnego Przedstawiciela Unii Europejskiej ds. Praw Człowieka, Dz.U. L 200/21 z dnia 27 lipca 2012 r.

⁴⁵ SWD(2013) 26 z 31 stycznia 2013 r.

⁴⁶ Decyzja Rady 2002/494/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r., Dz.U. L 167/1 z 26 czerwca 2002 r.

⁴⁷ Art. 25a decyzji Eurojust, zmienionej decyzją Rady 2009/426/WSiSW z dnia 16 grudnia 2008 r., Dz.U. L 138/14 z 4 czerwca 2009 r.

⁴⁸ Decyzja Rady 2003/335/WSiSW z dnia 8 maja 2003 r., Dz.U. L 118/12 z 14 maja 2003 r.

W programie sztokholmskim Rada Europejska wezwała instytucje UE do:

dalszego wspierania i propagowania działań Unii i państw członkowskich przeciwko bezkarności oraz dalszego zwalczania zbrodni ludobójstwa, zbrodni przeciwko ludzkości i zbrodni wojennych; w tym kontekście – promowania stosownej współpracy między państwami członkowskimi, państwami trzecimi i międzynarodowymi trybunałami, w szczególności z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (MTK), oraz rozwijania wymiany informacji z zakresu wymiaru sprawiedliwości i wymiany najlepszych praktyk w związku ze ściganiem takich przestępstw za pośrednictwem europejskiej sieci punktów kontaktowych w odniesieniu do osób odpowiedzialnych za zbrodnie ludobójstwa, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne.⁴⁹

Ponadto art. 8 decyzji Rady 2011/168/WPZiB:

zobowiązuje UE do zapewnienia spójności i zgodności między wszystkimi jej instrumentami i politykami w kwestiach dotyczących międzynarodowych zbrodni podlegających jurysdykcji MTK. Decyzja ta zobowiązuje Unię Europejską, by tak czyniąc zapewniała, by taka spójność i zgodność występowała nie tylko w jej działaniach zewnętrznych, ale również w odniesieniu do jej środków wewnętrznych.⁵⁰

Dalsze wysiłki na rzecz wzmocnienia wewnętrznego aspektu polityki UE w ramach zwalczania bezkarności zapewnią wiarygodność i kompleksowość jej zewnętrznego wymiaru i polityki dotyczącej sprawiedliwości okresu przejściowego.

2.1.1 Rola sieci

Sieć została ustanowiona, by zapewnić ścisłą współpracę pomiędzy organami krajowymi w prowadzeniu śledztw i ściganiu ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych. Jej pierwsze posiedzenie odbyło się w listopadzie 2004 r., ale sekretariat sieci powołano dopiero w 2011 r. Sieć jest obecnie jedynym organem w UE posiadającym mandat do wspierania wysiłków państw członkowskich i ułatwiania koordynacji ich działań w zwalczaniu bezkarności sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, a zatem odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu unijnego zaangażowania w zwalczanie bezkarności w wymiarze wewnętrznym.

Organy krajowe są reprezentowane w sieci za pośrednictwem krajowych punktów kontaktowych – prokuratorów, śledczych i organów świadczących wzajemną pomoc prawną, które zajmują się prowadzeniem śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ściganiem ich na szczeblu krajowym. Oprócz organów krajowych z państw członkowskich i ich odpowiedników z Kanady, Norwegii, Szwajcarii i USA, sieć utrzymuje kontakty z przedstawicielami Komisji Europejskiej, Eurojustu, MTK i międzynarodowych trybunałów karnych ustanawianych *ad hoc*, z Międzynarodowym Komitetem Czerwonego Krzyża, Interpolem i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

⁴⁹ Dz.U. C 115/1 z 4 maja 2010, s. 8.

⁵⁰ Art. 8 decyzji Rady 2011/168/WPZiB.

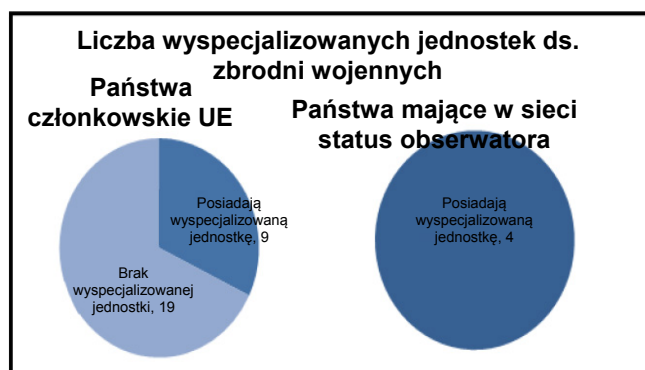
Zwoływane dwa razy do roku posiedzenia pozwalają praktykom wymieniać się informacjami operacyjnymi, wiedzą, technikami rozwiązywania problemów i praktycznymi przykładami.

Posiedzenia dzielone są na dwie sesje. W sesjach jawnych uczestniczy rozszerzona sieć, wraz z krajowymi punktami kontaktowymi i innymi przedstawicielami wymienionymi powyżej. Sesja zamknięta odbywa się wyłącznie z udziałem krajowych punktów kontaktowych i ich odpowiedników z państw mających status obserwatora, co służy stworzeniu atmosfery poufności służącej wymianie informacji operacyjnych na temat toczących się postępowań i wniosków o ekstradycję dotyczących najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Sesja zamknięta pomaga w zbudowaniu zaufania i wzajemnej współpracy pomiędzy śledczymi i prokuratorami ze wszystkich państw członkowskich oraz pomiędzy praktykami i przedstawicielami innych organizacji działających w tej dziedzinie. Ponadto członkowie sieci korzystają z niepublicznej części jej strony internetowej, tzw. obszaru zastrzeżonego, który służy jako platforma dzielenia się informacjami i uzyskiwania dostępu do dokumentów związanych z mandatem sprawowanym przez sieć.

W wyniku posiedzeń sieć opracowała zasób wiedzy dotyczącej najpilniejszych tematów związanych z jej obszarem kompetencji. Sieć i jej sekretariat wydały w związku z tym fachowe publikacje na szereg tematów, takich jak współpraca pomiędzy organami imigracyjnymi, egzekwowanie prawa i działania prokuratorskie; wspieranie i ochrona świadków; odpowiedzialność karna osób prawnych. Jako platforma dla praktyków sieć ma wspierać organy krajowe poprzez odpowiadanie na praktyczne i prawne pytania dotyczące prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej objętych jurysdykcją karną danego państwa członkowskiego i ścigania tych zbrodni, niezależnie od tego, gdzie je popełniono. Pomimo ograniczonych zasobów sieć stała się nieformalnym punktem kontaktowym w sprawach dotyczących zwalczania bezkarności w UE i z może służyć jako wzorzec najlepszych praktyk dla rozwijania podobnych sieci w innych regionach. W tym względzie sieć posłużyła już jako wzorzec dla rozwoju sieci wyspecjalizowanych prokuratorów ds. najpoważniejszych zbrodni międzynarodowych w Unii Afrykańskiej, a przy wystarczającym poparciu może nadal służyć jako wzorzec dla przyszłych sieci regionalnych. W przyszłości jeszcze większego znaczenia nabrać może ścisła współpraca sieci afrykańskiej i unijnej, wymiana informacji między nimi i zajmowanie się kwestiami interesującymi obie strony.

2.2 Na szczycie państw członkowskich⁵¹

W ostatnich latach, dzięki inicjatywom niektórych państw członkowskich dotyczących ustanowienia wyspecjalizowanych



zespołów policjantów, prokuratorów i urzędników świadczących wzajemną pomoc prawną, dokonano znacznych postępów w doprowadzaniu sprawców przed wymiar sprawiedliwości. W Belgii, Chorwacji, Danii, Francji, Niemczech, Niderlandach, Zjednoczonym Królestwie i Szwecji, w policji i prokuraturze ustanowiono wydzielone jednostki wyspecjalizowane w zajmowaniu się najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej.⁵² Wydzielone jednostki działają również w Norwegii, Szwajcarii, Kanadzie i USA, które uczestniczą w sieci jako państwa mające status obserwatorów. W innych państwach członkowskich, takich jak Finlandia, Litwa, Polska i Łotwa, najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej zajmuje się wyspecjalizowany personel, choć nie w wydzielonych jednostkach ds. zbrodni wojennych. Ponadto w niektórych państwach członkowskich personel nie zajmuje się wyłącznie najpoważniejszymi zbrodniami o wadze międzynarodowej, ale posiada specjalistyczną wiedzę na ich temat. Wyznaczony personel posiadający specjalistyczną wiedzę jest bardzo przydatny w prowadzeniu śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i w ściganiu takich zbrodni. Dalszą poprawę sytuacji osiągnięto poprzez dzielenie się najlepszymi praktykami i doświadczeniem oraz ułatwianie współpracy za pośrednictwem sieci, dzięki czemu w niektórych państwach członkowskich udało się doprowadzić przed wymiar sprawiedliwości wielu sprawców ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości, zbrodni wojennych i sprawców tortur.

⁵¹ Punkty kontaktowe sieci otrzymały kwestionariusz służący zebraniu aktualnych danych dotyczących zarówno liczby personelu wyspecjalizowanego w najpoważniejszych zbrodniach o wadze międzynarodowej pracującego w różnych wydziałach organów krajowych, jak i liczby postępowań i śledztw w państwach członkowskich. Odpowiedzi zostały zebrane przez sekretariat sieci i są przedstawione w tabelach poniżej.

⁵² Bardziej kompleksowy przegląd praktyk jednostek wyspecjalizowanych w prowadzeniu śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i w ich ściganiu zawarty jest w przygotowanym przez REDRESS i Międzynarodową Federację Praw Człowieka opracowaniu pt. *Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units*, dostępnym pod adresem internetowym: http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Państwa należące do sieci posiadające wyspecjalizowane lub częściowo wyspecjalizowane jednostki do spraw zbrodni wojennych



Wszystkie państwa mające w sieci status obserwatora posiadają wyspecjalizowane jednostki.



Norwegia



USA



Kanada



Szwajcaria

Wydzielone jednostki i liczebność personelu w ramach różnych służb

	Wyspecjalizowane jednostki ds. zbrodni wojennych	Egzekwowanie prawa	Ściganie przestępstw	Inne służby (MSZ, urzędnicy świadczący wzajemną pomoc prawną, urzędnicy imigracyjni)
Austria		0	0	0
Belgia	✓	5*	4*	4 urzędników świadczących wzajemną pomoc prawną
Bułgaria		0	0	0

Chorwacja	✓	Informacje niejawne	36+ doradcy prokuratora generalnego	11*
Cypr		0	0	0
Republika Czeska		0	0	0
Dania	✓	5*	3*	3*
Estonia		0	0	0
Finlandia		2*	1*	0
Francja	✓	10	2 + 3 sędziów śledczych	
Niemcy	✓	10 + 16*	7	24*
Grecja		0	0	0
Węgry		0	0	0
Irlandia		0	0	0
Włochy		0	0	0
Łotwa		0	1	0
Litwa		0	18*	0
Luksemburg		0	0	0
Malta		0	0	0
Niderlandy	✓	25-30	5,5	1 urzędnik świadczący wzajemną pomoc prawną 25 urzędników imigracyjnych zajmujących się przypadkami 1F
Polska	✓ ⁵³	0	87 prokuratorów (+11 historyków)	0
Portugalia		0	0	0
Rumunia		0	0	0
Słowacja		0	0	0
Słowenia		0	0	0
Hiszpania		0	0	0
Szwecja	✓	8	6	0

⁵³ Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni Przeciwko Narodowi Polskiemu (jako jednostka dochodzeniowa) prowadzi śledztwa w sprawie zbrodni nazistowskich i komunistycznych i innych zbrodni klasyfikowanych jako ludobójstwo, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciw ludzkości popełnione wobec obywateli polskich w okresie od września 1939 r. do lipca 1990 r. Wszystkie inne postępowania w sprawie zbrodni, które są klasyfikowane jako ludobójstwo, zbrodnie wojenne i zbrodnie przeciw ludzkości są prowadzone przez prokuraturę.

Zjednoczone Królestwo	✓	20	13	8
Norwegia	✓	14	6	
USA	✓	10	11	
Kanada	✓	9*	30	50*
Szwajcaria	✓	0	4*	0

*częściowo oddelegowany personel, tj. zajmujący się również innymi przestępstwami.

2.2.1 Wyniki na szczeblu państw członkowskich oraz członków sieci

Zważywszy na ograniczoną uwagę i zasoby inwestowane w ściganie tego rodzaju zbrodni na szczeblu krajowym, osiągnięcia państw członkowskich w doprowadzaniu sprawców przed wymiar sprawiedliwości są imponujące. Dla państw członkowskich nie prowadzących postępowań na zasadzie jurysdykcji terytorialnej korzyści płynące z działania wyspecjalizowanych

jednostek są jeszcze bardziej oczywiste. Motywacja i osobiste zaangażowanie poszczególnych osób pracujących w tym obszarze często pokonują przeszkody, jakimi są ograniczone zasoby i brak priorytetowego traktowania tych przestępstw. Państwa członkowskie jak dotąd zakończyły 1 607 spraw dotyczących najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, a obecnie prowadzą śledztwa w odniesieniu do 1 339 spraw z całego świata.

Dane zawarte w tabeli poniżej wskazują liczbę śledztw i postępowań dotyczących najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej w różnych okresach według danych dostępnych w każdym państwie członkowskim. Ogólnie dane pochodzą z okresu liczonego od 2002 r.; jednak z uwagi na różnice w dokumentacji i archiwizowaniu spraw oraz we wdrażaniu prawa międzynarodowego do prawa krajowego, przedstawiono również ujęcia innych ram czasowych. W stosunku do wniosków o ekstradycję państwa członkowskie ogólnie muszą dokonać przeglądu tych

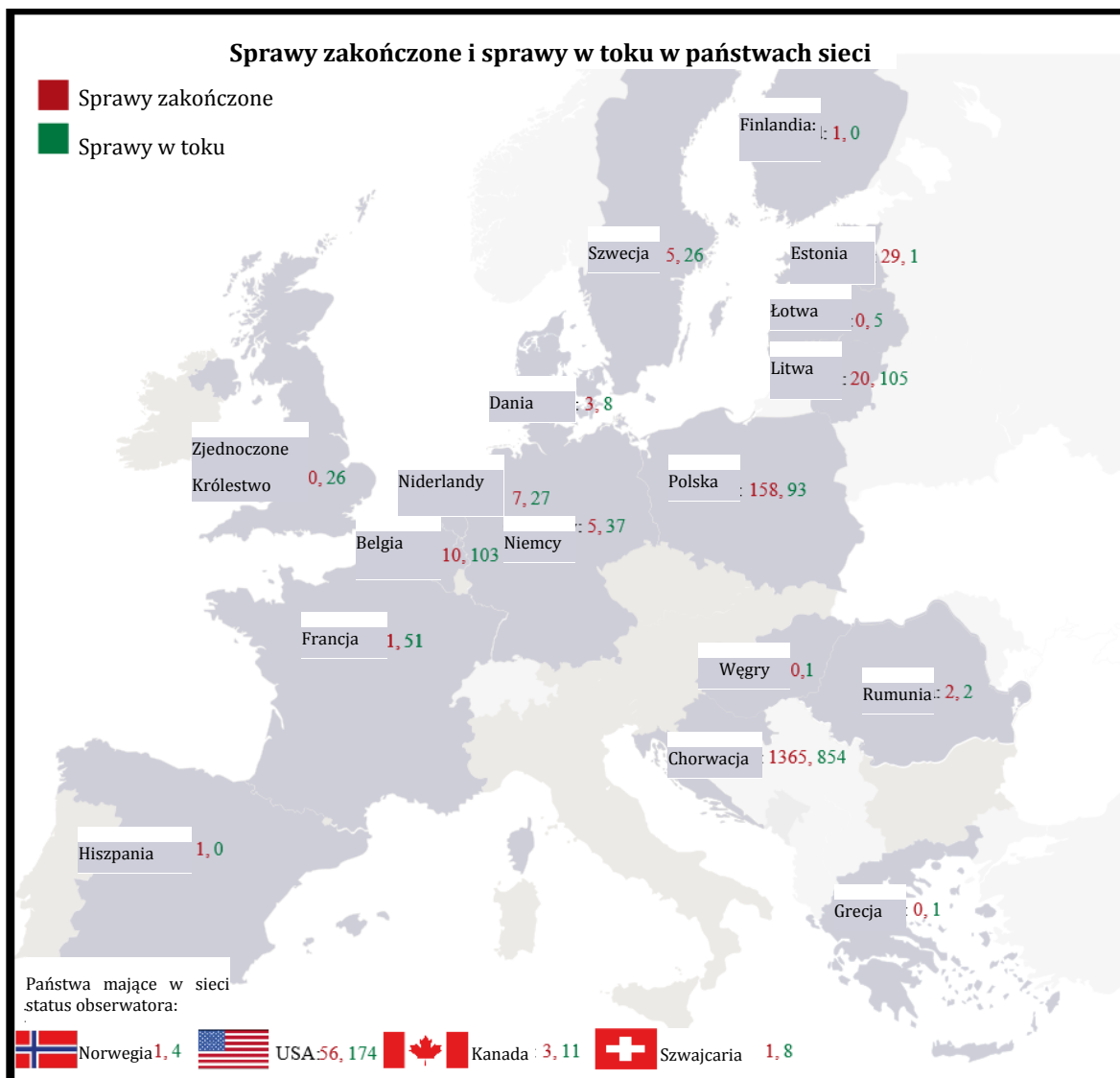
Sprawy w państwach członkowskich UE	
Sprawy zakończone	1607
Sprawy w toku	1339



spraw w myśl zasady *aut dedere aut judicare* i w związku z tym rozważyć kwestie merytoryczne, proceduralne i jurysdykcyjne.

Stosunkowo duża liczba spraw zamkniętych przed procesem wynika z problemów nieodłącznie związanych z prowadzeniem śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ściganie ich.

Liczba ta zaświadcza o trudnościach, na jakie natrafiają organy krajowe, ale jednocześnie podkreśla znaczące osiągnięcie, jakim jest zakończenie 1 607 spraw.



Śledztwa i ściganie

Państwo	Okres (jeśli inny niż po 2002 r.)	Liczba osób skazanych/uniewinnionych	Liczba podejrzanych postawionych w stan oskarżenia/obecnie objętych śledztwem lub wobec których toczy się proces	Liczba spraw zamkniętych przed procesem	Liczba otrzymanych wniosków o ekstradycję
Austria		0	0	0	0
Belgia ⁵⁴		10	103	88	25

⁵⁴ Liczby odnoszą się do spraw, a nie podejrzanych, a liczba otrzymanych wniosków o ekstradycję nie obejmuje wniosków skierowanych przez organy sprawujące międzynarodową jurysdykcję w sprawach karnych.

Bułgaria		0	0	0	0
Chorwacja	1991 r. – grudzień 2013 r.	1365	854	1265	Dane niedostępne
Cypr		0	0	0	0
Republika Czeska		0	0	0	0
Dania	Od 1995 r.	3	8	254	5
Estonia	Od 1995 r.	29	1	15	0
Finlandia		1	0	0	1
Francja		1	51	11	Dane niedostępne
Niemcy	1988 r. – 2002 r.	4		108	Dane niedostępne
	2002 r. – 2014 r.	1	37	13	19
Grecja		0	1	0	0
Węgry		0	1	3	Dane niedostępne
Irlandia		0	0	0	6
Włochy		0	0	0	1
Łotwa		0	5	0	0
Litwa	Od 2011 r.	20	105	53	0
Luksemburg		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0
Niderlandy		7	27	8	9
Polska	Od 2000 r.	158	93	9285	1
Portugalia		0	0	0	0
Rumunia	Od 2013 r.	2	2	0	0
Słowacja		0	0	0	0
Słowenia		0	0	0	0
Hiszpania		1	0	5	40
Szwecja		5	26		od 3 do 8 spraw
Zjednoczone Królestwo	2012 r. – 2014 r.	0	26	18	6

Norwegia		1	4	17	5
USA ⁵⁵	2003 r. – 2013 r.	56	174		Dane niedostępne
Kanada		3	11	10	9
Szwajcaria		1	8	12	5 na rok
Wszystkie państwa mające status obserwatora		61	197	39	19
Cała UE		1607	1339	11123	118
Cała sieć (UE+państwa mające status obserwatora)		1668	1536	11162	137

ROZDZIAŁ TRZECI: ZESTAW ŚRODKÓW WSPIERAJĄCYCH KRAJOWE ŚLEDZTWA W SPRAWIE NAJPOWAŻNIEJSZYCH ZBRODNI O WADZE MIĘDZYNARODOWEJ I ŚCIGANIE TYCH ZBRODNI

Środki będące częścią niniejszej strategii oparte są na szczegółowej analizie środków i polityk stosowanych już w różnych państwach członkowskich. Składają się na najlepsze praktyki, zalecenia z poprzednich posiedzeń sieci, prace grupy ekspertów i szeroko zakrojone konsultacje z partnerami, MTK, uczonymi, społeczeństwem obywatelskimi i innymi zainteresowanymi stronami. Środki te nie są przedstawiane według kryterium pierwszeństwa. Sieć uważa raczej, że środki te wzajemnie się uzupełniają i z tego względu wszystkie powinny zostać uwzględnione przez państwa członkowskie i UE przy ustanawianiu skutecznych ram zwalczania bezkarności.

Sieć podkreśla ponadto, że środki umieszczone w tej strategii nie stanowią wyczerpującej listy środków, jakie UE i państwa członkowskie powinny przyjąć, by skutecznie zwalczać bezkarność. Z uwagi na skomplikowane kwestie prawne i złożoność faktów występujące przy śledztwach w sprawie najpoważniejszych zbrodni

⁵⁵ W USA prawo karne dotyczące najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej wchodziło w życie w różnych okresach (na przykład w odniesieniu do tortur w 1994 r., zbrodni wojennych w 1996 r., rekrutowania dzieci-żołnierzy w 2008 r. itd.). W związku z tym w przypadkach, gdy naruszenie przedmiotowego prawa nastąpiło przed wejściem stosownych przepisów w życie, władze, by ścigać sprawców, prowadziły postępowanie karne między innymi w sprawie naruszeń dotyczących przepisów imigracyjnych, obok innych stosownych zarzutów.

o wadze międzynarodowej i przy ich ściganiu, państwa członkowskie będą zmuszone do przyjmowania dodatkowych środków, dostosowanych do okoliczności konkretnych spraw.

Ponieważ niniejsza strategia będzie regularnie oceniana, inne, nieumieszczone w niej środki mogą zostać uwzględnione w przyszłych wersjach strategii.

Środek 1: Tworzenie, rozwijanie i promowanie wyspecjalizowanych jednostek

Kontekst: W pewnej liczbie krajów powołano już wydzielone lub wyspecjalizowane jednostki zajmujące się wyłącznie przypadkami najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Spośród państw członkowskich jednostki takie – w ramach organów prowadzących postępowania karne lub organów ścigania – mają Niderlandy, Dania, Belgia, Niemcy, Francja, Szwecja, Zjednoczone Królestwo i Chorwacja. Konieczność utworzenia takich struktur została również wskazana przez Radę, która stwierdziła, że państwa członkowskie powinny:

*zapewnić, że organy ścigania i imigracyjne mają właściwe źródła i struktury w celu umożliwienia ich skutecznej współpracy i skutecznego prowadzenia śledztw i karania ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych.*⁵⁶

W wyspecjalizowanych jednostkach pracuje personel przeszkolony w obszarze wykrywania ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości, zbrodni wojennych, tortur i wymuszonego zaginięcia, prowadzenia śledztw w sprawie takich zbrodni i ich ścigania.⁵⁷ Multidyscyplinarne podejście oznaczałoby również udział ekspertów z innych obszarów, takich jak historycy, socjologowie, dyplomaci, antropologowie, specjaliści ds. dochodzeń finansowych i odzyskiwania mienia oraz specjaliści w kwestiach wojskowych. Personel ten posiada specjalistyczną wiedzę z zakresu prawa międzynarodowego i krajowego i potrafi mierzyć się ze szczególnymi wyzwaniami związanymi z prowadzeniem śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ściganiem tych zbrodni. Rezultaty osiągnięte w państwach członkowskich posiadających wyspecjalizowane jednostki pokazują, że ustrukturyzowana współpraca i stworzenie wydzielonych jednostek nie mających dodatkowych zadań ogromnie ułatwiają wykrywanie i ściganie przebywających na terytorium UE domniemyanych sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i prowadzenie śledztw w sprawie tych osób.⁵⁸ Stworzenie

⁵⁶ Decyzja Rady w sprawie wykrywania i karania ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych, 2003/335/WSiSW, Dziennik Urzędowy 118/12, 14 maja 2003 r.

⁵⁷ Wyspecjalizowane jednostki często mają kompetencję w odniesieniu do tortur i wymuszonych zaginięć, ponieważ zbrodnie te mogą stanowić zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne, ale mogą również być ścigane jako odrębne zbrodnie o wadze międzynarodowej. W tym drugim przypadku są większe szanse, że ściganie zakończy się sukcesem.

⁵⁸ W okresie od późnych lat 90. XX w. do 2010 r. spośród 24 wyroków skazujących za zbrodnie o wadze międzynarodowej 18 nastąpiło po śledztwie przeprowadzonym przez wyspecjalizowane jednostki; zob. dok. wydany przez REDRESS i FIDH (Międzynarodowa Federacja Praw Człowieka): *The Practice of Specialised War Crimes Units*, s. 18. We Francji nowa jednostka policji i prokuratury, powołana w styczniu 2012 r., poczyniła znaczne postępy w zakresie zaległych spraw dotyczących najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, przy czym niektóre spośród nich zdarzyły się 20 lat temu. W pierwszych dwóch latach jednostka ta doprowadziła do jednego skazania, zakończyła śledztwo w sprawie dwóch podejrzanych, którzy mają stanąć przed sądem w 2015 r. i rozpoczęła dziesięć nowych śledztw. Zob. artykuły Delphine Carlens i Nicolasa le Coz w: REDRESS, *EU Update on International Crimes*, lipiec 2013 r.: <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> i lipiec 2014 r.: <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

wyspecjalizowanych struktur umożliwia również stopniowe zdobywanie doświadczenia oraz utrzymanie wiedzy, najlepszych praktyk oraz wdrożonych doświadczeń i wniosków w tej samej jednostce. Nawet w państwach członkowskich, które zazwyczaj nie doświadczają dużych napływów osób pochodzących z obszarów dotkniętych konfliktami lub w których jak dotąd nie wystąpiły przypadki tego rodzaju przestępczości, powinno się ustanowić specjalizację prokuratorską dotyczącą najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.

Zalecane kroki: Aby umożliwić państwom członkowskim stworzenie lub dalszy rozwój wyspecjalizowanych jednostek należy przedsięwziąć na szczeblu krajowym i, w ograniczonym stopniu, na szczeblu unijnym konkretne kroki:

- (a) Państwa członkowskie powinny stworzyć wyspecjalizowane jednostki lub zapewnić specjalizację personelu na wszystkich szczeblach
- ❖ Wydzielone jednostki na wszystkich szczeblach (w ramach organów ds. egzekwowania prawa, ścigania i innych służby, takich jak służby imigracyjne, organy świadczące wzajemną pomoc prawną i w ministerstwie spraw zagranicznych) są pomocne w zapewnianiu specjalizacji, wiedzy fachowej, współpracy i wymiany informacji na szczeblu krajowym. Państwa członkowskie, które nie mają jeszcze wyspecjalizowanych jednostek, mogą szukać inspiracji i doradztwa u innych państw członkowskich, w których takie jednostki już stworzono. Ponadto państwa członkowskie powinny zapewnić takim jednostkom odpowiednie zasoby i personel, a temu ostatniemu – regularne i odpowiednie szkolenie.
- (b) Ustanowienie krajowej grupy zadaniowej do spraw bezkarności w celu zapewnienia współpracy wyspecjalizowanych jednostek
- ❖ Państwa członkowskie mogą zapewnić skuteczną i owocną współpracę pomiędzy wyspecjalizowanymi jednostkami działającymi w służbach imigracyjnych, policji i prokuraturze poprzez ustanowienie krajowej grupy zadaniowej do spraw bezkarności.
- ❖ Stworzenie i funkcjonowanie wyspecjalizowanych jednostek może następnie zostać włączone do krajowej strategii w sprawie zwalczania bezkarności w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.
- (c) Sieć powinna wspomagać państwa członkowskie w tworzeniu i promowaniu wyspecjalizowanych jednostek
- ❖ Sieć powinna wspomagać państwa członkowskie w tworzeniu takich jednostek, dostarczając informacji na temat istnienia i działania wyspecjalizowanych jednostek w innych państwach, i ułatwiać odnośną współpracę w tworzeniu takich jednostek.

Środek 2: Działania chroniące przed uzyskaniem statusu „bezpiecznego portu” - lepsze wykrywanie przypadków i informacji dotyczących przypadków

Kontekst: Doświadczenie organów krajowych w ramach sieci podkreśla znaczenie informacji dostarczanej przez służby imigracyjne służbom dochodzeniowym/organom ścigania. Służby imigracyjne reprezentują jeden z punktów wjazdowych do UE i odgrywają kluczową rolę w początkowej identyfikacji i lokalizacji podejrzanych osób wjeżdżających lub obecnych na terytorium UE. Służby imigracyjne są również w idealnym położeniu, by uzyskiwać informacje na temat świadków i ofiar najpoważniejszych zbrodni o międzynarodowej wadze.

Praktyczna lub prawna możliwość posiadania przez organy wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych dostępu do konkretnych dokumentów i informacji pochodzących od służb imigracyjnych do celów identyfikacji domniemyanych sprawców, ofiar i potencjalnych świadków w ogromnym stopniu zwiększa skuteczność i sprawność właściwych krajowych organów śledczych i organów ścigania.

Zalecane kroki: Na szczeblu krajowym i, w ograniczonym zakresie, na szczeblu unijnym przedsięwziąć można pewne konkretne kroki, by wykorzystać potencjał służb imigracyjnych do wsparcia zwalczania bezkarności poprzez wykrywanie potencjalnych przypadków i uzyskiwanie informacji dotyczących przypadków:

(d) Służby imigracyjne powinny przejść odpowiednie szkolenie

- ❖ Państwa członkowskie powinny zapewnić, by służby imigracyjne były odpowiednio przeszkolone i zaznajomione z ogólnymi faktycznymi i prawnymi złożonościami dotyczącymi najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej w odniesieniu do przypadków 1F oraz powinny ułatwiać zrozumienie czynników, które mają znaczenie w konkretnym obszarze dotkniętym konfliktem.
- ❖ Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) jest doskonale umocowany, by – we współpracy z siecią i organami imigracyjnymi mającymi doświadczenie w tej dziedzinie – dostarczać organom krajowym takiego wsparcia w budowaniu zdolności. EASO powinien zapewnić, by w jego działaniach i materiałach szkoleniowych zawarte były odpowiednie moduły.⁵⁹

(e) Należy poprawić dostęp organów wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych do danych organów imigracyjnych.

- ❖ Urzędnicy imigracyjni powinni mieć obowiązek wskazywania konkretnych powodów odmowy udzielenia azylu, oprócz przedstawienia podstaw prawnych takiego działania. Przedstawione powody zwiększają prawdopodobieństwo, że odpowiednie organy egzekwowania prawa zidentyfikują podejrzanych lub świadków. Przy konsekwentnym stosowaniu tej zasady władze będą mogły znaleźć potencjalne związki pomiędzy podejrzanymi i świadkami, z uwzględnieniem środków technicznych na szczeblu krajowym i prawodawstwa dotyczącego ochrony danych.
- ❖ Organy imigracyjne powinny zapewnić możliwość przeszukiwania istotnych informacji według konkretnych kryteriów, tak by ułatwić zbieranie informacji na temat najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Kryteria wyszukiwania powinny uwzględniać datę wjazdu, dokładne miejsce pochodzenia, zawód danej osoby (w tym, na przykład, stopień lub zaszerogowanie wojskowe lub nazwę organu, dla którego pracowała dana osoba) i dotknięty konfliktem obszar, z którego ona pochodzi.

⁵⁹ Zob. strona internetowa EASO, zakładka: 'What we do' pod adresem <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

- (f)** Państwa członkowskie powinny przyjąć zintegrowane podejście w zakresie działań organów imigracyjnych i organów egzekwowania prawa⁶⁰
- ❖ Państwa członkowskie powinny wdrożyć bardziej „zintegrowane podejście” w organach imigracyjnych, policyjnych i organach ścigania, ponieważ takie podejście poprawi możliwości organów państw członkowskich w zwalczaniu bezkarności. W ramach takiego podejścia urzędnicy imigracyjni powinni być zobowiązani do informowania organów egzekwowania prawa o napotkaniu przypadków 1F.⁶¹ Punkty kontaktowe sieci stwierdziły, że do zapewnienia automatycznego przepływu informacji konieczne jest wprowadzenie konkretnego obowiązku wymiany informacji na temat ewentualnych podejrzanych.⁶² Ponadto takie podejście mogłoby również zapewnić przepływ informacji na temat ofiar i ewentualnych świadków najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, pod warunkiem wyrażenia zgody przez daną osobę.⁶³
- (g)** Odpowiedzialność i zaangażowanie osób prawnych w najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej
- ❖ Osoby prawne mogą uczestniczyć w popełnianiu najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej poprzez wspieranie i finansowanie takich przestępstw, pomaganie i współuczestniczenie w nich lub czerpanie z nich korzyści.⁶⁴

⁶⁰ W konkluzjach z 13. posiedzenia sieci (7–8 listopada 2012 r.) i w oparciu o kwestionariusz „Dostęp do dokumentów i danych imigracyjnych przez organy śledcze i organy ścigania” uczestnicy stwierdzili, że wśród państw członkowskich nie występuje wspólne podejście odnośnie do obowiązku zgłaszania przypadków 1F organom egzekwowania prawa i organom ścigania. W konkluzjach podkreślono ponadto, że niektóre państwa członkowskie mają zdecydowane, zintegrowane podejście do zapewniania, by przypadki 1F były zgłaszane; sieć uznaje to za zalecaną praktykę, którą należy stosować w celu zapewniania ścisłej współpracy i lepszej identyfikacji sprawców, świadków i ofiar najpoważniejszych zbrodni o międzynarodowej wadze.

⁶¹ Niemalże wszystkie państwa członkowskie, które przyjęły przepisy wyraźnie nakładające na służby imigracyjne obowiązek zgłaszania przypadków 1F. Jest to praktykowane w Belgii i Estonii. Ponadto obowiązek zgłaszania występuje w Norwegii, Kanadzie i Szwajcarii, które mają w sieci status obserwatora.

⁶² Na przykład w Niemczech wyspecjalizowana jednostka do spraw przypadków 1F działająca w ramach służb imigracyjnych automatycznie przekazuje dokumenty dotyczące takich przypadków do prokuratury. Po przejrzeniu dokumentów prokuratura podejmuje decyzję, czy przekazać sprawę do zbadania wyspecjalizowanej jednostce w holenderskiej policji. W Kanadzie działa formalna struktura, w ramach której regularnie spotykają się wydziały uczestniczące w krajowym programie dotyczącym zbrodni wojennych (organy imigracyjne, policja i departament sprawiedliwości), aby ocenić wszystkie nowe podejrzenia wpływające do któregoś z wydziałów i określić, z zastosowaniem ustanowionych kryteriów, który departament powinien być odpowiedzialny za daną sprawę. Zazwyczaj sprawy dotyczące najpoważniejszych podejrzeń są przydzielane do zbadania wydziałom policji, a sprawy dotyczące mniej poważnych podejrzeń są przekazywane służbom imigracyjnym. Praktyka współpracy między organami imigracyjnymi i organami egzekwowania prawa/ścigania w Niemczech i Kanadzie oraz w Belgii i Norwegii wskazuje, że ustrukturyzowana współpraca ułatwia identyfikację a następnie prowadzenie śledztw w sprawie domniemych sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej przebywających na terytorium UE i ściganie tych osób.

⁶³ Na przykład niemiecki departament ds. imigracji zwraca się do osób starających się o azyl i pochodzących z Syrii o wypełnienie formularza, w którym odpowiadają na pytanie, czy były świadkami jakichś przestępstw wojennych, a jeśli tak, osoby te są proszone o podanie szczegółów. *Zob.* Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, wrzesień 2014 r., str. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf W 2008 r. Dania wdrożyła ustawodawstwo umożliwiające organom ścigania dostęp do dokumentacji emigracyjnej dotyczącej grup osób, które przybyły z obszarów dotkniętych konfliktami, tak by zidentyfikować ewentualnych podejrzanych lub – na potrzeby toczących się śledztw – by zidentyfikować ofiary i świadków najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.

⁶⁴ Formy uczestniczenia korporacji i przedsiębiorstw w popełnianiu najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej polegają z reguły na nielegalnej eksploatacji zasobów naturalnych państw rozwijających się, przy czym pozyskiwane dochody są przeznaczane na kupno broni, co w konsekwencji prowadzi do masowych naruszeń praw człowieka lub najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Inna forma uczestniczenia to sprzedaż lub wypożyczanie specjalnego sprzętu lub wyrobów (takich jak prekursorzy chemiczne lub sprzęt służący do prowadzenia nadzoru) reżimom o charakterze dyktatur lub ugrupowaniom militarnym, które wykorzystują te przedmioty do popełniania najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. *Zob.* „Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes”, dokument na 15. posiedzenie sieci (29–30 października 2013 r.), sekretariat sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa

Aby zapewnić odpowiedzialność osób prawnych i zlikwidować lukę w zakresie bezkarności w tym obszarze, organy krajowe powinny podchodzić do identyfikowania takich przypadków i ewentualnych śledztw z perspektywy naruszeń praw człowieka, nielegalnej eksploatacji zasobów naturalnych osiagającej znamiona rabunku jako jednej ze zbrodni wojennych, lub doprowadzić do łącznego ścigania innych przestępstw, takich jak pranie pieniędzy i naruszanie zasad embarga. Podejście to ma szczególne znaczenie dla pięciu państw członkowskich, które nie przewidują w swoim prawie krajowym odpowiedzialności karnej osób prawnych.⁶⁵

(h) Państwa członkowskie powinny porównywać zgłoszenia o osobach poszukiwanych na szczeblu międzynarodowym z krajowymi rejestrami ludności.

- ❖ OrganY krajowe zazwyczaj sprawdzają międzynarodowe zgłoszenia o osobach poszukiwanych, takie jak czerwona nota INTERPOLU, gdy cudzoziemcy próbują wjechać na ich terytorium. Państwa członkowskie powinny ponadto zapewnić, by organy krajowe regularnie porównywały czerwone noty INTERPOLU z rejestrami osób, które są już obecne lub przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego. Okresowe przeglądy istniejących not lub nakazów dokonywane przez organy krajowe zapewniłyby, że UE nie stanie się bezpiecznym portem dla uciekinierów odpowiedzialnych za popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.

Środek 3: Uruchomienie systemu efektywnej współpracy

Kontekst: Ułatwiona współpraca w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej między organami imigracyjnymi, organami egzekwowania prawa, ścigania, organami świadczącymi wzajemną pomoc prawną, organami finansowymi i wywiadowczymi danego państwa członkowskiego oraz współpraca ze społeczeństwem obywatelskim stanowi konieczny krok w kierunku zlikwidowania luki w zakresie bezkarności w UE. Multidyscyplinarne podejście i współpraca między jednostkami odpowiedzialnymi za terroryzm, przestępczość zorganizowaną, przestępczość finansową, naruszenia embarga, pranie pieniędzy, nielegalny handel diamentami i innymi naturalnymi zasobami, nielegalny handel dziką fauną i florą itd. i jednostkami odpowiedzialnymi za najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej to konieczność, ponieważ przestępcy działają w szerokim, a nie wąskim spektrum, a zatem trzeba się szczególnie skupić na nielegalnych działaniach, które przynoszą dochód. Ponadto realizację tego celu przybliżają konsultacje z organizacjami pozarządowymi na szczeblu krajowym lub konsultacje w ramach sieci, podczas których dokonuje się wymiany informacji, wiedzy, umiejętności i wiedzy fachowej.

Zalecane kroki: Państwa członkowskie, UE i punkty kontaktowe sieci powinny podjąć szereg konkretnych kroków, by zapewnić skuteczną współpracę na szczeblu krajowym.

- (i)** Multidyscyplinarne podejście, dochodzenia finansowe, odzyskiwanie mienia i naruszenia międzynarodowych sankcji na rzecz wspierania zwalczania z bezkarnością
- ❖ Śledztwom w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej powinny towarzyszyć dochodzenia finansowe i odzyskiwanie mienia. Należy uznać znaczenie dochodzeń finansowych i odzyskiwania mienia z perspektywy dostarczania odszkodowania ofiarom, dostarczania dodatkowych rodzajów dowodów, zakłócania działalności przestępczej i pełnienia funkcji odstraszałającej.

⁶⁵ Bułgaria, Niemcy, Grecja, Łotwa i Szwecja

- ❖ Współpraca jednostek zajmujących się przestępczością zorganizowaną, nielegalnym handlem zasobami naturalnymi, nadzorem restrykcji finansowych, naruszeniami sankcji międzynarodowych i zakazami handlu lub podróżowania może umożliwić organom krajowym zdobywanie informacji, a w konsekwencji – doprowadzić do procesu za przestępstwa mniejszej wagi, w którym dowody dostępne prokuraturze nie stanowiłyby wystarczającej podstawy do skazania za uczestniczenie w popełnianiu najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej, ale wyraźnie wskazują na popełnienie innych przestępstw związanych z takimi zbrodniami (np. korzystanie z dochodów pochodzących z przestępstwa lub prania pieniędzy).
- ❖ Wszystkie zainteresowane strony powinny przejść odpowiednie szkolenie w zakresie uznawania znaczenia włączania dochodzeń finansowych do dochodzeń karnych. Stosować można istniejące narzędzia takie jak Międzyagencyjna Sieć Odzyskiwania Mienia Camden (CARIN).

(b) Wymiana informacji między organami imigracyjnymi kilku państw członkowskich

- ❖ Państwa członkowskie powinny ułatwiać wymianę wiedzy, najlepszych praktyk i informacji między organami imigracyjnymi w Europie do celów śledztw w sprawie osób podejrzanych o najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej.
- ❖ Ustanowić należy sieciową strukturę organów imigracyjnych odpowiedzialnych za przypadki 1F podobną do sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa, aby przyczynić się do tworzenia synergii i współpracy i by zapewnić zharmonizowane podejście w traktowaniu podejrzanych, ofiar i świadków najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.⁶⁶

(c) Wyznaczenie wielu punktów kontaktowych sieci dysponujących doświadczeniem i wiedzą fachową

- ❖ Państwa członkowskie powinny zapewnić, by punkty kontaktowe wyznaczone w ramach sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa były wystarczająco doświadczone, wyznaczane na dłuższy okres i by regularnie brały udział w posiedzeniach sieci.
- ❖ Ponadto wyznaczenie wielu punktów kontaktowych, w tym przedstawicieli organów ścigania i organów egzekwowania prawa oraz organów świadczących wzajemną pomoc prawną, prowadzi do zwiększenia wymiany wiedzy fachowej, doświadczeń, refleksji na temat nierozstrzygniętych kwestii i istotnych informacji.

(d) Punkty kontaktowe: nawiązywanie kontaktów z partnerami na szczeblu krajowym

- ❖ Punkty kontaktowe sieci mogłyby zwiększyć świadomość i wrażliwość w odniesieniu do sieci punktów kontaktowych ds. ścigania ludobójstwa i jej działalności poprzez upowszechnianie informacji na tematy przez nią omawiane wśród innych członków organów egzekwowania prawa, organów ścigania i organów imigracyjnych na szczeblu krajowym.
- ❖ Ponadto punkty kontaktowe sieci mają możliwość zbierania informacji od tych służb i ich przekazywania – np. na temat zmian w dziedzinie prawa, obszarów wzbudzających niepokój i wyzwań operacyjnych – z powrotem do sieci.

⁶⁶ Sieć taka działa już w Zjednoczonym Królestwie, USA, Kanadzie, Australii i Nowej Zelandii.

- ❖ Punkty kontaktowe sieci powinny współpracować z urzędnikami ministerialnymi reprezentującymi swoje państwa członkowskie w innych organach UE, w szczególności w Grupie Roboczej ds. Ogólnych, w tym Oceny (GENVAL), w Komitecie Koordynacyjnym w dziedzinie Współpracy Policji i Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych (CATS) i w podgrupie Grupy Roboczej ds. Międzynarodowego Prawa Publicznego zajmującej się współpracą z Międzynarodowym Trybunałem Karnym (COJUR-ICC), tym samym ułatwiając stosowanie konsekwentnego i spójnego podejścia do zwalczania bezkarności na krajowym i regionalnym szczeblu, zarówno w polityce wewnętrznej, jak i zewnętrznej.
- ❖ Punkty kontaktowe sieci powinny również zapewnić wymianę informacji i współpracę z krajowymi punktami kontaktowymi MTK, które najczęściej działają przy ministerstwach spraw zagranicznych, a nie przy policji lub prokuraturze i ministerstwie sprawiedliwości.

(e) Państwa członkowskie mogą ustanowić i promować krajową grupę zadaniową ds. bezkarności

- ❖ Państwa członkowskie mogą wspierać wyżej wspomnianą współpracę na szczeblu krajowym poprzez stworzenie krajowych grup zadaniowych w zakresie zwalczania bezkarności. Regularne posiedzenia krajowych grup zadaniowych ułatwiałyby dwustronną komunikację pomiędzy krajowymi punktami kontaktowymi i ich odpowiednikami w innych instytucjach państw członkowskich.

(f) Ustanowienie „paneli na rzecz zaangażowania społecznego” w państwach członkowskich

- ❖ Organy krajowe mogą rozważyć ustanowienie „paneli na rzecz zaangażowania społecznego” na szczeblu krajowym, by zapewnić koordynację działań pomiędzy odpowiednimi organami krajowymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Takie panele ułatwiają otwartą wymianę informacji i dyskusowanie na temat kwestii współpracy, umożliwiając organom krajowym bliższe kontakty z organizacjami pozarządowymi pracującymi z ofiarami i świadkami oraz umożliwiając opracowywanie środków zaradczych i docieranie do społeczności z informacjami na temat działań i ich rezultatów.

(g) Państwa członkowskie powinny rozważyć wykorzystanie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych

- ❖ Państwa członkowskie powinny rozważyć wykorzystywanie wspólnych zespołów do prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ich ścigania. Zespoły te wnoszą znaczną wartość dodaną w pracę organów egzekwowania prawa w państwach członkowskich w świetle wsparcia jakie otrzymują z Eurojustu, Europolu i finansowania przez UE. Wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze mogą pomóc uniknąć duplikowania pracy i kosztów; zaoszczędzić zasoby kadrowe i finansowe; zapewnić podstawę prawną dla szybkiej i elastycznej wymiany informacji; i ograniczyć liczbę świadków i ofiar wezwanych do składania zeznań.

(h) Potrzeba globalnych ram współpracy między państwami

- ❖ Aby sprostać wyzwaniom rodzącym się z braku mechanizmu współpracy sądowej między państwami konieczne jest ustanowienie globalnych ram współpracy między nimi.
- ❖ Instytucje UE i państwa członkowskie powinny dalej wspierać inicjatywę zaproponowaną przez Niderlandy, Belgię, Słowenię, Argentynę i Senegal, która ma na celu rozwiązanie problemu luki we współpracy w sprawach karnych. Wsparcie dla tej propozycji powinno być wyrażone na wszystkich forach regionalnych i globalnych, by ułatwić organom krajowym współpracę z państwami trzecimi w zakresie wzajemnej pomocy prawnej i ekstradycji.

(i) Wymiana informacji na temat zwalczania bezkarności na szczeblu krajowym i unijnym

- ❖ Informacje na temat wyników śledztw i ścigania osób odpowiedzialnych za popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej powinny być przekazywane decydentom oraz opinii publicznej. Wysiłki krajowe mogłyby być uzupełniane aktualnymi informacjami dostarczającymi na szczeblu europejskim poprzez sekretariat sieci.⁶⁷
- ❖ Takie okresowe sprawozdania na temat najnowszych wydarzeń kierowane do organów zaangażowanych w podejmowanie decyzji i proces legislacyjny gwarantuje, że wyzwania, na jakie napotykają odnośne organy odpowiedzialne za zidentyfikowanie, prowadzenie śledztw i ściganie domniemanych sprawców są w razie konieczności brane pod uwagę z myślą o kolejnych poprawkach legislacyjnych i administracyjnych.

Środek 4: Ulepszenie ustawodawstwa dotyczącego prowadzenia śledztw, ścigania i wzajemnej pomocy prawnej

Kontekst: Zdolność państw członkowskich do prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ścigania tych zbrodni zależy od kompleksowego wdrożenia w krajowym ustawodawstwie obowiązków wynikających z traktatu międzynarodowego i prawa zwyczajowego zakazującego najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Analogicznie, istnienie takiego ustawodawstwa ma kluczowe znaczenie dla ułatwiania wzajemnej pomocy prawnej.

Zalecane kroki: Państwa członkowskie mogą podjąć szereg kroków w celu zapewnienia, by ich ustawodawstwo krajowe było zgodne z ich zobowiązaniami wynikającymi z traktatów międzynarodowych i międzynarodowego prawa zwyczajowego:

(a) Zapewnienie istnienia kompleksowego i aktualnego ustawodawstwa krajowego dotyczącego najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej

- ❖ W razie konieczności państwa członkowskie powinny zmienić istniejące ustawodawstwo, by zagwarantować, że ich krajowe przepisy odzwierciedlają ich zobowiązania wynikające ze zwyczajowego prawa międzynarodowego i międzynarodowego prawa traktatowego odnoszącego się do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.⁶⁸
- ❖ Państwa członkowskie powinny zapewnić, by ich ustawodawstwo przewidywało definicję najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej zgodnie z międzynarodowymi standardami i do celów sprawowania pozaterytorialnej, w tym powszechnej, jurysdykcji w odniesieniu do tych zbrodni.
- ❖ Państwa członkowskie powinny ponadto zapewnić, by ustawodawstwo krajowe przewidywało takie pojęcia jak odpowiedzialność dowódców i innych przełożonych oraz zawierało przepisy stwierdzające o braku znaczenia obrony odwołującej się do wykonywania poleceń i przedawnienia.

⁶⁷ W odniesieniu do okresowego sprawozdania kierowanego do Parlamentu Europejskiego, zob. art. 3 decyzji Rady 2002/494/WSiSW.

⁶⁸ Zob. wyżej: Rozdział pierwszy, sekcja 1.2 „Obowiązek państw w zakresie prowadzenia śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ścigania ich”.

(b) Zapewnienie, by ustawodawstwo krajowe i praktyka dotycząca międzynarodowego immunitetu nie chroniły nadmiernie poszczególnych osób

- ❖ Państwa członkowskie i organy krajowe muszą pełnić swoją rolę w zapewnianiu, by immunitet nie chronił nadmiernie poszczególnych osób przed poniesieniem odpowiedzialności karnej za popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.⁶⁹
- ❖ Państwa członkowskie powinny opracować krajowe wytyczne zgodne ze standardami międzynarodowymi i wyjaśnić ten obszar mającego zastosowanie prawa odpowiednim ministerstwom i organom sprawiedliwości w sprawach karnych.⁷⁰
- ❖ Sieć może pomóc w przygotowaniu opracowania na temat istniejących najlepszych praktyk i określeniu zakresu zasad dotyczących międzynarodowego immunitetu. Takie wytyczne mogą być stosowane przez organy krajowe jako punkt odniesienia w przypadku braku pewności co do statusu zagranicznych urzędników podejrzewanych o popełnienie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.

Środek 5: Budowanie sieci jako ośrodka wiedzy fachowej i promowanie jej zarówno na *forach* unijnych, jak i światowych

Kontekst: Sieć odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu zaangażowania UE w zwalczanie bezkarności w ramach jej granic. Przyszły rozwój i postępy w ramach sieci zależą od zasobów przyznanych sekretariatowi sieci. Dalsze wsparcie pozwoliłoby sekretariatowi sieci zintensyfikować zwalczanie bezkarności na kilka sposobów.

Zalecane kroki: Sama sieć mogłaby przyjąć pewne środki, pod warunkiem zwiększenia jej zasobów, aby stworzyć z sieci ośrodek wiedzy fachowej i promować ją zarówno na forach UE, jak i globalnie:

(a) Zwiększyć należy wymianę informacji między państwami

- ❖ Rozszerzyć należy funkcję sieci dotyczącą wymiany informacji między państwami, umożliwiając zwiększoną wymianę informacji na temat, między innymi, mającego zastosowanie prawa krajowego i międzynarodowego, odnośnych procedur, wiedzy na temat toczących się postępowań i śledztw, dostępnych dowodów lub odnośnych świadków, wspomagając organy krajowe w wysiłkach na rzecz wymierzania sprawiedliwości domniemanym sprawcom i umożliwiając sieci, by przekształciła się w główny ośrodek zwalczania bezkarności w UE.

⁶⁹ Sieć omówiła kwestię przepisów międzynarodowych dotyczących immunitetu międzynarodowego i praktyki krajowe w tym względzie na 14. posiedzeniu, które odbyło się w dniach 17–18 kwietnia 2013 r.

⁷⁰ W Niderlandach Komitetowi Doradczemu ds. Publicznego Prawa Międzynarodowego powierzono zadanie przygotowania zaleceń w sprawie immunitetu zagranicznych urzędników w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Wytyczne te zostały zaakceptowane przez holenderski rząd, dzięki czemu wszystkie odnośne organów krajowych mogą je stosować w przypadku braku pewności co do statusu zagranicznych urzędników państwowych lub przedstawicieli. *Zob.* <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

(b) Należy wzmocnić sprawozdawczość w ramach sieci i współpracę z innymi instytucjami UE i odnośnymi podmiotami

- ❖ Sekretariat sieci powinien przygotowywać roczne sprawozdanie z działalności określające wysiłki państw członkowskich na rzecz zwalczania bezkarności, które może być przedstawione odnośnym instytucjom UE, by na bieżąco były informowane o odnośnych wydarzeniach w UE.⁷¹ Sprawozdanie to zwiększyłoby świadomość problemów, z jakimi stykają się odnośne organy krajowe i służyłoby jako bodziec do zlikwidowania istniejących luk i przewycięzania braków w prawie.
- ❖ Sekretariat sieci powinien ogłaszać fachowe publikacje na różne tematy dotyczące śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i ich ścigania, proponując usprawnienia w zakresie współpracy i wzajemnej pomocy prawnej oraz sprawozdając na temat nowości w prawie i praktyce w zakresie prawa unijnego lub międzynarodowego.⁷²
- ❖ Poszerzyć należy współpracę sekretariatu sieci z innymi podmiotami krajowymi, regionalnymi i międzynarodowymi. Aktywna komunikacja i współpraca z organizacjami pozarządowymi, które wspierają zwalczanie bezkarności, dyskusje z – między innymi – organizacjami regionalnymi takimi jak Unia Afrykańska, przedstawicielami MTK i trybunałów *ad hoc* oraz przedstawicielami Czerwonego Krzyża i Interpolu, skutkują opracowaniem bardziej kompleksowego podejścia do zlikwidowania luki w zakresie bezkarności.

Środek 6: Odnowione zobowiązanie UE

Kontekst: Choć UE zademonstrowała znaczne wsparcie dla zwalczania bezkarności, nadal jednak może ona działać na rzecz odnowienia swojego zaangażowania i dostarczania dalszej pomocy w tym obszarze. Polityczne zobowiązanie dotyczące tej kwestii nie jest odzwierciedlone w planach na okres po programie sztokholmskim. Umieszczenie kwestii bezkarności sprawców najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej z powrotem w programie działań byłoby bardzo korzystne dla podniesienia świadomości, zwiększenia zdolności do współpracy i wspierania śledztw i postępowań prowadzonych przez organy krajowe.

Zalecane kroki: Instytucje UE mogą przyjąć szereg środków w celu zwiększenia wsparcia na rzecz zwalczania bezkarności:

- ❖ Komisja Europejska powinna pomagać w zwalczaniu bezkarności poprzez formalną ocenę wdrażania w państwach członkowskich decyzji Rady 2002/494/WSiSW i decyzji Rady 2003/335/WSiSW, jak przewidziano w programie sztokholmskim. W ocenie tej można podkreślić obszary wymagające poprawy i może ona stanowić źródło cenny wytycznych dla sieci i jej sekretariatu.

⁷¹ Artykuł 3 decyzji Rady 2002/494/WSiSW.

⁷² Dalsze refleksje i zalecenia dotyczące rozwoju sieci można znaleźć w sprawozdaniu Human Rights Watch, „The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands”, wrzesień 2014 r., p. 86–90, pod adresem internetowym http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf

- ❖ Rozszerzyć należy mandaty Eurojustu i Europolu, tak by obejmowały one najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej, tym samym umożliwiając tym organizacjom pracę z siecią na rzecz zmaksymalizowania wsparcia dla organów krajowych.⁷³
- ❖ Unia Europejska powinna rozważyć przygotowanie – lub dostarczyć zasobów na rzecz przygotowania – planu działania w sprawie zwalczania bezkarności w ramach UE, który stanowiłby istotne narzędzie w zachęcaniu do współpracy i rozwoju najlepszych praktyk na szczeblu krajowym i regionalnym, aby zintensyfikować śledztwa i postępowania w sprawie najpoważniejszych przestępstw o wadze międzynarodowej.
- ❖ Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w Parlamencie Europejskim, we współpracy z Komisją Praw Człowieka, powinna przeprowadzić w Parlamencie Europejskim doroczne wysłuchanie na temat Zwalczanie bezkarności w Unii Europejskiej”.
- ❖ Komisja Europejska powinna ocenić dodatkowe możliwości finansowania, aby wesprzeć organy krajowe w tworzeniu wyspecjalizowanych jednostek.
- ❖ UE powinna zapewnić możliwości finansowania szkoleń i budowania zdolności, w tym możliwości dotyczące projektów i programów szkoleniowych dla pracowników organów ścigania, prokuratorów, urzędników świadczących wzajemną pomoc prawną i sędziów w ramach Europejskiej Sieci Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) lub Europejskiego Kolegium Policyjnego (CEPOL), ze szczególnym naciskiem na międzynarodowe prawo humanitarne i międzynarodowe prawo karne.

Środek 7: Budowanie zdolności i zwiększanie świadomości wśród odnośnych organów krajowych

Kontekst: Wiele państw członkowskich nadal doświadcza trudności z powodu braku ekspertów posiadających specjalistyczną wiedzę na temat najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. Konieczne są wyspecjalizowane szkolenia dla osób zajmujących się sprawcami lub ofiarami najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej. EJTN, EASO i CEPOL to przykłady platform, które mogą być wykorzystane do ułatwienia wymiany wiedzy i szkoleń dla praktyków w zakresie zwalczania bezkarności na szczeblu państw członkowskich.⁷⁴

⁷³ Poszerzenie zakresu przestępstw, co do których Eurojust i Europol mogą mieć kompetencje w przyszłości, proponowane jest w nowych projektach rozporządzeń w sprawie tych organizacji. Wykaz obejmuje również ludobójstwo, zbrodnie przeciw ludzkości i zbrodnie wojenne. W zależności od negocjacji i po przyjęciu nowych rozporządzeń w sprawie Eurojustu i Europolu zakres merytoryczny ich kompetencji zostałby poszerzony, tak by obejmował najpoważniejsze zbrodnie o wadze międzynarodowej. W związku z tym sieć, Eurojust i Europol powinny powiązać swoje mandaty i zadania, by zmaksymalizować wsparcie dla praktyków w prowadzeniu śledztw w sprawie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i w ściganiu tych zbrodni. Te trzy organizacje powinny być w stanie pracować równolegle w ramach swoich mandatów, tak by jak najbardziej wzmocnić możliwości UE w zakresie zwalczania bezkarności. Wspomniane wnioski są dostępne pod następującymi adresami internetowymi:
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:PL:PDF> i
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:PL:PDF>.

⁷⁴ Na przykład Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu opublikował dwa szczegółowe sprawozdania z cyklu „Country of Origin Reports” na temat Afganistanu: „Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans”, grudzień 2012 r., http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, i „Taliban Strategies – Recruitment”, lipiec 2012 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Zalecane kroki: Można przyjąć szereg środków w celu zwiększenia liczby specjalistycznych szkoleń w państwach członkowskich, co pomoże z kolei zlikwidować lukę stworzoną przez obecne problemy dotyczące braku szkoleń i wyspecjalizowanego personelu w państwach członkowskich.

(b) Zapewnienie szkoleń w zakresie azylu, współpracy sądowej i policyjnej

- ❖ Personel zajmujący się identyfikowaniem, prowadzeniem śledztw i ściganiem podejrzanych w zakresie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej potrzebuje specjalistycznego szkolenia, by zdobyć wiedzę na temat faktycznych i prawnych złożoności tych przestępstw, kontekstu w jakim zostały popełnione i rozmaitych źródeł mającego zastosowanie prawa.
- ❖ Utworzenie wyspecjalizowanych instytucji edukacyjnych lub programów skupiających się na ściganiu najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej również pomogłoby zlikwidować lukę utworzoną przez obecne problemy dotyczące braku szkoleń i wyspecjalizowanego personelu w państwach członkowskich. Należy również opracować dostosowane programy szkoleniowe dla obrońców, prawnych przedstawicieli ofiar i sędziów w sprawach dotyczących przedmiotowych zbrodni.

(c) Wsparcie ze strony wyspecjalizowanych ekspertów

- ❖ Organy krajowe powinny rozważyć zwrócenie się o wsparcie do organizacji, które są specjalnie przeszkolone w prowadzeniu śledztw dotyczących ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych oraz poważnych naruszeń praw człowieka, takich jak Justice Rapid Response (JRR – *instrument szybkiego reagowania w zakresie wymiaru sprawiedliwości*).⁷⁵

(d) Europejski dzień przeciwko bezkarności w odniesieniu do najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej.

- ❖ Na szczeblu UE można by wystąpić z inicjatywą, by ustanowić specjalne obchody upamiętniające ofiary najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej i zwiększające świadomość na temat bezkarności oraz promujące jej zwalczanie, analogiczne do obchodzonych w całej Europie: Dnia Pamięci ofiar wszystkich reżimów totalitarnych i autorytarnych, Europejskiego Dnia Przeciwdziałania Handlowi Ludźmi i Światowego Dnia Sprawiedliwości Międzynarodowej. Takie obchody zwiększyłyby świadomość problemów nieodłącznie związanych z wymierzaniem sprawiedliwości osobom odpowiedzialnym za popełnienie przedmiotowych zbrodni.

⁷⁵ JRR jest międzyrządowym instrumentem, który umożliwia szybkie wyznaczenie – według harmonogramu dyżurów – pracowników wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Eksperti ci są specjalnie przeszkoleni w zakresie prowadzenia śledztw w sprawie ludobójstwa, zbrodni przeciw ludzkości i zbrodni wojennych oraz poważnych naruszeń praw człowieka. Więcej informacji znajduje się pod adresem internetowym <http://www.justicerapidresponse.org/>.

Środek 8: Prawa, wspieranie i ochrona ofiar i świadków najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej

Kontekst: W pracy organów dochodzeniowych i organów ścigania ofiary i świadkowie najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej stanowią specyficzne wyzwanie. Z uwagi na kwestie bezpieczeństwa, ryzyko traumy oraz potrzebę reprezentacji prawnej podczas postępowania organy krajowe muszą przykładać szczególną wagę do uczestnictwa ofiar i świadków w śledztwach i postępowaniach.

Zalecane kroki: Niezależnie od związanych z tym wyzwań państwa członkowskie powinny przyjąć pewną liczbę środków, by zająć się prawami i potrzebami ofiar i świadków.

(c) Strategie ścigania powinny obejmować strategię odpowiedniego docierania do ofiar

- ❖ Państwa członkowskie powinny mieć wyraźne przepisy dotyczące docierania do ofiar i sposobów komunikowania się z nimi w odniesieniu do toczących się procesów i śledztw. Takie wysiłki powinny również obejmować włączanie perspektyw ofiar i ich praw w strategię prowadzenia śledztw i postępowañ.

(e) Organy krajowe powinny dostarczać informacji na temat praw ofiar i mechanizmów w zakresie ochrony

- ❖ Ofiary najpoważniejszych zbrodni o wadze międzynarodowej powinny być odpowiednio informowane, czy w jurysdykcji państwa prowadzącego śledztwo przewiduje się uczestnictwo ofiar w takim postępowaniu. Analogicznie przekazywana powinna być informacja na temat dostępnych mechanizmów w zakresie ochrony świadków w takich przypadkach.
- ❖ Państwa członkowskie muszą również zapewnić odpowiedni poziom ochrony przed groźbami, traumą i wtórną wiktyimizacją w przypadkach, gdy ofiara występuje jako strona postępowania lub gdy zeznaje przeciw sprawcom swojej krzywdy. Takie procedury powinny zapewnić ofiarom podstawowy poziom ochrony zgodnie z dyrektywą ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw.⁷⁶

⁷⁶ Dyrektywa 2012/29/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW, Dz.U. L 315.