

Bryssel den 4 februari 2014

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

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

FÖLJENOT

från:	Rådets generalsekretariat
till:	Delegationerna
Ärende:	Strategin för EU:s nätverk mot folkmord för att bekämpa strafflöshet för brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser inom Europeiska unionen och dess medlemsstater

För delegationerna bifogas strategin för EU:s nätverk mot folkmord för att bekämpa strafflöshet för brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser inom Europeiska unionen och dess medlemsstater.

Strategin kommer att läggas fram för chefen för nätverkets sekretariat vid mötet i arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering den 21 november 2014.

**Strategin för EU:s nätverk mot folkmord för att
bekämpa strafflöshet för brottet folkmord,
brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser
inom Europeiska unionen och dess
medlemsstater**

Haag oktober 2014

INNEHÅLL

SAMMANFATTNING.....	3
KORTFATTADE REKOMMENDATIONER.....	6
KAPITEL ETT: MEDLEMSSTATERNA OCH CENTRALA INTERNATIONELLA BROTT	8
1.1 Centrala internationella brott som en utmaning för EU och dess medlemsstater.....	8
1.1.1 Kopplingen mellan centrala internationella brott och medlemsstaterna.....	8
1.1.2 Vem har ansvaret för utredning och lagföring av dessa brott?	10
1.2 Staters skyldighet att utreda och lagföra centrala internationella brott	12
1.2.1 Införande av centrala internationella brott i nationell lagstiftning	13
1.3 Problem vid utredning och lagföring av centrala internationella brott.....	14
1.3.1 Komplexa faktiska förhållanden	14
1.3.2 Komplexa rättsliga förhållanden.....	20
KAPITEL TVÅ: ÅTAGANDE ATT BEKÄMPA STRAFFLÖSHET INOM EUROPEISKA UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER.....	23
2.1 På unionsnivå.....	23
2.1.1 Nätverkets roll	24
2.2 På medlemsstatsnivå.....	26
2.2.1 Resultat på medlemsstatsnivå och nätverkets medlemmar	29
KAPITEL TRE: UPPSÄTTNING ÅTGÄRDER FÖR ATT STÖDJA NATIONELLA UTREDNINGAR OCH NATIONELL LAGFÖRING AV CENTRALA INTERNATIONELLA BROTT	32
Åtgärd 1: Inrätta, förbättra och främja specialiserade enheter.....	33
Åtgärd 2: Undvika fristäder genom bättre identifiering av fall och relevant information	34
Åtgärd 3: Inrätta ett system för effektivt samarbete	37
Åtgärd 4: Förbättra lagstiftningen rörande utredning, lagföring och ömsesidig rättslig hjälp	41
Åtgärd 5: Bygga upp nätverket som ett centrum för expertis och främja det inom Europeiska unionens forum och globalt.....	41
Åtgärd 6: Europeiska unionens förnyade åtagande	42
Åtgärd 7: Kapacitetsuppbyggnad och ökande av medvetenheten bland berörda nationella myndigheter.....	43
Åtgärd 8: Rättigheter för, stöd till och skydd av offer för och vittnen till centrala internationella brott.....	44

SAMMANFATTNING

Europeiska unionen (EU) har förbundit sig att garantera konsekvens och samstämmighet i den externa och interna politiken i kampen mot strafflöshet för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (centrala internationella brott).¹ Inom ramen för rättsliga och inrikes frågor försöker EU stödja medlemsstaternas nationella myndigheter i utredningen och lagföringen av dessa brott för att säkerställa att EU inte blir en fristad för gärningsmän.²

Som en del av detta åtagande antog Europeiska unionens råd (*rådet*) 2002 rådets beslut 2002/494/RIF om inrättande av ett europeiskt nätverk av kontaktpunkter med avseende på personer som har gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (*nätverket mot folkmord* eller *nätverket*). Nätverket mot folkmord möts två gånger om året och då samlas åklagare, polisutredare och andra experter (*kontaktpunkter*) från alla medlemsstater. 2003 antog rådet rådets beslut 2003/335/RIF, avsett att öka samarbetet mellan polis och åklagare och därmed maximera de straffrättsliga myndigheterna i medlemsstaternas förmåga att samarbeta effektivt vid utredning och lagföring av påstådda gärningsmän till centrala internationella brott. Nätverket främjar genomförandet av detta beslut genom att underlätta utbytet av information mellan rättstillämpare, uppmuntra till samarbete mellan nationella myndigheter i olika medlemsstater och tillhandahålla ett forum för att dela bästa praxis. Sedan 2011 stöds nätverket mot folkmord i sitt arbete av sekretariatet som är baserat i Haag hos Eurojust.

Dessa EU-initiativ utgör hörnstenen i EU:s RIF-åtagande att bekämpa strafflöshet. De utgör ett avgörande bidrag för att driva på och stödja strävanden i medlemsstaterna att ställa gärningsmännen till sådana brott till svars. Medlemsstaterna står i främsta linjen i kampen mot strafflöshet för dessa brott, oberoende av var, av eller mot vem de begåtts.

¹ Termen "centrala internationella brott" används i hela detta dokument för att hänvisa till de internationella brott som omfattas av nätverkets mandat, nämligen brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Nätverket erkänner att vissa av de frågor som omfattas av strategin för EU:s nätverk mot folkmord för att bekämpa strafflöshet för brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser inom Europeiska unionen och dess medlemsstater också är tillämpliga på tortyr och påtvingade försvinnanden. Utredning och lagföring av tortyr och påtvingade försvinnanden som separata brott är en viktig del av den övergripande kampen mot strafflöshet.

² Se Haagprogrammet: Tio prioriteringar för de kommande fem åren. Partnerskapet för förnyelse i EU när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa, KOM 2005, EUT C 236, 24.9.2005, s.11, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:SV:PDF>; och Stockholmsprogrammet, EUT C 115/1, 4.5.2010, s. 8, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010XG0504(01)&from=EN).

Alla medlemsstater har ratificerat de relevanta internationella fördrag och konventioner som förpliktar dem att garantera utredning, lagföring och bestraffning av personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott. Flera medlemsstater har följt rekommendationerna i rådets beslut 2003/335/RIF att utse enheter för utredning av krigsförbrytelser med specialiserad personal för att hantera centrala internationella brott vid medlemsstaternas polis- och åklagarmyndigheter, vilket har lett till fällande domar för flera gärningsmän till centrala internationella brott i medlemsstaterna under de senaste åren och vilket sänder en viktig signal om att EU och dess medlemsstater inte tolererar strafflöshet för sådana brott.

Samtidigt kan mer göras på EU-nivå och medlemsstatsnivå för att få till stånd en konsekvent och effektiv EU-omfattande strategi för kampen mot strafflöshet. Såsom förklaras mer i detalj nedan skulle en sådan strategi främja ökat samarbete och informationsutbyte på nationell nivå och EU-nivå, inrättande av specialiserade enheter i fler medlemsstater och större EU-stöd för de nationella myndigheterna, så att fler medlemsstater aktivt engagerar sig i kampen mot strafflöshet.

Mot denna bakgrund inrättade nätverkets kontaktpunkter en specialgrupp för att undersöka och föreslå åtgärder för att öka effektiviteten i kampen mot strafflöshet inom EU.³ Nätverket ansåg därtill att ett nytt instrument, såsom en EU-handlingsplan mot strafflöshet, kunde vara ett viktigt verktyg för att uppmuntra till samarbete och utveckling av bästa praxis på nationell och regional nivå för att förstärka utredningar och lagföring.⁴

Som ett första steg utarbetade nätverkets specialgrupp denna strategi för EU:s nätverk mot folkmord för att bekämpa strafflöshet för brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser inom Europeiska unionen och dess medlemsstater (*strategin*). Alla kontaktpunkter liksom experterna från det civila samhället fick tillfälle att lämna bidrag på grundval av sin expertis och erfarenhet. Strategin grundar sig på tillvaratagna erfarenheter och bästa praxis som fastställts av åklagare, polisutredare och andra experter samt på diskussioner och slutsatser från sexton möten i nätverket under de senaste tolv åren.

I strategin rekommenderas en bred uppsättning åtgärder som EU-institutionerna och medlemsstaterna bör vidta för att stödja nationella myndigheter när det gäller att bekämpa strafflöshet, ställa gärningsmännen till svars och skipa rättvisa för offren. Nätverket kommer genom sina kontaktpunkter på nationell nivå och nätverkets sekretariat⁵ på EU-nivå att använda strategin som en ram för att vägleda ramverkets fortsatta utveckling under de närmaste åren och förespråka större engagemang från EU:s och medlemsstaternas sida.

³ Nätverkets specialgrupp består av fem kontaktpunkter (tre allmänna åklagare, en polistjänsteman och en tjänsteman för ömsesidig rättslig hjälp), håller flera möten, och stöds av nätverkets sekretariat.

⁴ Se *Strengthening efforts to combat impunity within the EU and its Member States for serious international crimes – renewed engagement in the field of Justice and Home Affairs*, rådets dokument 16340/13 GENVAL 13, 19 november 2013, och *Summary of discussions*, rådets dokument 17164/13 GENVAL 87, 4 december 2013.

⁵ Nätverket mot folkmords sekretariat inrättades i juli 2011 i enlighet med artikel 25a i rådets beslut 2009/426/RIF om förstärkning av Eurojust och om ändring av beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust för att stärka kampen mot grov brottslighet. Sekretariatet utgör en del av Eurojusts personal och fungerar som en separat enhet.

Nätverket kommer att se över och utvärdera strategin regelbundet för att återspegla pågående förändringar och utveckling när medvetandet om behovet av att bekämpa strafflöshet växer.

Strategins syfte är således dubbelt:

1. På EU-nivå, att förstärka EU:s engagemang för att bekämpa strafflöshet för centrala internationella brott och för att ge mer stöd till medlemsstaterna. Sekretariatet kommer med stöd av kontaktpunkterna att vända sig till de berörda institutionerna och beslutsfattarna för att höja deras medvetenhet om de utmaningar de nationella straffrättsliga myndigheterna står inför vid utredning, lagföring och bestraffning av centrala internationella brott och att dela bästa praxis för att hantera dessa utmaningar.
2. På medlemsstatsnivå, att bidra till och vid behov utveckla de nationella myndigheternas praxis i kampen mot strafflöshet på nationell nivå genom att fastställa konkreta metoder som stöder de nationella myndigheterna vid utredning och lagföring av centrala internationella brott.

För att uppfylla dessa mål kommer nätverket att lägga fram strategin för berörda EU-arbetsgrupper, bland annat arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering, med en begäran om att arbetsgruppen ska arbeta på eventuella slutsatser från RIF-rådet om EU:s och medlemsstaternas åtagande att bekämpa strafflöshet för centrala internationella brott, och på så sätt uppmärksamma ministrarna på frågan. Nätverket kommer också att engagera Europeiska kommissionen, med tanke på ytterligare åtaganden i dess politik för att bekämpa strafflöshet. De nationella kontaktpunkterna kommer så långt möjligt att se till att strategin meddelas och diskuteras med de berörda nationella beslutsfattarna. Sådana diskussioner på nationell nivå är grundläggande sätt att förstärka den nationella kapaciteten att bekämpa strafflöshet och kan bidra till att uppmuntra medlemsstaterna att ta upp behovet av ytterligare EU-engagemang inom relevanta EU-forum.

I strategin framhävs de olika sammanhang i vilka medlemsstaterna konfronteras med centrala internationella brott och de åtgärder som hittills vidtagits på EU-nivå och medlemsstatsnivå. I strategin anges också de utmaningar som utredare och åklagare och andra myndigheter upplever vid utredning, lagföring och bestraffning av internationella brott, och man framhäver den bästa praxis som tidigare fastställts för att hantera dessa utmaningar. I strategins sista avsnitt presenteras en uppsättning åtgärder för att förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten i de nationella utredningarna och lagföringarna, tillsammans med några kompletterande rekommendationer för EU-institutioner, medlemsstater, nationella kontaktpunkter och nätverkets sekretariat.

KORTFATTADE REKOMMENDATIONER

För EU-institutionerna:

- Sörja för tillräckliga resurser för att bygga upp nätverket som ett centrum för expertis och främja det både inom och utanför EU-forum.
- Bekräfta sitt åtagande att bekämpa strafflöshet genom att bedöma ytterligare nationella finansieringsmöjligheter för nätverket och för de nationella myndigheterna för att upprätta specialiserade enheter och för utbildning och kapacitetsuppbyggnad.
- Formellt utvärdera genomförandet av rådets beslut 2002/494/RIF och 2003/335/RIF och organisera en årlig hearing om kampen mot strafflöshet inom EU, som ska äga rum i Europaparlamentet.
- Sätta upp frågan på den politiska dagordningen och konstatera att finansiering är ett väsentligt sätt att göra det möjligt för nationella myndigheter och det civila samhället att effektivt samordna kampen mot strafflöshet, utveckla förståelsen för internationell straffrätt och internationell humanitär rätt samt öka allmänhetens medvetenhet om nödvändigheten av att bekämpa strafflöshet.
- Ändra Eurojusts och Europols mandat så att det omfattar centrala internationella brott.
- Utarbeta en handlingsplan för kampen mot strafflöshet inom EU.

För medlemsstaterna:

- Se över och, om så är nödvändigt, ändra nationell lagstiftning om centrala internationella brott för att se till att den motsvarar skyldigheterna enligt folkrätten och inte ger enskilda personer otillbörlig immunitet.
- Inrätta specialiserade enheter inom åklagarmyndigheter och polis och utveckla en nationell strategi och nationella plattformar för samarbete i kampen mot strafflöshet för centrala internationella brott.
- Vad beträffar invandringsmyndigheter, se till att personalen har lämplig utbildning, att bästa praxis utvecklas och att informationsflödet från invandringsmyndigheter till brottsbekämpande myndigheter är effektivt, med en särskild skyldighet att underrätta de brottsbekämpande myndigheterna när man konfronteras med 1F-fall.
- Förbättra kommunikationen mellan medlemsstaterna, exempelvis genom att använda gemensamma utredningsgrupper när så är lämpligt, stödja initiativet för en global ram för samarbete mellan medlemsstaterna.
- Garantera effektivt informationsutbyte mellan statliga myndigheter, särskilt bland utredare, åklagare och de myndigheter som har ansvaret för övervakningen av frysning och beslag av tillgångar, handels-eller reseförbud.
- Utvidga användningen av nätverket och nätverkets sekretariat genom utnämning av flera nationella kontaktpunkter med erfarenhet och expertis inom lagföring, brottsutredning och ömsesidig rättslig hjälp.

- Integrera offrens perspektiv i utrednings- och lagföringsstrategierna från det att fallet inleds för att garantera rättvisa förfaranden och deras inverkan på offren och de drabbade samhällena och ge offren information om deras rättigheter och skyddsarrangemang.
- Göra allmänheten medveten om nödvändigheten av att bekämpa strafflöshet och de härmed sammanhörande utredningarna och lagföringarna av centrala internationella brott.

För de nationella kontaktpunkterna:

- Sprida information om frågor som diskuteras av nätverket till andra medlemmar av åklagarmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter samt andra relevanta nationella myndigheter, såsom invandringsmyndigheter på nationell nivå.
- Lägga fram information om utredning och lagföring av personer som är ansvariga för centrala internationella brott för beslutsfattare och för allmänheten.
- Fungera som kommunikationspunkt för tillämpare och ge vidare information till nätverket.

För nätverkets sekretariat:

- Underlätta de nationella myndigheternas ansträngningar genom att utvidga informationsdelningsfunktionen för att möjliggöra utbyte av bästa praxis, tillämpliga lagar, pågående åtal och utredningar.
- Bistå medlemsstaterna vid inrättande och främjande av specialiserade enheter.
- Underlätta samarbete och samordning av strävandena att ställa gärningsmännen till svars och erbjuda de nationella myndigheterna relevant expertis.
- Framställa en årlig verksamhetsrapport med information om utredningar om och åtal mot personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott.
- Regelbundet informera rådets arbetsgrupper, inklusive arbetsgruppen för folkrätt, arbetsgruppen för folkrätt/underområde internationella brottmålsdomstolen (ICC), **samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete**, arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering samt regionala arbetsgrupper.

KAPITEL ETT: MEDLEMSSTATERNA OCH CENTRALA INTERNATIONELLA BROTT

1.1 Centrala internationella brott som en utmaning för EU och dess medlemsstater

Ca två hundra miljoner människor miste under tjugonde århundradet livet som en direkt eller indirekt följd av statsunderstött våld⁶ och centrala internationella brott har under de senaste årtiondena begåtts på fem kontinenter. Sådana brott förekommer ofta under perioder av väpnad konflikt eller civila kriser, omfattar otaliga gärningsmän, talrika vittnen och hundratals, rentav tusentals offer, och kännetecknas av extrem och upprepad brutalitet.

Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser är "ofattbara skändligheter som djupt skakar mänsklighetens samvete" och som bedöms "hota freden, säkerheten och välbefindandet i världen".⁷ Utvecklingen av internationell straffrätt, inrättandet av ad hoc-domstolar under 1990-talet, och därefter inrättandet av ICC, återspeglar brottens allvar och behovet av en stark reaktion mot personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott. Kampen mot strafflöshet är emellertid inte begränsad till internationella organisationer, och i själva verket vilar det primära ansvaret för att utreda och lagföra gärningsmännen till dessa brott på medlemsstaterna.

1.1.1 Kopplingen mellan centrala internationella brott och medlemsstaterna

Trots den allmänna uppfattningen att centrala internationella brott sker långt borta har erfarenheten visat att dessa brott, gärningsmännen och deras tillgångar, offren och vittnena har faktiska kopplingar till medlemsstaterna. Centrala internationella brott har begåtts på medlemsstaternas territorium, exempelvis under andra världskriget men även under senare årtionden. De har också involverat medborgare i medlemsstaterna, antingen som offer eller som gärningsmän. En annan koppling mellan centrala internationella brott och medlemsstaterna uppstår när tredjestatsmedborgare som har varit involverade i centrala internationella brott befinner sig på medlemsstaternas territorium, som turister, som asylsökande eller som fast boende.

Territorium

Folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser har sannerligen begåtts på medlemsstaternas territorium. Nationella myndigheter konfronteras fortfarande med fruktansvärda illgärningar i stor skala, t.ex. misstänkta nazistiska krigsförbrytare från andra världskriget⁸ och brott begångna av de totalitära kommunistiska regimerna

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

⁷ Se skälen 2 och 3 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

⁸ Se ett fall nyligen rörande utlämningen av en misstänkt nazistisk krigsförbrytare mellan Slovakien och Ungern på följande länk: <http://www.theguardian.com/world/2013/aug/12/laszlo-csatary-dead-hungary-auschwitz>. Fallet avslutades med anledning av László Lajos Csátárys död den 12 augusti 2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-23664226>.

under kalla kriget.⁹ Kroatians anslutning till EU nyligen har också utvidgat det EU-territorium där förbrytelser begåtts under gångna årtionden och där utredningar och lagföring pågår.

Medlemsstaternas medborgare

Medlemsstaternas medborgare kan vara involverade i centrala internationella brott såsom gärningsmän,¹⁰ offer¹¹ eller vittnen, oberoende av den geografiska platsen för brotten. Utöver fysiska personer kan juridiska personer med säte i EU också vara involverade i begående, stöd till, medhjälp till eller profiterande på centrala internationella brott som begås utomlands.¹² Medlemsstaterna kan utöva jurisdiktion över personer som gjort sig skyldiga till dessa brott när deras medborgare är involverade som offer eller vittnen eller när deras medborgare eller företag underlättade begåendet av dessa brott medan de själva befann sig på EU:s territorium.

Tredjestatsmedborgare

Flertalet centrala internationella brott begås på tredjestaters territorium. Trots detta kan gärningsmän, vittnen och offer resa in på EU:s territorium som turister genom att ansöka om visering eller som sökande av internationellt skydd (dvs. asylsökande). Det sistnämnda scenariot är särskilt relevant eftersom centrala internationella brott ofta sker inom ramen för en väpnad konflikt eller till följd av rättsstatens systematiska sammanbrott.

⁹ Se ett fall nyligen där en f.d. ungersk minister dömdes skyldig för krigsförbrytelser 1956, på följande länk: <http://www.bbc.com/news/world-europe-27398373>.

¹⁰ *Exempelvis* har Nederländerna utrett och lagfört två nederländska affärsmän som var misstänkta för medhjälp till krigsförbrytelser som begicks i Irak respektive Liberia. Se <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/iraq/> and <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/liberia/>. I vissa fall kom människor till EU som asylsökande och fick senare medborgarskap i en medlemsstat. På så sätt blev de medborgare mellan tidpunkten för brottens begående och tidpunkten då de blev misstänkta. *Se även* det nederländska målet mot Yvonne N nyligen, på <https://www.om.nl/onderwerpen/international-crimes-0/what-cases-have-been/rwanda/>.

¹¹ *Exempelvis* utredde och lagförde Belgien major Bernard Ntuyahaga för inblandning i mordet på tio FN-fredbevarare under folkmordet i Rwanda, se <http://www.theguardian.com/world/2007/jul/05/rwanda.angeliquechrisafis>. Dessutom inleddes en internationell utredning för krigsförbrytelser efter det att det civila planet MH17 nyligen sköts ned över Ukraina. De flesta av offren för detta påstådda brott var medborgare i medlemsstaterna. Se <http://www.reuters.com/article/2014/07/21/us-ukraine-crisis-dutch-idUSKBN0FQ15620140721> och <https://www.om.nl/algemeen/english/@86120/joint-investigation/>.

¹² *Exempelvis* har Nederländerna utrett det nederländska bolaget Lima Holding B.V., som föreföll vara involverat i byggandet av den israeliska muren och ett industriområde nära en bosättning på Västbanken, <http://www.om.nl/onderwerpen/internationale/map/concerning/>. Dessutom inledde Schweiz en utredning av fallet Argos Heraeus, ett av världens största företag för guldräffineri, för medverkan till krigsförbrytelser och penningstvätt rörande guld som härrörde från en väpnad grupp i Demokratiska republiken Kongo, <http://www.reuters.com/article/2013/11/04/congo-gold-idUSL5N0IP29K20131104>.

Följaktligen kan människor i dessa drabbade länder fly från sitt hemland och resa in på EU:s territorium. Antalet tredjestatsmedborgare som ansöker om asyl i EU har ökat avsevärt under de senaste åren, och 2013 nådde antalet asylsökande upp till 435 000.¹³ En del personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott kan förbli obemärkta under hela denna process och kan sålunda framgångsrikt genomföra sin asylansökan. Andra kan förvägras flyktingstatus av diverse olika skäl, inklusive artikel 1F i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning.¹⁴

Vissa av de misstänkta personerna kan utlämnas för att ställas inför rätta utanför EU, men på grund av principen om *non-refoulement*,¹⁵ eller helt enkelt för att det saknas lämpliga rättsliga ramar kommer några att bli kvar på medlemsstaternas territorium. I det senare fallet och i enlighet med olika behörighetsregler, är de nationella myndigheterna genom sin internationella förpliktelser skyldiga att väcka åtal mot påstådda gärningsmän som befinner sig på eller är bosatta på deras territorium.¹⁶

Ett annat problem som kan uppstå rör eventuella frågor om immunitet för diplomater, regeringstjänstemän eller andra representanter som kan vara involverade i förövandet av dessa brott.

Slutligen innebär närvaron av offer och vittnen som är tredjestatsmedborgare en skyldighet till rättsligt samarbete med tredjestater eller internationella organisationer såsom ICC. Samarbete med andra medlemsstater eller tredjestater är nästan undantagslöst nödvändigt för en adekvat lagföring av personer som påstås ha gjort sig skyldiga till centrala internationella brott, eftersom vittnen, offer och gärningsmän ofta befinner sig i olika jurisdiktioner. Sist men inte minst kan medlemsstaterna vara skyldiga att tillhandahålla skydd och/eller ersättning till offer och/eller vittnen.

¹³ Se Eurostats rapport av den 24 mars 2014, på följande länk: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-24032014-AP/EN/3-24032014-AP-EN.PDF.

¹⁴ Denna artikel hänvisar till de fall som avses i artikel 1F i 1954 års Genèvekonvention angående flyktingars rättsliga ställning, som har följande lydelse:

"F. Stadgandena i denna konvention äga icke tillämpning på den beträffande vilken föreliggande allvarliga skäl antaga, att han

a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller

b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detsamma såsom flykting; eller

c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta nationernas syften och grundsatser."

¹⁵ *Non-refoulement* är en princip i internationell rätt som förbjuder direkt eller indirekt utvisning av flyktingar till ett territorium där deras "liv eller frihet skulle hotas på grund av [deras] ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning". Denna princip är dock inte tillämplig på en flykting, "vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han [för närvarande] uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land." Principen fastställs i artikel 33 i 1951 års flyktingskonvention och dess protokoll från 1967.

¹⁶ Principen om *aut dedere aut judicare* hänvisar till staternas rättsliga skyldighet att lagföra eller utlämna personer som begår allvarliga internationella brott. Se skyldigheten att utlämna eller lagföra när det gäller brottet tortyr: Frågor rörande skyldigheten att lagföra eller utlämna. Se Belgien mot Senegal, dom, ICJ GL nr 144 ICGJ 437 (ICJ 2012), 20 juli 2012, Internationella brottmålsdomstolen, på följande länk: <http://www.icjci.org/docket/files/144/17064.pdf>.

1.1.2 Vem har ansvaret för utredning och lagföring av dessa brott?

Huvudansvaret för lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser vilar på de enskilda staterna. Dessa skyldigheter härrör från internationella fördrag¹⁷ och sedvanerätt, som i stor omfattning befastes i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (ICC), där de stater som är parter i stadgan erkände förpliktelsen att bekämpa strafflöshet för personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott. Dessutom är ICC:s jurisdiktion begränsad till ett litet antal särskilda fall, vilket innebär att bördan vilar på de nationella myndigheterna när det gäller att lagföra personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott.

Med undantag för ICC inrättades alla internationella ad hoc-domstolar för en specifik situation och kunde endast lagföra gärningsmän som var involverade i den konflikten, under förutsättning att ytterligare kriterier också var uppfyllda. ICC är den första permanenta internationella domstolen och samtidigt som dess mandat är mindre begränsat geografiskt sett, eftersom det omfattar alla stater som är parter i stadgan, föreligger ett antal andra begränsningar av dess möjlighet att utöva domsrätt. För det första är visserligen alla 28 medlemsstater parter i Romstadgan, men eftersom bara 122 stater i hela världen är parter,¹⁸ är ICC inte en verkligt global domstol. ICC:s jurisdiktion är därtill begränsad till situationer som berör brott som begåtts

- 1) av en medborgare i en stat som är part i stadgan, eller
- 2) på en stadgeparts territorium, eller
- 3) när en situation särskilt hänskjutits till ICC av FN:s säkerhetsråd, eller
- 4) när en stat uttryckligen har godtagit att ICC utövar domsrätt över ett specifikt brott.¹⁹

Dessutom är ICC:s jurisdiktion begränsad till brott som begicks efter den 1 juli 2002,²⁰ till de centrala internationella brott som definieras i Romstadgan (som inte är en uttömmande förteckning enligt andra källor till internationell straffrätt²¹), och i de flesta fall till de "mest ansvariga" gärningsmännen.²²

¹⁷ Se nedan avsnitt 1.2 i denna strategi angående staternas skyldigheter.

¹⁸ 122 stater parter i stadgan den 17 september 2014. För uppdaterade siffror, se http://www.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx.

¹⁹ Se artiklarna 12-13 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

²⁰ En stat kan dock godta ICC:s jurisdiktion retroaktivt genom att lämna in en förklaring i enlighet med artikel 12.3 i Romstadgan.

²¹ Exempelvis undertecknade 21 medlemsstater den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden, och Österrike, Belgien, Frankrike, Tyskland, Litauen, Nederländerna, Portugal och Spanien ratificerade konventionen. Dessutom har alla medlemsstater ratificerat de fyra Genèvekonventionerna, som innebär en skyldighet att lagföra eller utlämna vilken går utöver Romstadgans ramar.

²² Se *ICC Prosecutorial Strategy 2009-2012*, punkt 34, på följande länk: <http://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/66A8DCDC-3650-4514-AA62-D229D1128F65/281506/OTPProsecutorialStrategy20092013.pdf>; *OTP Strategic Plan 2012-2015*, punkt 22, på 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.

Det viktigaste är att principen om komplementaritet innebär att ICC förklarar sig behörig endast när de berörda staterna saknar förmåga eller vilja utöva domsrätt.²³ Effektiv lagföring måste därför säkerställas genom åtgärder på nationell nivå och genom att man intensifierar det internationella samarbetet.²⁴ Följaktligen är eller förklarar sig ICC behörig i ett mycket begränsat antal fall och det är först och främst de enskilda staterna som har en skyldighet att leta reda på, utreda och lagföra personer som är skyldiga till centrala internationella brott.

1.2 Staters skyldighet att utreda och lagföra centrala internationella brott

Staters skyldighet att utreda och lagföra centrala internationella brott har huvudsakligen utvecklats under de senaste två århundradena, och kodifieringen av de regler som ska tillämpas i sådana konfliktsituationer kan spåras till bland annat Sankt Petersburgdeklarationen från 1868²⁵, Haagkonventionerna från 1899 och 1907²⁶, Versaillesfördraget från 1919, stadgan för militärtribunalen i Nürnberg och stadgan för militärtribunalen i Tokyo, konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord från 1948 och Genèvekonventionerna från 1949 med tillhörande protokoll.

Följande källor till internationell rätt gör det möjligt för, och i vissa fall till en skyldigt för, de nationella myndigheterna att leta reda på, utreda och lagföra eller utlämna personer som är skyldiga till centrala internationella brott, oberoende av var brotten begås och oberoende av gärningsmannens eller offrets nationalitet:

- Konventionen om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord från 1948 (artiklarna 1, 5 och 6)²⁷
- De fyra Genèvekonventionerna från 1949 (konvention I: artikel 49, konvention II: artikel 50, konvention III: artikel 129, konvention IV: artikel 146) och de tre tilläggsprotokollen (tilläggsprotokoll I: artikel 85)
- Haagkonventionen om skydd för kulturell egendom i händelse av väpnad konflikt från 1954 (artikel 28) och dess andra tilläggsprotokoll (artikel 17.1)

²³ Se artikel 17.1 a i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

²⁴ Se skäl 4 i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

²⁵ Deklaration om att i krig inte använda explosiva projektiler med en vikt på mindre än 400 gram, Sankt Petersburg den 29 november/11 december 1868.

²⁶ Många av de regler som ingick i Haagkonventionerna från 1899 och 1907 återgav föreskrifter i Lieberkoden (1863).

²⁷ I det rådgivande yttrandet om reservationer beträffande konventionen mot folkmord av den 28 maj 1951 ansåg Internationella domstolen att de principer konventionen bygger på är principer som erkänns av alla civiliserade stater som bindande för staterna, även utan att detta föreskrivs i en konvention, vilket ger denna konvention status som internationell sedvanerätt och följaktligen gör den bindande för alla stater.

- Den internationella konventionen om avskaffande och bestraffning av brottet apartheid från 1976 (artikel 4)
- Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning från 1984 (artiklarna 5.2 och 7.1)
- Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen från 1998 (skälen 4, 6 och 10, artikel 1)
- Den internationella konventionen till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden från 2006 (artiklarna 3, 4, 6 och 9.2)
- Internationell sedvanerätt²⁸

1.2.1 Införande av centrala internationella brott i nationell lagstiftning

Medlemsstaternas nationella straffrättsliga system måste stämma överens med deras förpliktelser enligt internationella fördrag och internationell sedvanerätt, i enlighet med ovanstående. Utan uppdaterad lagstiftning försämras effektiviteten i utredningar och lagföring och samarbetet mellan medlemsstaterna försvåras också. Exempelvis skulle en medlemsstat kunna begära ömsesidig rättslig hjälp för brott mot mänskligheten medan den anmodade medlemsstaten inte skulle kunna verkställa begäran på grund av att sådana brott inte ingår i dess strafflag.²⁹ Otillräckligt införlivande kan leda till att det i stället inleds rättegångar för mindre allvarliga brott såsom mord. Följaktligen kan rättegångar i sin tur begränsas genom hinder som preskription eller avsaknad av extraterritoriell jurisdiktion.

Krigsförbrytelser

Införandet av definitionen av krigsförbrytelser i nationell lagstiftning har uppnåtts, eftersom 25 medlemsstater har definierat brottets omfattning och det finns universell jurisdiktion för att lagföra gärningsmän som befinner sig på deras territorium.

²⁸ För en mer utförlig översyn över skyldigheten att lagföra eller utlämna, se Claire Mitchell, *Aut Dedere, aut Judicare: The Extradite or Prosecute Clause in International Law*. Bilagorna 2 och 3 till denna studie hänvisar till ett antal FN-resolutioner som signalerar att denna princip börjar bli en del av den internationella sedvanerätten. Se följande länk: <http://iheid.revues.org/312>.

²⁹ Se rapporter från koalitionen för Internationella brottmålsdomstolen, *Chart on the Status of Ratification and Implementation of the Rome Statute and the Agreement on Privileges and Immunities*, Global Advocacy Campaign for the International Criminal Court, maj 2012, på http://www.iccnw.org/documents/Global_Ratificationimplementation_chart_May2012.pdf, och från Amnesty International, *Universal Jurisdiction – A preliminary survey of legislation around the world – 2012 update*, oktober 2012, på <http://www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/019/2012/en/2769ce03-16b7-4dd7-8ea3-95f4c64a522a/ior530192012en.pdf>

I en medlemsstat finns emellertid ingen definition för krigsförbrytelser i den gällande nationella lagstiftningen, och i två andra förekommer definitionen endast i den militära strafflagstiftningen.³⁰

Brott mot mänskligheten

Den nationella straffrätten i tre medlemsstater omfattar antingen ingen definition av eller hänvisning till begreppet brott mot mänskligheten eller är inte fullständigt förenlig med Romstadgan.³¹

Folkmord

Definitionen av brottet folkmord har införlivats i nationell lagstiftning i samtliga medlemsstater.

1.3 Problem vid utredning och lagföring av centrala internationella brott

Brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser innebär en rad utmaningar för utredare och åklagare. De komplexa faktiska förhållanden som dessa brott kännetecknas av skiljer dem från merparten av inhemska brott och leder i sin tur till unika problem för utredare, vilka många gånger ställs inför ytterligare svårigheter på grund av att utredningarna ofta äger rum utanför EU. Följaktligen kan specialiserade team komma att behöva resa till tredjeländer för att samla in bevismaterial, bekanta sig med brottsplatser eller höra vittnen. Brottens rättsliga komplexitet innebär också speciella problem för de nationella myndigheter som försöker fastställa behörighet och ställa personer som gjort sig skyldiga till grymheter i stor skala inför rätta.

1.3.1 Komplexa faktiska förhållanden

a. Brottens karaktär och omfattning

De centrala internationella brotten sker ofta i en omfattning som gör dem omöjliga att jämföra med merparten inhemska brott. De kan inbegripa hundratals, inte sällan tusentals direkta offer, många gärningsmän och en stor mängd vittnen. Brotten har normalt sett inslag av extrem och upprepad brutalitet. Dessa faktorer får flera följder för utredare.

³⁰ Österrike saknar lagstiftning mot krigsförbrytelser; Danmark och Italien har endast nationell lagstiftning mot krigsförbrytelser i den militära strafflagstiftningen, vilken endast omfattar situationer när brott begås av eller mot deras armé. Se *Extraterritorial Jurisdiction in the EU: A Study of the Laws and Practice in the 27 Member States of the EU*, REDRESS/FIDH, december 2010, på följande länk: http://www.redress.org/downloads/publications/Extraterritorial_Jurisdiction_In_the_27_Member_States_of_the_European_Union.pdf and <http://www.legal-tools.org>.

³¹ Österrike, Danmark och Italien, *ibid*.

- Brottens geografisk spridning

De centrala internationella brotten utgörs oftast av en kombination av olika händelser som äger rum över en längre tidsperiod. Händelserna tenderar att tilldra sig i ett stort geografiskt område, som ofta spänner över flera byar, städer och regioner, och ibland även över nationsgränser. Vidare medför ett konfliktområdes geografiskt avlägsna läge ofta olika problem. I vissa situationer kan det vara extremt svårt att nå ett vittne eller ett offer i ett krigshärjat område. Att identifiera, spåra och upprätta kontakt med dessa individer kräver ett betydande logistiskt och finansiellt engagemang och utgör en stor begränsning för utredare eller åklagare som försöker ställa påstådda gärningsmän inför rätta.

- Ett stort antal personer omfattas

Föga överraskande är brott av denna omfattning i normala fall ett resultat av ett stort antal inblandade gärningsmän. Gärningsmännen kan vara statliga aktörer såsom militären, polisen, statstjänstemän eller civila, eller icke-statliga aktörer såsom paramilitära grupper eller milisgrupper. Brotten kan ha begåtts inom ramen för komplexa organisatoriska strukturer, som inte passar in i mallen för traditionella, hierarkiska organisationer.³² Att förstå vilka aktörer som varit inblandade i brottsliga handlingar är extremt viktigt när det gäller att fastslå en påstådd gärningsmans deltagande och dennes ställning i den kriminella strukturen. Utöver att innefatta ett stort antal gärningsmän inbegriper centrala internationella brott ofta ett stort antal offer och vittnen.

- Sexualbrott och könsbaserade våldsbrott

Utredningar av och åtal som avser sexuellt våld och könsbaserade brott kan vara särskilt problematiska på grund av brottens känslighet och det för offren och vittnena medföljande sociala stigmat, skammen och förnedringen, brottens privata karaktär samt sannolikheten att utsatta personer faller offer på nytt och ytterligare traumatiseras i samband med en straffrättslig process. De brottmål som hittills behandlats har påvisat behovet av kompetenta utredare och åklagare med tillräcklig utbildning och kunskap för att kunna ställa lämpliga och känsliga frågor så att utförda sexualbrott kan påvisas, och behovet av att inkludera alla de omständigheter kring sexuellt våld som behövs för att fastställa huruvida kriterierna för brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser har uppfyllts.³³

b. En bräcklig, laglös efterbrottsmiljö

Centrala internationella brott kan begås under en väpnad konflikt som ett resultat rättsstatens och den allmänna ordningens kollaps, förtryck mot civilbefolkningen i ett sammanhang av våldsam diskriminering eller förföljelse, eller politiskt förtryck och

³² ICC *Office of the Prosecutor's Strategic Plan 2012-2015*, punkt 3.

³³ Se ytterligare slutsatser från det 16:e mötet i det europeiska nätverket av kontaktpunkter med avseende på personer som har gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, den 21–22 maj 2014, Haag, slutsatser 5–8.

andra scenarier. Sådana förutsättningar utgör ett hinder för utredningar, som kan finnas kvar även efter det att konflikten eller krisen har upphört.

- Regeringars oförmåga eller ovilja att samarbete

I sådana miljöer kan det förekomma att staten inom vars territorium brotten begåtts inte samarbetar i utredningen, i synnerhet om tjänstemän från staten ifråga utreds. Sådana tjänstemän kan sätta politiska eller rättsliga hinder i vägen för utredningar. Det kan till exempel röra sig om situationer där nationell lagstiftning inte tillåter sådana utredningar, lagar kan manipuleras av regeringstjänstemän eller reserestriktioner kan åläggas utredare. I fall då regeringen samarbetar kan andra faktorer hindra utredningen. Staten kan till exempel sakna välfungerande offentliga strukturer eller byråer och därmed vara oförmögen att sörja för lämpliga samsarbetskanaler och därav följande ömsesidig rättslig hjälp mellan stater.

- Säkerhetsproblem

Stater som är föremål för en utredning kan befinna sig i en pågående väpnad konflikt, och även om ingen väpnad konflikt pågår kan det vara extremt svårt eller farligt att nå vissa områden för bevisinsamling, på grund av den förödelse av infrastrukturen som konflikten orsakat eller helt enkelt på grund av att statliga myndigheter inte har kontroll över delar av statens territorium. I vissa områden kan oexploderade bomber, minor och annan form av ammunition förekomma. Att garantera säkerheten för personer kopplade till utredningar, åtal och rättegångar mot påstådda gärningsmän till centrala internationella brott (utredare, åklagare, försvarsadvokater, domare, vittnen, offer, tolkar och gärningsmännen) innebär förberedelser och tar resurser i anspråk. Övergripande utredningsplanering och bedömningar av säkerhetshot för att fastställa säkerhetsprioriteringarna vid en utredning är avgörande steg för att minska riskerna härvidlag.

- Identifiering av vittnen och offer

I konflikttider förstörs befolkningsregister ofta, eller är försvunna, felaktigt genomförda eller också existerar de helt enkelt inte. Vidare flyr många vittnen och offer, och ofta gärningsmännen själva, regionen på grund av det bräckliga säkerhetsläget eller av rädsla för vedergällningar. Dessa situationer medför betydande problem när det gäller att identifiera och lokalisera vittnen och offer, upprätthålla kontakt med dem, hitta sambandet mellan dem och knyta dem till själva brottet. Vissa nationella myndigheter har försökt uppmuntra de offer och vittnen som tar sig till deras territorier att rapportera om sina erfarenheter av brott i samband med invandringsprocessen.³⁴

³⁴ Tyska invandringsmyndigheter ber till exempel asylsökande från Syrien att fylla i en blankett där de ombeds ange huruvida de har bevittnat krigsbrott och, om så är fallet, redogöra för detaljerna. Se Human Rights Watch, "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands" september 2014, s. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

För att säkerställa att en utredning av ett centralt internationellt brott har utförts på ett övergripande sätt, där uttalanden från alla berörda parter beaktats och där hänsyn tas till alla tillgängliga bevis, utgör samarbete mellan myndigheterna i berörda stater – i synnerhet mellan invandrings- brottsbekämpnings- och åklagarmyndigheterna i medlemsstaterna – nödvändiga åtgärder för att bistå i identifieringen av relevanta vittnen.

- Stöd och skydd för offer och vittnen

Utrednings- och åklagarmyndigheterna ställs ofta inför specifika problem när det gäller offer och vittnen och bör låta sig vägledas av principen om att inte vålla skada. Offer och vittnen kan vara rädda för vedergällningar om de vittnar mot de påstådda gärningsmännen.³⁵ Misstänkta som har betydande inflytande i konfliktområden kan utöva påtryckningar mot personer som skulle kunna vittna mot dem. Vidare bör det säkerställas att offer och vittnen erhåller adekvat psykologiskt stöd, så att de skyddas från att falla offer på nytt. Ytterligare utmaningar kan uppstå i samband med att man förlitar sig på expertvittnen och då man lokaliserar pålitliga och trovärdiga vittnen. På grund av logistiska orsaker eller andra orsaker lämnas vittnesmål ibland via videokonferens, utan alla de fördelar som ett vittnesmål på plats innebär. Vidare är det på grund av vissa samhällens karaktär eller oundviklig igenkänning ofta svårt att upprätthålla utredningarnas konfidentialitet. Dessa problem förvärras när offer, vittnen och/eller deras familjer är bosatta utanför medlemsstaterna. Mot bakgrund av problemen med att tillhandahålla skydd under dessa omständigheter krävs en övergripande riskbedömning från början av utredningen.

Utöver att förse vittnen med stöd och skydd har nationella myndigheter andra skyldigheter, exempelvis att tillåta offer att delta i förfaranden och ge dem tillgång till andra rättigheter, såsom juridiska ombud, skydd och stöd samt skadestånd.³⁶ Det kan dock vara problematiskt att tillhandahålla sådant stöd, i synnerhet när det gäller offer som bor utomlands. För att lämpligt stöd ska kunna tillhandahållas kan myndigheter komma att behöva upprätta en kommunikationsstrategi i ärendets inledningsskede för att därigenom kunna erbjuda utåtriktade åtgärder avseende pågående utredningar och rättegångar och på så sätt informera offer om förfaranden och deras rättigheter samt uppmuntra dem att träda fram.

³⁵ I Mpambara-målet kontaktades till exempel de nederländska myndigheterna av ett vittne som uppgav sig vara rädd efter att ha blivit approcherad av släktingar till den åtalade. Se *Human Rights Watch, "The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands"* september 2014, s. 49–50, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

³⁶ Se direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem och Europeiska kommissionens vägledning för införlivande och genomförande av direktiv 2012/29/EU, december 2013.

- Tidsmässiga konsekvenser

Utredningar och åtal sker av naturliga skäl efter det att händelsen ägt rum, men när det gäller brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser kan det dröja flera år eller till och med decennier innan utredningar och åtal äger rum. Centrala internationella brott preskriberas normalt sett inte. Således kan förfaranden äga rum så länge gärningsmännen är i livet. I takt med att tiden går mellan den brottsliga gärningen och utredningen, ökar även svårigheterna att samla in tillförlitliga bevis. Kriminalteknisk bevisning kan till exempel försvinna eller skadas, arkiv förstöras och sannolikheten för att vittnen minns fel ökar.

c. Typ av information

- Informationsvolym och ärendehantering

Å ena sidan ställs utredarna inför bristen på färska bevis. Detta på grund av flera faktorer, till exempel tiden som har förflutit mellan brottet och utredningen, förekomsten av flera gärningsmän eller bristen på registrerade uppgifter, exempelvis en order som knyter gärningsmannen till brottsplatsen. Å andra sidan kan utredarna komma att ställas inför en överväldigande mängd potentiellt relevant information som kan vara till nytta i utredningen. Att sammanställa och hantera en så stor mängd information ställer krav på kompetent personal, översättare och utredare såväl som på tillgängliga administrativa resurser och andra resurser. Utredare ställs också inför olika typer av information som kan användas som bevis. Denna information kan vara 1) offentlig, till exempel medier, Internet (t.ex. YouTube och Facebook), rapporter från mellanstatliga organisationer, icke-statliga organisationer och andra internationella organisationer; 2) hemlig, till exempel från olika nationella och internationella underrättelsetjänster, eller 3) internationella och nationella dokument med begränsad åtkomst, från till exempel polisutredningar eller invandringsmyndigheter. Även om både offentlig och hemlig information kan fylla en funktion som potentiellt bevismaterial för domstolsförfaranden innebär informationens omfattning och förvaltningen av den en utmaning för utredare och åklagare.

- Tolkning och översättning

Det kan vara problematiskt att få tag i neutrala och tillförlitliga tolkar som kan ställa sig till förfogande i ett konfliktområde. I vissa fall är språket som talas av lokalbefolkningen eller av berörda parter extremt ovanligt och talas enbart av en viss grupp i en konflikt.³⁷ Till följd av de komplexa faktiska förhållandena i denna typ av fall kan en stor mängd potentiellt relevanta dokument också komma att behöva översättas.

³⁷ I samband med eritreansk-etiopiska kriget hade till exempel Permanenta skiljedomstolen att ta ställning till uttalanden som genomgått översättningar i fyra led. Se *Litigating War: Mass Civil Injury and the Eritrea-Ethiopia Claims Commission*, Sean D. Murphy, Won Kidane, Thomas R. Snider, s. 86.

- Betydelsen av vittnesmål

Eftersom gärningsmän till centrala internationella brott ofta inte lämnar spårbar dokumenterad information är vittnesmål avgörande inslag när det gäller att driva ett framgångsrikt mål mot en gärningsman. I denna typ av ärenden har utredare dock ofta att förhålla sig till traumatiserade vittnen, vittnen som mutats eller på nytt fallit offer samt trovärdighetsproblem. Utmattade vittnen kan också innebära avsevärda problem, särskilt om vittnena redan avlagt sina vittnesmål flera gånger tidigare och till olika aktörer (biståndsarbetare, icke-statliga organisationer, medier, internationella utredare m.fl.). Vidare kan vittnena lida av minnesförlust eller förväxling av minnen på grund av allt svagare minnesbilder efter en lång tid.³⁸ Som ett resultat den komplexitet som präglar vittnesmål från vittnen och offer i sådana här fall måste utredarna av centrala internationella brott ha nödvändig utbildning för att kunna genomföra intervjuer och förhör effektivt. Vidare måste utredarna inse behovet av att undersöka andra former av bevis, såsom dokumentation eller kriminaltekniska bevis.

d. Logistiska utmaningar

- Antalet potentiella utredningar och prioritering

Medlemsstaternas nationella straffrättsliga system ställs ofta inför ett betydande antal misstänkta gärningsmän till centrala internationella brott. Ett otillräckligt antal utbildade tjänstemän, bristfälliga resurser eller begränsad administrativ förmåga kan undergräva effektiviteten i flera parallella utredningar. Behöriga myndigheter behöver därför ofta prioritera pågående insatser och inrikta sig på att inleda rättegångar mot sådana misstänkta mot vilka ett bärkraftigt mål kan drivas. Sådana prioriteringar kan baseras på ett antal faktorer, såsom tillgängliga resurser, antalet bevis och vilka relevanta uppgifter som finns tillgängliga.

- Arbetsområde

Utredningarna äger ofta rum i obekanta geografiska områden, något som kan leda till logistiska problem av olika slag. För att kunna förbereda en resa på lämpligt sätt måste de som utreder centrala internationella brott som begåtts i ett tredjeland ha förkunskaper om klimatet, väderförhållanden, vägnätet och andra tillgänglighetsproblem som de kan stöta på. De måste också förstå hur dessa faktorer påverkar de bevis som samlas in. Intensiva förberedelser kan komma att krävas för utredningar i obekanta områden, till exempel vaccinationer mot sjukdomar, särskild elektronisk utrustning och annan specialutrustning.

³⁸ Argentina och Guatemala inledde exempelvis helt nyligen utredningar om storskaliga grymheter som begåtts på deras territorier, trots det faktum att illgärningarna ägde rum på 1980-talet. De baltiska staterna utreder brott begångna på 1950-talet, i början av den sovjetiska ockupationstiden. Utredningar och åtal pågår just nu vid såväl Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien som vid nationella domstolar för brott begångna i före detta Jugoslavien under tidigt 1990-tal. Likaså pågår utredningar och rättegångar för brott begångna i samband med folkmordet i Rwanda 1994.

- Särskild expertis

Rättegångar mot personer som misstänks för centrala internationella brott ställer alltid krav på en bred förståelse för ytterligare expertisområden, utöver den tillämpliga rättsliga ramen. Såväl åklagarsidan som försvaret tar ofta till expertvittnen för att vittna om specifika aspekter av en viss konflikt. Utredare, åklagare och domare behöver bekanta sig med andra relevanta områden, såsom militär organisation och struktur, operationer och olika typer av vapen, minor och ammunition, ballistik och kriminalteknik liksom geopolitiska och sociokulturella faktorer som har betydelse för utvecklingen av våldsamma konflikter. Vidare bör behöriga myndigheter ha tillgång till expertkunskap på områdena polisväsende, säkerhet, politik och historia för den stat där brottet begåtts.

- Samhällskunskap

Lokalbefolkningen i det konfliktområde där brottet begåtts hör inte sällan till en annorlunda och obekant kultur, med andra värderingar och annat beteendemönster. Dessutom begås centrala internationella brott ofta av eller mot aktörer som tillhör andra grupper, med motsatta politiska eller ekonomiska uppfattningar och annorlunda kulturella, etniska och historiska karaktärsdrag. Utredare, åklagare och domare måste ha en genuin förståelse för sådana samhälleliga faktorer för att kunna säkerställa en säker och korrekt hantering av dessa ärenden.

- Brist på instrument för rättsligt samarbete

Utredare och åklagare lider ofta brist på rättsliga instrument och ställs regelmässigt inför avsaknaden av en rättslig grund för ömsesidig rättslig hjälp och utlämning med tredjestater. I sådana situationer får behöriga nationella myndigheter i bästa fall förlita sig på ad hoc-samarbetsavtal (som till stor del är beroende av den politiska viljan i andra länder och betydande investeringar i tid och resurser), och i värsta fall kan inget samarbete ske överhuvudtaget.

1.3.2 Komplexa rättsliga förhållanden

- Kontextuella kriterier

Förutom att uppfylla de objektiva (*actus reus*) och subjektiva (*mens rea*) kriterierna i ett centralt internationellt brott är det även nödvändigt att ta fram bevis som uppfyller särskilda kontextuella kriterier.³⁹ Exempel: för att bevisa att brott mot mänskligheten begåtts måste bevisning läggas fram om att brotten var en del i ett omfattande eller systematiskt angrepp mot civilbefolkningen, medan det i fråga om krigsförbrytelser måste bevisas att brottet begicks inom ramen för en internationell eller icke-internationell väpnad konflikt.

- Faktiskt genomförande

Enligt Romstadgans komplementaritetsprincip ges behörighet för utredning och åtal mot personer misstänkta för brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser i första hand till konventionsstaterna. Som tidigare tagits upp grundar sig detta samtliga staters ansvar att ställa gärningsmän för centrala internationella brott inför rätta på internationella skyldigheter med en mycket vidare omfattning än dem i Romstadgan. För att komplementaritetssystemet ska fungera krävs dock att skyldigheterna enligt Romstadgan genomförs korrekt, så att nationella myndigheter har möjlighet att genomföra rättegångar i enlighet med etablerade normer för internationell straffrätt. Komplementaritet betyder i praktiken att konventionsstater inte bara kriminaliserar brott förtecknade i Romstadgan i nationell rätt, utan även att de måste se till att de på ett tillbörligt sätt inför begrepp som "befäl" och "högsta ansvarighet" samt har lämpliga regler för behörighet, påföljder, immunitet mot rättsliga förfaranden och lagar om preskription, i överensstämmelse med internationell rätt. Nationell tillämpning av normer för internationell rätt är ibland otillräcklig för att fullgöra internationella åtaganden och kan hindra fullgörandet av alla statliga skyldigheter avseende samarbete på det straffrättsliga området eller när det gäller utredningar och åtal.

- Internationell immunitet

Vissa offentliga ämbets- och tjänstemän, till exempel stats- och regeringschefer, utrikesministrar, ackrediterade diplomater, personal vid internationella organisationer⁴⁰ och medlemmar av offentliga uppdrag kan vara immuna mot straffrättsliga förfaranden under vissa omständigheter.⁴¹

³⁹ Jämför brotten förtecknade i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, *Elements of Crimes of the International Criminal Court*, ICC-ASP/1/1, 108, FN. Dok. PCNICC/2000/1/Add.2 (2000).

⁴⁰ Se konventionen rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter, 1 FN:s fördragssamling. 15, den 13 februari 1946, artiklarna V–VII.

⁴¹ Se mål om arresteringsorder av den 11 april 2011 (Demokratiska republiken Kongo mot Belgien), 2002, Internationella domstolen. Denna immunitet upphör dock så snart personen ifråga inte längre innehar något av nämnda ämbeten. Se även Schweiz federala brottmålsdomstols beslut av den 25 juli 2012, på följande länk: <http://www.trial-ch.org/en/activities/litigation/trials-cases-in-switzerland/khaled-nezzar-algeria-2011.html>. Se även konventionen rörande Förenta nationernas privilegier och immuniteter, 1 FN:s fördragssamling. 15, den 13 februari 1946, artiklarna V–VII.

När eventuella konflikter föreligger mellan immunitet och individuellt straffrättsligt ansvar måste myndigheterna för utredning, åtal och rättslig hjälp agera för att se till att reglerna för internationell immunitet tillämpas korrekt och därigenom säkerställa att personer som åtnjuter immunitet i förhållande till nationell straffrätt inte olagligen grips eller fängslas, och omvänt, att immunitet inte missbrukas för att otillbörligen skydda enskilda från att hållas straffrättsligt ansvariga för de svåraste brotten.⁴²

Att begå brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser kan inte anses ingå i något offentligt uppdrag. Med bristande tydlighet på nationell nivå och olika beslut i olika situationer utgör frågan om internationella regler för immunitet ett osäkert område med brist på rättslig förutsägbarhet. Vissa offentliga tjänstemäns immunitet när det gäller brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser är ännu inte tydligt definierad.

- Att knyta den påstådda gärningsmannen till brottet

Att upprätta en koppling mellan den påstådda gärningsmannen och det begångna brottet är ett nödvändigt steg i processen med att fastställa det enskilda straffrättsliga ansvaret för personer som är inblandade i centrala internationella brott. Utöver direkta brottsliga gärningar erkänner internationell straffrätt andra typer av straffrättsligt ansvar för centrala internationella brott. Således kan ansvar för sådana brott uppkomma både från det direkta utförandet av en given handling och från olika metoder av indirekt deltagande, beroende på det nationella straffrättsliga systemet i den stat som utreder och lagför brottet. Avståndet mellan personen som planerade eller beordrade utförandet av ett sådant brott och platsen där brotten faktiskt begicks innebär flera utmaningar för såväl utredare som åklagare. Förekomsten av en de facto överordnad ställning som inte finns registrerad eller på annat sätt kan bevisas, är en annan svårighet för rättssystemet eftersom befälsordningen i modern krigföring ofta löper samtidigt genom administrativa, politiska, brottsbekämpande och militära strukturer.

- Olika rättskällor

Utöver de regler som finns i den nationella strafflagen måste utredare, åklagare och domare beakta andra rättskällor, exempelvis internationella straffrättsliga bestämmelser, inklusive både fördrag och sedvanerätt, internationell humanitär rätt och människorättslagstiftning såväl som ett antal olika sekundärkällor såsom rättspraxis i domstolar i andra jurisdiktioner, rättspraxis i internationella domstolar (till exempel den särskilda Internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien (Icty), Internationella tribunalen för Rwanda (ICTR), Internationella domstolen, ICC och doktrin. Drivandet av ett framgångsrikt mål kräver därför omfattande kunskaper om dessa källor och deras tillämpning, antingen det gäller en internationell eller en inbördes väpnad konflikt samt en mycket hög nivå av expertis i de myndigheter som utreder eller åtalar på nationell nivå.

⁴² Nätverket diskuterade problemet med internationella regler för internationell immunitet och nationell praxis för detta vid det fjortonde mötet, som ägde rum den 17–18 april 2013.

KAPITEL TVÅ: ÅTAGANDE ATT BEKÄMPA STRAFFLÖSHET INOM EUROPEISKA UNIONEN OCH DESS MEDLEMSSTATER

2.1 På EU-nivå

EU är grundat på principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt rättsstatsprincipen. Här inbegrips behovet att komma till rätta med strafflöshetskulturen och att utreda och lagföra personer som gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.

EU har visat ett starkt engagemang för yttre åtgärder på detta område, i synnerhet genom sitt samarbete med ICC,⁴³ Europeiska unionens policy för mänskliga rättigheter,⁴⁴ och 2013 års interna gemensamma arbetsdokument om att utvidga principen om komplementaritet.⁴⁵ Genom dessa dokument främjas dock en fortsatt kamp mot strafflöshet på internationell nivå och fokus ligger på tredjeländer, medan mindre uppmärksamhet ägnas den interna dimensionen i EU:s policy. EU har visat sitt engagemang när det gäller att ta itu med dessa brott internt genom upprättandet av nätverket 2002⁴⁶ och nätverkssekreteriatet 2011.⁴⁷ Vidare uppmanades medlemsstaterna genom rådets beslut 2003/335/RIF att stärka samarbetet mellan nationella enheter och därigenom maximera förmågan för brottsbekämpande myndigheter i olika medlemsstater att samarbeta effektivt när det gäller utredning och åtal mot personer som påstås ha begått allvarliga internationella brott.⁴⁸ I artikel 2 i det ovannämnda rådsbeslutet fastställs att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som krävs för att de brottsbekämpande myndigheterna ska bli informerade om närvaron av påstådda gärningsmän och för att se till att information kan utbytas mellan nationella brottsbekämpande myndigheter och invandringsmyndigheter. Vidare har EU betonat vikten av samarbete mellan medlemsstater, tredjestater och internationella domstolar samt betydelsen av enhetlighet och samstämmighet i sina instrument och sin politik.

⁴³ Se t.ex. Rådets beslut 2011/168/GUSP av den 21 mars om Internationella brottmålsdomstolen, EUT L 76/56, 22.3.2011, och tillhörande handlingsplan av den 12 juli 2011 (rådsdok. 12080/11).

⁴⁴ Se t.ex. Europeiska kommissionens och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitikens gemensamma meddelande *Mänskliga rättigheter och demokrati i centrum för EU:s yttre åtgärder – effektivare metoder*, COM (2011) 886, s. 16, EU:s strategiska ram för mänskliga rättigheter och demokrati och EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati av den 25 juni 2012 (rådsdok. 11855/12), rådets beslut 2012/440/GUSP av den 25 juli 2012 om utnämning av Europeiska unionens särskilda representant för mänskliga rättigheter, EUT L 200/21, 27.7.2012.

⁴⁵ SWD(2013) 26 av den 31 januari 2013.

⁴⁶ Rådets beslut 2002/494/RIF av den 13 juni 2002, EGT L 167, 26.6.2002.

⁴⁷ Artikel 25a i beslutet om Eurojust, ändrat genom rådets beslut 2009/426/RIF av den 16 december 2008, EUT L 138/14, 4.6.2009.

⁴⁸ Rådets beslut 2003/335/RIF av den 8 maj 2003, EUT L 118/12, 14.5.2003.

I Stockholmsprogrammet uppmanade Europeiska rådet EU:s institutioner att

fortsätta stödja och främja unionens och dess medlemsstaters verksamhet mot strafffrihet och bekämpa folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, och i samband därmed, främja samarbete mellan medlemsstater, tredjeländer och de internationella domstolarna på området, särskilt Internationella brottmålsdomstolen (ICC), och att utveckla ett utbyte av rättslig information och bästa praxis i samband med åtal av dessa brott genom det europeiska nätverket av kontaktpunkter med avseende på personer som har gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.⁴⁹

Vidare föreskrivs i artikel 8 i rådets beslut 2011/168/GUSP att

EU ska säkerställa samstämmighet och konsekvens mellan dess instrument och politik på alla områden som rör de allvarligaste internationella brotten som omfattas av ICC:s jurisdiktion. Det är avgörande att beslutet härigenom förpliktar Europeiska unionen att se till att denna samstämmighet och konsekvens inte bara finns i dess externa agerande, utan även i dess interna åtgärder.⁵⁰

Genom ytterligare ansträngningar för att stärka den interna aspekten av EU:s policy i kampen mot strafflöshet kommer trovärdigheten och begripligheten i den externa dimensionen och politiken för övergångsrättvisa att säkerställas.

2.1.1 Nätverkets roll

Nätverket upprättades för att säkerställa nära samarbete mellan nationella myndigheter när det gäller utredning och lagföring av brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Första mötet hölls i november 2004 men nätverkets sekretariat upprättades inte förrän 2011. Nätverket är för närvarande det enda EU-organ som har mandat att bistå medlemsstaterna i deras strävanden och underlätta samordningen av deras verksamhet när det gäller att bekämpa strafflöshet för personer som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott. Nätverket har sålunda en central roll när det gäller att garantera att EU engagerar sig i kampen mot strafflöshet på den internationella arenan.

Nationella myndigheter finns representerade i nätverket genom nationella kontaktpunkter – åklagare, utredare och myndigheter för ömsesidig rättslig hjälp som hanterar utredningar och åtal för centrala internationella brott på nationell nivå. Utöver nationella myndigheter från medlemsstaterna och deras motsvarigheter i Kanada, Norge, Schweiz och Förenta staterna inbegriper nätverket även företrädare från Europeiska kommissionen, Eurojust, ICC och särskilda internationella brottmålsdomstolar, Internationella rödakorskommittén, Interpol och organisationer från det civila samhället.

Vid de möten som hålls två gånger per år kan tillämpare utbyta operativ information, kunskap, problemlösningsteknik och praktiska exempel.

⁴⁹ EUT C 115/1, 4.5.2010, s. 8.

⁵⁰ Artikel 8 i rådets beslut 2011/168/RIF.

Mötena är indelade i två sessioner. I den öppna sessionen deltar nätverket i sin utvidgade form, med nationella kontaktpunkter och andra företrädare, såsom beskrivs ovan. Den stängda sessionen hålls endast för nationella kontaktpunkter och deras motsvarigheter i observatörsstater. Därmed skapas en konfidentiell miljö för utbyte av operativ information om pågående utredningar och framställningar om utlämningar som har att göra med centrala internationella brott. Den stängda sessionen bidrar till att skapa förtroende och bygga ett ömsesidigt samarbete mellan utredare och åklagare från alla medlemsstater samt mellan tillämpare och företrädare för andra organisationer som arbetar inom detta område. Vidare kan nätverkets deltagare dra nytta av den del av deras webbplats som inte är allmän, den så kallade *Restricted Area*, vilken fungerar som plattform för informationsutbyte och åtkomst till dokument med relevans för nätverkets mandat.

Som ett resultat av mötena har nätverket byggt upp en kunskapsbank med kunskaper om de trängande frågor som faller inom dess behörighetsområde. Nätverket och dess sekretariat har därefter framställt expertdokument om ett antal ämnen, såsom samarbetet mellan invandringsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, skydd och stöd för vittnen samt juridiska personers straffrättsliga ansvar. Som plattform för tillämpare används nätverket för att stödja nationella myndigheter genom att svara på praktiska och rättsliga frågor om utredningen eller lagföringen av centrala internationella brott för vilka medlemsstaterna har rättslig behörighet, oavsett var dessa brott har begåtts. Trots sina begränsade resurser har nätverket kommit att bli en informell samlingsplats för kampen mot strafflöshet inom EU och kan som sådan fungera som en modell för bästa praxis vid utformning av liknande nätverk i andra regioner. I detta avseende fungerar nätverket redan som en modell för utvecklandet av ett nätverk för åklagare inom Afrikanska unionen som är specialiserade på centrala internationella brott, och med tillräckligt stöd kan det fortsätta att fungera som en förebild för framtida regionala nätverk. I framtiden kan det komma att bli än viktigare att afrikanska nätverk och EU-nätverk samarbetar nära, utbyter information och tar itu med frågor av gemensamt intresse.

2.2 På medlemsstatsnivå⁵¹

På senare år har betydande framsteg gjorts med att ställa gärningsmän inför rätta. Detta tack vare initiativ från vissa medlemsstater om att inrätta särskilda team bestående av poliser, åklagare och tjänstemän för ömsesidig rättslig hjälp. Särskilda enheter som är specialiserade på centrala internationella brott har inrättats



inom polis- och/eller åklagarmyndigheterna i Belgien, Kroatien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Förenade kungariket och Sverige.⁵² Särskilda enheter återfinns även i Norge, Schweiz, Kanada och Förenta staterna, vilka deltar som observatörsstater i nätverket. I andra medlemsstater såsom Finland, Litauen, Polen och Lettland arbetar specialiserad personal med centrala internationella brott, dock inte i en specialiserad krigsförbrytelseenhet. Vidare arbetar personalen i vissa medlemsstater inte enbart med centrala internationella brott men har ändå specialkunskaper om dessa. Särskild personal med specialiserad kunskap är till stor nytta för utredningar och lagföring av centrala internationella brott. Ytterligare förbättringar har åstadkommits genom ökat utbyte av bästa praxis, erfarenheter och förenklat samarbete genom nätverket, vilket har lett till framgångsrika åtal mot många personer som gjort sig skyldiga till brottet folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller tortyr i vissa medlemsstater.

⁵¹ Ett frågeformulär skickades ut till nätverkets kontaktpunkter för att samla in aktuella uppgifter dels om antalet anställda vid de nationella myndigheterna som är specialiserade på internationella brott, dels antalet åtal och utredningar i medlemsstaterna. Svaren samlades in av nätverkets sekretariat och presenteras i tabellerna nedan.

⁵² För en mer övergripande översikt över hur de specialiserade enheterna arbetar med utredningar om och åtal mot centrala internationella brott, se *Strategies for the effective investigation and prosecution of serious international crimes: The Practice of Specialised War Crimes Units, REDRESS and International Federation for Human Rights*, på följande länk: http://www.redress.org/downloads/publications/The_Practice_of_Specialised_War_Crimes_Units_Dec_2010.pdf.

Stater inom nätverket med specialiserade eller semispecialiserade krigsförbrytelseenheter



Särskilda enheter och antalet anställda inom olika avdelningar

	Specialiserad krigsförbrytelseenhet	Brottsbekämpning	Lagföring	Andra avdelningar (Tjänstemän som arbetar med makroekonomiskt stöd, tjänstemän för ömsesidig rättsligt bistånd eller tjänstemän vid invandringsmyndighet)
Österrike		0	0	0
Belgien	✓	5*	4*	4 för ömsesidig rättslig hjälp
Bulgarien		0	0	0

Kroatien	✓	Uppgifterna är inte offentliga	36 + rådgivare vid det statliga åklagarämbetet	11*
Cypern		0	0	0
Tjeckien		0	0	0
Danmark	✓	5*	3*	3*
Estland		0	0	0
Finland		2*	1*	0
Frankrike	✓	10	2 + 3 undersökningsdomare	
Tyskland	✓	10 + 16*	7	24*
Grekland		0	0	0
Ungern		0	0	0
Irland		0	0	0
Italien		0	0	0
Lettland		0	1	0
Litauen		0	18*	0
Luxemburg		0	0	0
Malta		0	0	0
Nederländerna	✓	25–30	5,5	1 tjänsteman för ömsesidig rättslig hjälp 25 tjänstemän vid invandringsmyndigheten för artikel 1F-fall
Polen	✓ ⁵³	0	87 åklagare (+11 historiker)	0
Portugal		0	0	0
Rumänien		0	0	0
Slovakien		0	0	0
Slovenien		0	0	0
Spanien		0	0	0
Sverige	✓	8	6	0

53

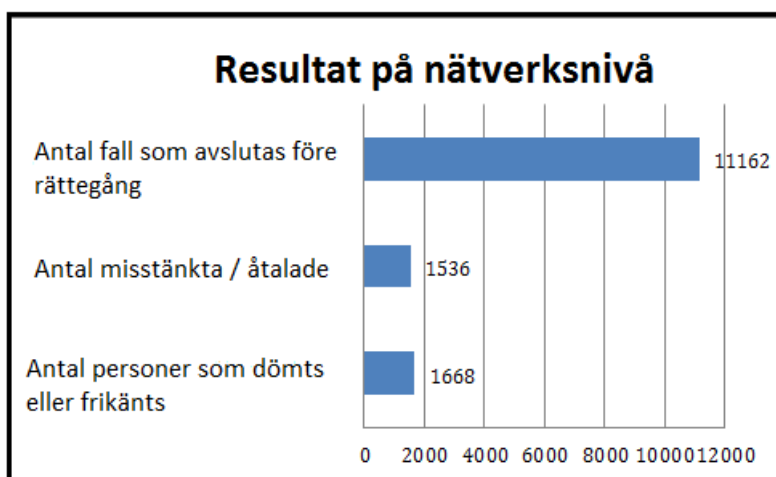
p Polens institut för nationell hågkomst (*Instytut Pamięci Narodowej*) – kommissionen för lagföring av brott mot den polska nationen bedriver som en lagförande enhet utredningar av nazismens och kommunismens brott och andra brott som klassificeras som folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten och som begåtts mot polska medborgare under perioden september 1939–juli 1990. Alla andra brott som klassificeras som folkmord, krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten behandlas av den allmänna åklagarmyndigheten.

Förenade kungariket	✓	20	13	8
Norge	✓	14	6	
Förenta staterna	✓	10	11	
Kanada	✓	9*	30	50*
Schweiz	✓	0	4*	0

*personal som i viss mån är specialiserad – dvs. även involverad i hanteringen av andra brott.

2.2.1 Resultat på medlemsstatsnivå och nätverkets medlemmar

Medlemsstaternas framgångar med att ställa gärningsmän inför rätta är imponerande med tanke på den begränsade uppmärksamhet som ägnats och de begränsade resurser som tilldelats i syfte att lagföra denna typ av brott inrikes. För medlemsstater som inte lagför utifrån principen om territoriell behörighet har fördelarna med specialiserade enheter varit än mer uppenbara. Motivation och det personligt engagemang hos enskilda som arbetar inom detta område har ofta kompenserat för bristande resurser och för bristande prioritering av dessa brott. Medlemsstaterna har hittills avslutat sammanlagt 1 607 fall av centrala internationella brott och utreder för närvarande ytterligare 1 339 fall runt om i världen.



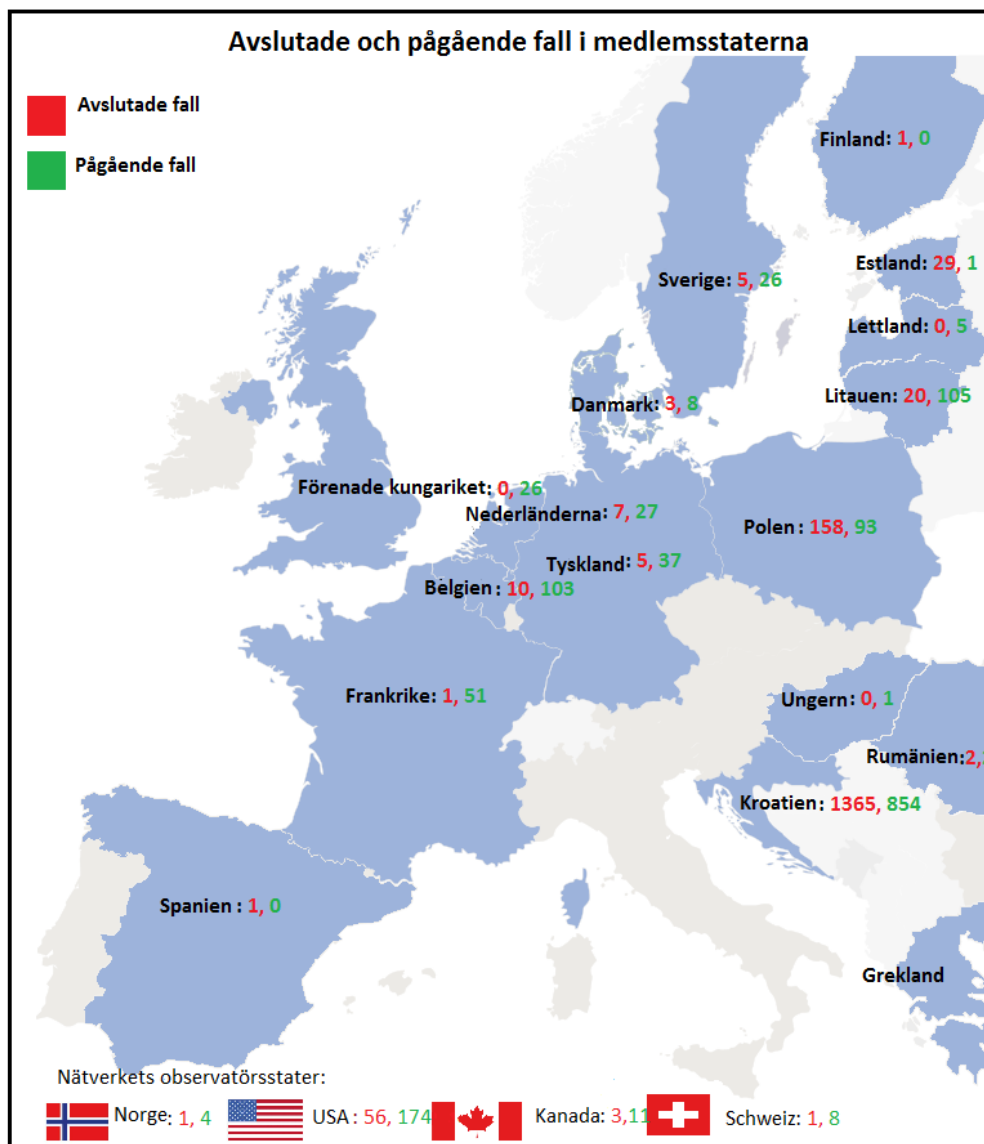
Siffrorna i nedanstående tabeller visar antalet utredningar om och åtal mot centrala internationella brott för olika tidsperioder utifrån tillgängliga uppgifter i varje medlemsstat. Den allmänna tidsperioden för uppgifterna är från 2002 och framåt, men på grund av variationer i dokumentation och arkivering av fall samt skillnader av genomförandet av internationell lag i den nationella lagstiftningen förekommer även en del andra tidsramar. När det gäller framställningar om utlämning måste medlemsstaterna i allmänhet granska dessa ärenden i enlighet med principen om

Fall i EU:s medlemsstater	
Avslutade fall:	1607
Pågående fall:	1339

aut dedere aut judicare och därmed beakta faktiska, processrättsliga och jurisdiktionella frågor.

Det relativt stora antal fall som läggs ned före rättegången är ett resultat av den inneboende problematiken med att utreda och lagföra centrala internationella brott.

Samtidigt som de understryker de svårigheter som nationella myndigheter står inför innebär nuvarande 1 607 avslutade fallen en mycket stark prestation.



Utredning och lagföring

Stat	Tidsperiod (om annan än 2002 och framåt)	Antal dömda/frikända	Antal misstänkta som åtalats/är under utredning eller mot vilka rättegång pågår	Antalet ärenden som avslutats innan rättegång	Mottagna framställningar om utlämning
Österrike		0	0	0	0
Belgien ⁵⁴		10	103	88	25

⁵⁴ Siffrorna avser antalet fall och inte antalet misstänkta. Siffror på mottagna framställningar om utlämning inbegriper inte framställningar från internationella brottmålsdomstolar.

Bulgarien		0	0	0	0
Kroatien	1991-dec 2013	1365	854	1265	Uppgift saknas
Cypern		0	0	0	0
Tjeckien		0	0	0	0
Danmark	Sedan 1995	3	8	254	5
Estland	Sedan 1995	29	1	15	0
Finland		1	0	0	1
Frankrike		1	51	11	Uppgift saknas
Tyskland	1988-2002	4		108	Uppgift saknas
	2002-2014	1	37	13	19
Grekland		0	1	0	0
Ungern		0	1	3	Uppgift saknas
Irland		0	0	0	6
Italien		0	0	0	1
Lettland		0	5	0	0
Litauen	Sedan 2011	20	105	53	0
Luxemburg		0	0	0	0
Malta		0	0	0	0
Nederländerna		7	27	8	9
Polen	Sedan 2000	158	93	9285	1
Portugal		0	0	0	0
Rumänien	2013 framåt och	2	2	0	0
Slovakien		0	0	0	0
Slovenien		0	0	0	0
Spanien		1	0	5	40
Sverige		5	26		3-8 fall
Förenade kungariket	2012-2014	0	26	18	6

Norge		1	4	17	5
Förenta staterna ⁵⁵	2003-2013	56	174		Uppgift saknas
Kanada		3	11	10	9
Schweiz		1	8	12	5 per år
Samtliga observatörsstater		61	197	39	19
Hela EU		1607	1339	11123	118
Hela nätverket (EU plus observatörsstater)		1668	1536	11162	137

KAPITEL TRE: UPPSÄTTNING ÅTGÄRDER FÖR ATT STÖDJA NATIONELLA UTREDNINGAR OCH NATIONELL LAGFÖRING AV CENTRALA INTERNATIONELLA BROTT

Åtgärderna i denna strategi grundar sig på en noggrann genomgång av de åtgärder och policyer som redan finns i olika medlemsstater. De består av bästa praxis, rekommendationer från tidigare nätverksmöten, en expertgrupps arbete och omfattande samråd med partner, ICC, forskare, det civila samhället och andra intressenter. De presenteras inte i prioriteringsordning. Nätverket och dessa åtgärder är komplementära och därför bör medlemsstaterna och EU ta hänsyn till alla dessa åtgärder när en effektiv ram för kampen mot strafflöshet upprättas.

Nätverket framhåller vidare att åtgärderna som belyses i denna strategi inte är någon utförlig lista över åtgärder som EU och medlemsstater bör vidta för att bekämpa strafflöshet effektivt. Den rättsliga och faktiska komplexiteten i utredningar om och lagföring av centrala internationella brott kommer att kräva att medlemsstaterna vidtar ytterligare åtgärder som återspeglar omständigheter i särskilda fall.

⁵⁵ I Förenta staterna trädde straffrättslagstiftningen för centrala internationella brott i kraft vid olika tidpunkter (tortyr blev till exempel ett brott 1994, krigsförbrytelser 1996, rekrytering av barnsoldater 2008 osv.). Myndigheterna bedrev istället straffrättsliga förfaranden för bedrägeri i samband med invandring och andra tillämpliga åtalspunkter för att lagföra gärningsmän som gjort sig skyldiga till kränkningar som begåtts innan strafflagen trädde i kraft.

Eftersom denna strategi kommer att utvärderas regelbundet kan andra åtgärder, som inte uppmärksammas här, komma att inkluderas i framtida versioner av strategin.

Åtgärd 1: Inrätta, förbättra och främja specialiserade enheter

Kontext: Särskilda eller specialiserade enheter som enbart arbetar med centrala internationella brott har redan inrättats i ett antal medlemsstater. Bland medlemsstaterna finns sådana enheter i Nederländerna, Danmark, Belgien, Tyskland, Frankrike, Sverige, Förenade kungariket och Kroatien, inom brottsutrednings- och/eller åklagarmyndigheterna. Rådet har också sagt att denna typ av strukturer är önskvärda och förklarat att medlemsstaterna bör

se till att de brottsbekämpande myndigheterna och invandringsmyndigheterna har tillräckliga resurser och lämpliga strukturer för att effektivt samarbeta samt effektivt utreda och lagföra folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser.⁵⁶

Specialiserade enheter inbegriper tjänstemän som är utbildade inom området identifiering, utredning eller lagföring av brottet folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser, tortyr och påtvingat försvinnande.⁵⁷ En sektorsövergripande strategi skulle även innefatta experter från andra områden, till exempel historiker, sociologer, diplomater, antropologer, specialister på finansiella utredningar och återvinning av tillgångar, liksom specialister på militära frågor. De besitter specialkunskap inom internationell och nationell lagstiftning och kan hantera de särskilda utmaningar som det innebär att utreda och lagföra centrala internationella brott. Resultat från medlemsstater med specialiserade enheter bekräftar att strukturerat samarbete och inrättandet av särskilda enheter som inte har några ytterligare uppgifter i mycket stor utsträckning underlättar identifiering, utredning och lagföring av personer som påstås vara skyldiga till centrala internationella brott och som befinner sig på EU:s territorium.⁵⁸ Upprättandet av särskilda strukturer innebär också att erfarenheter successivt kan förvärfvas och att kunskap, bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter kan hållas kvar inom samma enhet. Även när medlemsstater i normala fall inte upplever stora inflöden av personer från konfliktområden eller hittills inte har erfarenhet av denna typ av brottslighet bör en specialisering av lagföring av centrala internationella brott inrättas.

⁵⁶ Rådets beslut om utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser 2003/335/RIF, EUT 118/12 14.5.2003.

⁵⁷ Specialiserade enheter har ofta även kompetens inom tortyr och påtvingat försvinnande, eftersom dessa brott kan utgöra brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, men även kan lagföras som specifika internationella brott. I det senare fallet har åklagaren större möjlighet att nå framgång.

⁵⁸ Mellan det sena 1990-talet och 2010 inbegrep 18 av sammanlagt 24 fällande domar för internationella brott utredningar och åtal genomförda av specialiserade enheter; se REDRESS och FIDH, *The Practice of Specialised War Crimes Units*, s. 18. I Frankrike har den nya enhet bestående av polis och åklagare som inrättades i januari 2012 gjort betydande framsteg med att ta itu med den eftersläpning som förekommer bland centrala internationella brottmål, av vilka vissa var 20 år eller äldre. Under sina första två år har enheten säkrat en fällande dom, genomfört en utredning om två misstänkta som förväntas ställas inför rätta 2015 samt inlett tio nya utredningar. Se artiklar av Delphine Carlens och Nicolas le Coz i REDRESS, *EU Update on International Crimes*, juli 2013, <http://www.redress.org/downloads/publications/2013-June-Legal-update.pdf> och juli 2014 <http://www.redress.org/downloads/1407euupdate.pdf>.

Rekommenderade steg: Ett antal konkreta steg bör tas på nationell nivå, och i viss mån på EU-nivå, för att möjliggöra för medlemsstaterna att inrätta eller vidareutveckla specialiserade enheter:

- (a)** Medlemsstaterna bör inrätta specialiserade enheter och/eller säkerställa specialisering av personal på alla nivåer.
- ❖ Särskilda enheter på alla nivåer (brottsbekämpning, lagföring och andra avdelningar såsom myndigheter för invandring och ömsesidig rättslig hjälp och utrikesministerier) bidrar till att specialisering, expertis, samarbete och informationsutbyte säkerställs på nationell nivå. Medlemsstater som ännu inte har specialiserade enheter kan söka inspiration och vägledning från andra medlemsstater där denna typ av enheter redan finns. Vidare bör medlemsstater se till att enheterna har tillräckliga resurser och tillräcklig personal, och att personalen erhåller regelbunden och ändamålsenlig utbildning.
- (b)** Inrättandet av en nationell arbetsgrupp mot strafflöshet i syfte att säkerställa samarbete och samverkan mellan specialiserade enheter
- ❖ Medlemsstaterna kan se till att samarbetet mellan specialiserade enheter inom invandrings-, polis- och åklagarmyndigheterna blir effektivt och meningsfullt genom att inrätta en nationell arbetsgrupp mot strafflöshet.
 - ❖ De specialiserade gruppernas funktion och inrättandet av dem kan vidare integreras i en nationell strategi för kampen mot strafflöshet för centrala internationella brott.
- (c)** Nätverket bör bistå medlemsstaterna vid inrättande och främjande av specialiserade enheter.
- ❖ Nätverket bör bistå medlemsstaterna vid inrättandet av dessa enheter och ge information om förekomsten och den verksamhet som bedrivs av specialiserade enheter på andra platser, och underlätta relevant samarbete för inrättande av specialiserade enheter.

Åtgärd 2: Undvika fristäder genom bättre identifiering av fall och relevant information

Kontext: Erfarenheten från nationella myndigheter inom nätverket har visat på betydelsen av den information som invandringsmyndigheter förser en utredning/åklagarmyndighet med. Invandringsmyndigheter utgör en av EU:s inträdesspunkter och spelar en avgörande roll när det gäller att identifiera och lokalisera misstänkta som tar sig in eller befinner sig på EU:s territorium. Invandringsmyndigheter har dessutom idealiska förutsättningar att erhålla information om vittnen och offer för centrala internationella brott.

Den praktiska och/eller rättsliga möjligheten för straffrättsliga myndigheter att få tillgång till särskilda ärenden och information från invandringsmyndigheterna i syfte att identifiera påstådda gärningsmän, offer och potentiella vittnen ökar avsevärt slagkraftigheten och effektiviteten hos behöriga nationella myndigheter för utredning och lagföring.

Rekommenderade steg: Följande konkreta steg kan tas på nationell nivå, och i viss utsträckning på EU-nivå, för att dra nytta av den potential som finns hos invandringsmyndigheterna när det gäller att bidra till kampen mot strafflöshet genom identifiering av potentiella fall och relevant information:

(a) Invandringsmyndigheterna bör få ändamålsenlig utbildning.

- ❖ Medlemsstaterna bör se till att invandringsmyndigheterna har genomgått lämplig utbildning och är bekanta med den allmänna faktiska och rättsliga komplexiteten i centrala internationella brott avseende 1F-fall samt har förståelse för de faktorer som är relevanta i ett specifikt konfliktområde.
- ❖ Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo) har utomordentliga förutsättningar att tillhandahålla förmågor såsom stöd till kapacitetsuppbyggnad till nationella myndigheter i samarbete med nätverket och invandringsmyndigheter som har erfarenhet på området. Easo bör se till att relevanta moduler finns med i det utbildningsmaterial som ges ut och de utbildningsaktiviteter som anordnas.⁵⁹

(b) Straffrättsliga myndigheters tillgång till invandringsmyndigheternas data bör förbättras.

- ❖ Tjänstemän på invandringsmyndigheter bör vara skyldiga att ange särskilda orsaker för att avslå asylansökningar, utöver att ange rättslig grund för desamma. Orsakerna gör det lättare för relevanta brottsbekämpande myndigheter att identifiera misstänkta eller vittnen. Om detta tillämpas konsekvent kommer myndigheterna, beroende på de tekniska förutsättningarna på nationell nivå samt uppgiftsskyddslagstiftningen, att kunna matcha potentiella kopplingar mellan misstänkta och vittnen.
- ❖ Invandringsmyndigheter bör se till att relevant information är sökbar i enlighet med särskilda kriterier, så att insamlande av information om centrala internationella brott kan underlättas. Informationen bör innehålla inresedatum, exakt ursprungsort, personens yrke (inklusive exempelvis befattning eller grad i armén eller namnet på den myndighet där personen arbetade) och konfliktområdet varifrån personen kommer.

⁵⁹ Se Easos webbplats, *What we do*, på följande länk: <http://easo.europa.eu/about-us/tasks-of-easo/training-quality/>.

(c) Medlemsstaterna bör anta ett integrerat förhållningssätt mellan invandringsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter.⁶⁰

❖ Medlemsstaterna bör upprätta en mer "integrerad strategi" bland invandrings-, polis- och åklagarmyndigheter eftersom en sådan kommer att stärka ställningen för myndigheterna i medlemsstaterna när det gäller kampen mot strafflöshet. En sådan strategi bör innehålla en skyldighet för tjänstemän att informera brottsbekämpande myndigheter när de ställs inför 1F-fall.⁶¹ Nätverkets kontaktpunkter har påpekat att en viss skyldighet att utbyta information om möjliga misstänkta behövs för att ett automatiskt informationsflöde ska kunna garanteras.⁶² Vidare skulle en sådan strategi också kunna sörja för informationsflödet avseende vittnen och potentiella vittnen till centrala internationella brott, med förbehåll för att berörda personer samtycker.⁶³

(d) Juridiska personers ansvar och inblandning i centrala internationella brott

❖ Juridiska personer kan vara inblandade i centrala internationella brott genom att ge stöd, bistånd, finansiering eller genom att medverka till eller dra nytta av dessa brott.⁶⁴

⁶⁰ I slutsatserna från nätverkets 13:e möte (den 7–8 november 2012) och på grundval av frågeformuläret *Access to immigration files and data by investigation and prosecution services* konstaterade deltagarna att ingen gemensam strategi finns inom medlemsstaterna när det gäller plikten att rapportera 1F-fall till brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter. I slutsatserna betonas också att vissa medlemsstater har en stark och integrerad strategi för rapportering av 1F-fall, något som nätverket anser vara rekommenderad praxis som bör följas för att säkerställa nära samarbete och för att man bättre ska kunna identifiera gärningsmän, vittnen och offer för centrala internationella brott.

⁶¹ Nederländerna, Polen och Sverige är de enda medlemsstaterna som har antagit lagstiftning som särskilt kräver att invandringsmyndigheterna rapporterar förekomsten av 1F-fall. Sådan praxis finns i Belgien och Estland. Vidare finns sådana rapporteringsskyldigheter i Norge, Kanada och Schweiz, som är observatörsstater till nätverket.

⁶² I Nederländerna överförs till exempel en specialiserad 1F-enhet inom invandringsmyndigheten automatiskt ett 1F-fall till åklagarmyndigheten. Efter att ha granskat ärendet fattar åklagarmyndigheten beslut om huruvida fallet ska vidarebefordras till en specialiserad enhet inom nederländska polisen för utredning. I Kanada finns en formell struktur där myndigheter som deltar i nationella program avseende krigsförbrytelser (invandringsmyndigheter, polisen och justitieministeriet) sammanträder regelbundet för att utvärdera alla nya anklagelser som mottagits av myndigheterna och för att genom etablerade kriterier fastställa vilken myndighet som bör ha hand om ärendet. Normalt sett tilldelas polisen utredningarna av de allvarligaste anklagelserna, medan mindre allvarliga anklagelser överförs till invandringsmyndigheterna. Samarbetet mellan invandringsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna/åklagarmyndigheterna i Nederländerna och Kanada såväl som i Belgien och Norge är bevis för att strukturerat samarbete underlättar identifiering och påföljande utredning och lagföring av personer som påstås vara skyldiga till centrala internationella brott och som befinner sig på EU:s territorium.

⁶³ Tyska invandringsmyndigheter ber till exempel asylsökande från Syrien att fylla i en blankett där de ombeds ange huruvida de har bevittnat krigsbrott och, om så är fallet, redogöra för detaljerna. Se *Human Rights Watch, The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands*, september 2014, s. 10, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf. Danmark antog 2008 lagstiftning för att möjliggöra för åklagarmyndigheterna att få tillgång till invandringsärenden som rör grupper av personer som har kommit från ett konfliktområde, så att potentiellt misstänkta ska kunna identifieras, eller för användning i pågående utredningar om att identifiera offer för och vittnen till centrala internationella brott.

⁶⁴ Företags och affärsmäns inblandning i centrala internationella brott gör sig ofta gällande genom olaglig exploatering av naturresurser i utvecklingsländer, där vinsten används för att köpa vapen som sedermera leder till storskaliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller centrala internationella brott. En annan variant är försäljning eller uthyrning av särskild utrustning eller särskilda produkter (såsom kemiska prekursorer eller övervakningsutrustning) till diktaturer eller militära grupper som använder utrustningen eller produkterna för att begå centrala internationella brott. Se "*Criminal responsibility of corporations and business persons for serious international crimes*", bakgrundsinformation till det 15:e nätverksmötet (den 29–30 oktober 2013), sekretariatet vid nätverket mot folkmord.

För att säkerställa juridiska personers ansvarighet och komma till rätta med skillnader i fråga om strafflöshet på detta område bör nationella myndigheter gripa sig an identifieringen av fall och potentiella utredningar utifrån ett perspektiv som beaktar kränkningar av de mänskliga rättigheterna och olaglig exploatering av naturresurser genom plundring som äger rum i samband med krigsförbrytelser, eller säkerställa kumulativ lagföring för alternativ brottslighet, såsom penningtvätt och överträdelser av embargon. Detta angreppssätt är särskilt relevant för de fem medlemsstater vars nationella lagstiftning inte föreskriver straffrättsligt ansvar för juridiska personer.⁶⁵

- (e) Medlemsstaterna bör matcha internationella efterlysningar av personer med sina nationella befolkningsregister
- ❖ Nationella myndigheter kontrollerar normalt sett internationella efterlysningar, såsom *INTERPOL Red Notice*, när utlänningar försöker ta sig in på deras territorium. Medlemsstater bör vidare se till att nationella myndigheter regelbundet kontrollerar *INTERPOL Red Notices* mot befolkningsregister över alla personer som redan befinner sig eller är bosatta inom en medlemsstats territorium. En periodisk översyn av befintliga efterlysningar och order från nationella myndigheter skulle säkerställa att EU inte blir en fristad för flyktingar som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott.

Åtgärd 3: Inrätta ett system för effektivt samarbete

Kontext: Förenklat samarbete i frågor som rör centrala internationella brott mellan en medlemsstats brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter, myndigheter för ömsesidig rättslig hjälp, finansmyndigheter och underrättelsemyndigheter samt samarbete med det civila samhället utgör ett nödvändigt steg mot att åtgärda skillnader i fråga om strafflöshet inom EU. Ett sektorsövergripande förhållningssätt och samarbete mellan enheter som är ansvariga för terrorism, organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet, överträdelser av embargon, penningtvätt, olaglig handel med diamanter och andra naturresurser, olaglig handel med vilda djur och växter m.m. samt centrala internationella brott är av väsentlig betydelse eftersom kriminella personer är generalister och inte specialister, och man därför måste fokusera särskilt på olaglig verksamhet som genererar vinst. Detta mål främjas dessutom genom samråd med icke-statliga organisationer på nationell nivå eller inom nätverket genom utbyte av information, kunskap, färdigheter och expertis.

Rekommenderade steg: Ett antal konkreta steg bör tas av medlemsstaterna, EU och nätverkets kontaktpunkter, så att effektivt samarbete på nationell nivå kan säkerställas.

- (a) Ett sektorsövergripande förhållningssätt, finansiella utredningar, återvinning av tillgångar och överträdelser av internationella sanktioner för att stödja kampen mot strafflöshet.
- ❖ Utredningar av centrala internationella brott bör understödjas av finansiella utredningar och återvinning av tillgångar. Betydelsen av finansiella utredningar och återvinning av

⁶⁵ Bulgarien, Tyskland, Grekland, Lettland och Sverige.

tillgångar bör betraktas som ett sätt att kompensera offer, få fram ytterligare bevismaterial, störa kriminella företag samt verka avskräckande.

- ❖ Samarbete mellan enheter som arbetar med organiserad brottslighet, olaglig handel med naturresurser, övervakning av finansiella restriktioner, överträdelser av internationella sanktioner samt handels- eller reseförbud kan göra det möjligt för nationella myndigheter att erhålla information och följaktligen resultera i en rättegång för ett mindre allvarligt brott. i vilken de bevis som är tillgängliga för åklagarmyndigheterna inte är tillräckliga för en fällande dom för inblandning i centrala internationella brott, men ändå tydligt pekar på skyldighet för andra brott som har samband med centrala internationella brott (till exempel befattning med vinning från brott eller penningtvätt).
- ❖ Alla berörda parter bör få lämplig utbildning, så att de kan inse betydelsen av att låta en finansiell utredning utgöra en del av brottsutredningarna. Befintliga verktyg, såsom Camden-nätverket för myndigheter för återvinning av tillgångar (Carin) kan nyttjas.

(b) Informationsutbyte mellan invandringsmyndigheterna i flera medlemsstater

- ❖ Medlemsstaterna bör underlätta utbyte av kunskap, bästa praxis och information mellan invandringsmyndigheter runt om i Europa, för utredning av personer misstänkta för centrala internationella brott.
- ❖ En nätverksstruktur för invandringsmyndigheter som är ansvariga för 1F-fall och som liknar nätverket mot folkmord bör upprättas för att bidra till synergier och samarbete, och för att säkerställa ett harmoniserat förhållningssätt gentemot misstänkta för och vittnen till centrala internationella brott.⁶⁶

(c) Nominering av flera nätverkskontaktpunkter med erfarenhet och expertis

- ❖ Medlemsstaterna bör se till att de kontaktpunkter som utnämnts till nätverket mot folkmord är tillräckligt erfarna, utnämnda för en längre tidsperiod och att de kontinuerligt deltar vid nätverkets möten.
- ❖ Vidare bidrar nomineringen av flera kontaktpunkter, inbegripet företrädare från åklagarmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och myndigheter för ömsesidig rättslig hjälp, till att öka utbytet av expertis, erfarenheter, kvarstående ärenden och relevant information.

(d) Kontaktpunkterna ska bygga upp kontakter med sina partner på nationell nivå

- ❖ Nätverkets kontaktpunkter kan öka medvetenheten om och lyhördheten för nätverket mot folkmord och dess aktiviteter genom att sprida information om ämnen som diskuterats av nätverket till andra medlemmar av brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter och invandringsmyndigheter på nationell nivå.
- ❖ Nätverkets kontaktpunkter kan vidare i sin ställning samla in information från dessa myndigheter och vidarebefordra informationen till nätverket, exempelvis information om den senaste tidens rättsliga utveckling, problematiska områden och operativa utmaningar.

⁶⁶ Ett sådant nätverk existerar redan mellan Förenade kungariket, Förenta staterna, Kanada, Australien och Nya Zeeland.

- ❖ Nätverket kontaktpunkter bör samordna sig med tjänstemän från de ministerier som företräder deras medlemsstater i andra EU-organ, i synnerhet arbetsgruppen för allmänna frågor, inklusive utvärdering, samordningskommittén på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete samt arbetsgruppen för folkrätt/underområde Internationella brottmålsdomstolen (COJUR-ICC) och därmed underlätta ett konsekvent och samstämmigt tillvägagångssätt i kampen mot strafflöshet på nationell och regional nivå, inom såväl intern som extern politik.
- ❖ Nätverkets kontaktpunkter bör också säkerställa informationsutbyte och samarbete med nationella kontaktpunkter för ICC, vilka ofta är knutna till utrikesministerierna snarare än polisen eller åklagarmyndigheter och justitieministerier.

(e) Medlemsstaterna kan inrätta och stödja en nationell arbetsgrupp mot strafflöshet

- ❖ Medlemsstaterna kan främja ovannämnda samarbete på nationell nivå genom att inrätta en nationell arbetsgrupp mot strafflöshet. Regelbundna möten i den nationella arbetsgruppen skulle underlätta tvåvägskommunikationen mellan nationella kontaktpunkter och deras motsvarigheter i andra institutioner i medlemsstaterna.

(f) Inrättande av kommittéer för lokalsamhällets delaktighet i medlemsstaterna

- ❖ Nationella myndigheter kan överväga att inrätta *kommittéer för lokalsamhällets delaktighet* för att säkerställa samordning av aktiviteter på lokal nivå mellan relevanta nationella myndigheter och företrädare för det civila samhället. Genom sådana kommittéer förenklas det öppna informationsutbytet och diskussionen kring samsarbetsfrågor. De möjliggör även tätare kontakter mellan nationella myndigheter med icke-statliga organisationer som arbetar med offer och vittnen, och gör det möjligt att vidta åtgärder samt att nå ut till samhällen med aktiviteter och resultat.

(g) Medlemsstaterna bör överväga att använda sig av gemensamma utredningsgrupper

- ❖ Medlemsstaterna bör överväga att använda sig av gemensamma utredningsgrupper för att utreda och lagföra centrala internationella brott. Sådana utredningsgrupper erbjuder med hjälp av stödet från Eurojust, Europol och finansiering från EU ett betydande mervärde för de brottsbekämpande myndigheterna i medlemsstaterna. Gemensamma utredningsgrupper kan bidra till att undvika dubbelarbete och dubbla kostnader, spara personella och finansiella resurser, tillhandahålla en rättslig grund för ett snabbt och flexibelt informationsutbyte samt begränsa antalet tillfällen som vittnen och offer behöver kallas för att avlägga vittnesmål.

(h) Behovet av ett en global ram för samarbete mellan stater

- ❖ En global ram för samarbete mellan stater krävs för att komma till rätta med de utmaningar som uppkommer till följd av att det saknas en mekanism för rättsligt samarbete mellan stater.

- ❖ EU:s institutioner och medlemsstater bör fortsätta att stödja det initiativ som föreslagits av Nederländerna, Belgien, Slovenien, Argentina och Senegal och som syftar till att avhjälpa den brist på samarbete som föreligger när det gäller rättsliga frågor. Stöd för detta förslag bör lyftas fram i alla regionala och globala forum, för att underlätta för nationella myndigheter att samarbeta med tredjestater i frågor som rör ömsesidig rättslig hjälp och utlämning.

(i) Utbyte av information om kampen mot strafflöshet på nationell nivå och EU-nivå

- ❖ Information om resultaten av utredningarna och lagföringen av dem som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott bör presenteras för beslutsfattare såväl som för allmänheten. Nationella åtgärder kan kompletteras av uppdateringar på europeisk nivå genom nätverkets sekretariat.⁶⁷
- ❖ Genom sådana periodiska rapporter om den senaste tidens utveckling till myndigheter som är involverade i beslutsfattande och rättsprocessen säkerställs att utmaningar som relevanta myndigheter ansvariga för identifiering, utredning och lagföring av påstådda gärningsmän stöter på beaktas, så att ytterligare rättsliga eller administrativa ändringar kan införas om det blir nödvändigt.

Åtgärd 4: Förbättra lagstiftningen rörande utredning, lagföring och ömsesidig rättslig hjälp

Kontext: Medlemsstaternas möjligheter att utreda och lagföra centrala internationella brott beror på i vilken utsträckning de i sin nationella lagstiftning genomför sina skyldigheter enligt internationell traktaträtt och sedvanerätt som förbjuder centrala internationella brott. Förekomsten av sådan lagstiftning är likaså av avgörande betydelse när det gäller att underlätta ömsesidig rättslig hjälp.

Rekommenderade steg: Medlemsstaterna kan ta ett antal olika steg för att säkerställa att deras nationella lagstiftning är förenlig med deras skyldigheter enligt internationell traktaträtt och sedvanerätt:

- (a)** Säkerställa förekomst av övergripande och uppdaterad nationell lagstiftning för centrala internationella brott.
- ❖ Medlemsstaterna bör när så krävs ändra gällande lagstiftning för att säkerställa att deras nationella lagstiftning återspeglar deras skyldigheter enligt den internationella sedvanerätt och traktaträtt som gäller för centrala internationella brott.⁶⁸
 - ❖ Medlemsstaterna bör se till att definitionen av centrala internationella brott i deras respektive lagstiftning står i överensstämmelse med internationella standarder och att den gäller för utövande av extraterritoriell, inbegripet universell, jurisdiktion över dessa brott.
 - ❖ Medlemsstaterna bör vidare säkerställa att begrepp som "befäl" och "högsta ansvarighet" fastställs i nationell lagstiftning, vilken även bör inbegripa relevanta bestämmelser om irrelevansen i att driva ett försvar med hänvisning till verkställande av order eller preskriptionstider.

⁶⁷ Vad gäller periodisk rapportering till Europaparlamentet, se artikel 3 i rådets beslut 2002/494/RIF.

⁶⁸ Se ovan: Kapitel 1, avsnitt 1.2 "Staters skyldighet att utreda och lagföra centrala internationella brott".

(b) Säkerställande av att nationell lagstiftning och praxis som gäller internationella immuniteter inte otillbörligen skyddar enskilda

- ❖ Medlemsstater och nationella myndigheter måste ta sitt ansvar vad gäller att se till att immuniteter inte otillbörligen skyddar enskilda från att hållas straffrättsligt ansvariga för centrala internationella brott.⁶⁹
- ❖ Medlemsstaterna bör ta fram nationella riktlinjer som ligger i linje med internationella standarder och klargöra för relevanta ministerier och straffrättsliga myndigheter hur detta rättsområde tillämpas.⁷⁰
- ❖ Nätverket kan bistå genom att förbereda en sammanställning av existerande bästa praxis och definiera tillämpningsområdet för regler om internationell immunitet. Nationella myndigheter kan använda sådana riktlinjer som referens i fall där osäkerhet råder om status för utländska tjänstemän som misstänks ha begått internationella brott.

Åtgärd 5: Bygga upp nätverket som ett centrum för expertis och främja det inom Europeiska unionens forum och globalt

Kontext: Nätverket spelar en central roll när det gäller att garantera EU:s engagemang i kampen mot strafflöshet internt. Nätverkets framtida utvidgning och framsteg beror på de resurser som anslås till nätverkets sekretariat. Ytterligare stöd skulle göra det möjligt för nätverkets sekretariat att gå vidare i kampen mot strafflöshet på flera sätt.

Rekommenderade steg: Om mer resurser ställs till förfogande skulle åtskilliga åtgärder kunna vidtas av nätverket självt för att göra nätverket till ett centrum för expertis och för att föra fram det både inom EU-forum och globalt:

(a) Informationsutbytet mellan stater bör stärkas

- ❖ Nätverkets mellanstatliga informationsutbytesfunktion bör utvidgas för att möjliggöra ökat informationsutbyte avseende bland annat tillämplig nationell och internationell rätt, relevanta förfaranden, kunskap om pågående åtal och utredningar, tillgängliga bevis eller relevanta vittnen, och för att underlätta för nationella myndigheter att ställa påstådda gärningsmän inför rätta samt göra det möjligt för nätverket att utveckla kontaktpunkter för kampen mot strafflöshet inom EU.

⁶⁹ Nätverket diskuterade problemet med internationella regler för internationell immunitet och nationell praxis för detta vid det fjortonde mötet, som ägde rum den 17–18 april 2013.

⁷⁰ I Nederländerna gavs den rådgivande kommittén för folkrättsfrågor i uppgift att förbereda rekommendationer om utländska tjänstemäns immunitet med avseende på centrala internationella brott. Riktlinjerna har godtagits av den nederländska regeringen och det är därmed möjligt för alla relevanta nationella myndigheter att tillämpa dessa i fall då osäkerhet om utländska tjänstemäns eller företrädarens immunitet föreligger. Se <http://www.cavv-advies.nl/Publications>.

(b) Nätverkets rapportering och samarbete med andra EU-institutioner och relevanta aktörer bör stärkas

- ❖ Nätverkets sekretariat bör utarbeta en årlig verksamhetsrapport där huvuddragen i medlemsstaternas insatser mot strafflöshet redogörs för. Verksamhetsrapporten kan presenteras för relevanta EU-institutioner för att hålla dem à jour med relevant utveckling inom EU.⁷¹ Rapporten skulle öka medvetenheten om de problem som relevanta nationella myndigheter står inför och fungera som en impuls för att minska de skillnader som finns och komma till rätta med rättsliga brister.
- ❖ Nätverkets sekretariat bör framställa expertstudier om olika frågor som har att göra med utredningar och lagföring av centrala internationella brott, där samarbete och förbättringar i den ömsesidiga rättsliga hjälpen identifieras och rättslig och praktisk utveckling som är relaterad till EU-rätt eller folkrätt rapporteras.⁷²
- ❖ Nätverkssekretariatets samarbete med andra nationella, regionala och internationella aktörer bör utvidgas. Aktiv kommunikation och samarbete med ett antal icke-statliga organisationer som stöder kampen mot strafflöshet, diskussioner med regionala organisationer såsom Afrikanska unionen, företrädare för ICC och ad hoc-domstolar samt företrädare för Internationella rödakorskommittén och Interpol resulterar bland annat i ett mer övergripande tillvägagångssätt beträffande skillnader i fråga om strafflöshet.

Åtgärd 6: Europeiska unionens förnyade åtagande

Kontext: Trots att EU uppvisat ett betydande stöd till kampen mot strafflöshet finns det utrymme att förnya åtagandet och ge ytterligare bistånd. EU:s politiska åtagande i denna kamp återspeglas inte i arbetet efter Stockholmsprogrammet. Att återigen göra strafflöshet för dem som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott till en högprioriterad fråga skulle vara till stor hjälp för att öka medvetenheten, samordningskapaciteten och stödet till nationella myndigheters utredningar och åtal.

Rekommenderade steg: Flera åtgärder kan vidtas av EU-institutionerna för att öka stödet till kampen mot strafflöshet.

- ❖ Europeiska kommissionen bör bistå i kampen mot strafflöshet genom att formellt utvärdera genomförandet av rådets beslut 2002/494/RIF och rådets beslut 2003/335/RIF i medlemsstaterna, i enlighet med vad som föreskrivs i Stockholmsprogrammet. Denna utvärdering kan sätta fokus på områden som kan förbättras och kan ge värdefull vägledning till nätverket och dess sekretariat.

⁷¹ Artikel 3 i rådets beslut 2002/494/RIF.

⁷² Ytterligare tankar och rekommendationer avseende utveckling av nätverket återfinns i rapporten från Human Rights Watch *The Long Arm of Justice: Lessons from specialised war crimes units in France, Germany and the Netherlands* september 2014, s. 86-90, http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/IJ0914_ForUpload.pdf.

- ❖ Eurojusts och Europol's mandat bör utökas till att omfatta centrala internationella brott och därmed möjliggöra för dessa organisationer att arbeta med nätverket för att maximera stödet till nationella myndigheter.⁷³
- ❖ Europeiska unionen bör överväga att utarbeta, eller tillhandahålla resurser för utarbetande av en handlingsplan för kampen mot strafflöshet inom EU. En sådan handlingsplan skulle vara ett viktigt verktyg för att uppmuntra till samarbete och utveckling av bästa praxis på nationell och regional nivå i syfte att förbättra utredning och lagföring av centrala internationella brott.
- ❖ Europaparlamentets utskott för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (LIBE) bör i samverkan med utskottet för mänskliga rättigheter hålla en årlig utfrågning i Europaparlamentet om kampen mot strafflöshet inom Europeiska unionen.
- ❖ Europeiska kommissionen bör se över möjligheterna till ytterligare finansiering till stöd för nationella myndigheter vid inrättandet av specialiserade enheter.
- ❖ EU bör säkerställa finansieringsmöjligheter för utbildning och kapacitetsuppbyggnad, inbegripet möjligheter för projekt och utbildningsprogram för brottsbekämpningspersonal, åklagare, tjänstemän för ömsesidig rättslig hjälp samt domare inom det europeiska nätverket för rättslig utbildning (ETJN) eller Europeiska polisakademien (Cepol), med inriktning på internationell humanitär rätt och internationell straffrätt.

Åtgärd 7: Kapacitetsuppbyggnad och ökande av medvetenheten bland berörda nationella myndigheter

Kontext: Många medlemsstater upplever fortfarande svårigheter på grund av bristen på experter med specialiserad expertis inom centrala internationella brott. Specialiserad utbildning för dem som arbetar med personer som gjort sig skyldiga till eller fallit offer för centrala internationella brott är av väsentlig betydelse. EJTN, Easo och Cepol är exempel på plattformar som kan användas för att förenkla kunskapsutbyte och utbildning på medlemsstatsnivå för tillämpare i kampen mot strafflöshet.⁷⁴

⁷³ I utkastet till de nya förordningarna om Eurojust och Europol föreslås ett utökat spektrum av brott där Eurojust och Europol i framtiden kan komma att ha behörighet. Förteckningen innefattar brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. Med förbehåll för förhandlingar och vid antagande av de nya förordningarna om Eurojust och Europol kommer deras behörighets materiella tillämpningsområde att utökas till att omfatta centrala internationella brott. Följaktligen bör nätverket, Eurojust och Europol förena sina mandat och sina uppgifter och på så sätt maximera stödet till dem som verkställer utredningar och lagför centrala internationella brott. De tre organen bör ha förmåga att arbeta parallellt inom ramen för sina respektive mandat för att på bästa sätt kunna driva EU:s hållning framåt i fråga om kampen mot strafflöshet. Förslagen återfinns på följande länk: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0173:FIN:EN:PDF> and <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0535:FIN:EN:PDF>.

⁷⁴ Europeiska stödkontoret för asylfrågor har exempelvis tagit fram två detaljerade ursprungslandsrapporter om Afghanistan: *Insurgent strategies — intimidation and targeted violence against Afghans*, dec. 2012, http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/192143_2012_5967_EASO_Afghanistan_II.pdf, och *Taliban Strategies – Recruitment*, juli 2012, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/european-asylum-support-office/bz3012564enc_complet_en.pdf.

Rekommenderade steg: Flera åtgärder kan vidtas för att öka antalet specialiserade utbildningar inom medlemsstaterna, vilket i sin tur skulle bidra till att överbrygga den kompetensskillnad som i dag råder till följd av brist på utbildning och specialiserad personal inom medlemsstaterna.

(a) Säkerställande av utbildning om frågor som asylsamarbete samt rättsligt och polisiärt samarbete

- ❖ För personal som arbetar med identifiering, utredning och lagföring av personer som är misstänkta för centrala internationella brott krävs specialutbildning så att denna personal kan förvärva kunskaper om brottets faktiska och rättsliga komplexitet, kontexten i vilken brottet begåtts och de olika källorna till tillämplig lag.
- ❖ Upprättandet av specialiserade utbildningsinstitutioner eller program med inriktning på lagföring av centrala internationella brott skulle också bidra till att överbrygga den kompetensskillnad som i dag råder till följd av brist på utbildning och specialiserad personal inom medlemsstaterna. Skraddarsydda utbildningsprogram behöver också tas fram för försvarsadvokater, rättsliga ombud för vittnen och domare i mål som rör centrala internationella brott.

(b) Stöd från specialiserad expertis

- ❖ Nationella myndigheter bör överväga att begära stöd från organisationer vars personal är särskilt utbildad inom utredning av brottet folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och allvarliga människorättskränkningar, till exempel den rättsliga snabbinsatsstyrkan.⁷⁵

(c) En europeisk dag mot strafflöshet för centrala internationella brott

- ❖ Ett initiativ för ett särskilt evenemang till minne av offren för centrala internationella brott och i syfte att öka medvetenheten och främja kampen mot strafflöshet kan inledas på EU-nivå, i likhet med den europeiska minnesdagen för alla offer för totalitära och auktoritära regimer, EU-dagen mot människohandel och Världsdagen för internationell rättvisa. Ett sådant evenemang skulle öka medvetenheten om problemen med att ställa dem som gjort sig skyldiga till centrala internationella brott inför rätta.

Åtgärd 8: Rättigheter för, stöd till och skydd av offer för och vittnen till centrala internationella brott

Kontext: Offer och vittnen till centrala internationella brott innebär särskilda problem för de utredande och lagförande myndigheterna. Säkerhetsöverväganden, risken för traumatisering och behovet av rättsliga företrädare under rättegångar betyder att nationella myndigheter behöver ägna särskild uppmärksamhet åt offer och vittnen i samband med utredningar och åtal.

⁷⁵ Den rättsliga snabbinsatsstyrkan är en mellanstatlig tjänst som tillhandahåller snabb utplacering av juridisk personal som kallas in från en jourlista. Dessa experter har särskilt utbildning inom brottet folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser samt allvarliga människorättskränkningar. För mer information, se <http://www.justicerapidresponse.org/>.

Rekommenderade steg: Trots de utmaningar som finns bör nationella myndigheter vidta ett antal åtgärder för att hantera de rättigheter och behov som vittnen och offer har.

(a) Lagföringsstrategier bör inbegripa en strategi för adekvat bistånd till vittnen

- ❖ När det gäller pågående rättegångar och utredningar bör medlemsstaterna ha tydliga regler för stöd- och kommunikationsinsatser för offer. Genom sådana insatser bör även offrens perspektiv och rättigheter integreras i utrednings- och åtalsstrategierna.

(b) Nationella myndigheter bör tillhandahålla information om offrens rättigheter och skyddsarrangemang för dem

- ❖ Offer för centrala internationella brott bör få tillräcklig information om huruvida en utredande stats jurisdiktion tillåter offers deltagande i denna typ av mål. Likaledes bör information ges om tillgängliga arrangemang för vittnesskydd i sådana fall.
- ❖ Medlemsstaterna måste också säkerställa att en tillräcklig skyddsnivå tillhandahålls mot hot, traumatisering och att människor åter faller offer i fall då ett offer kallas som part i ett sådant mål, eller kallas för att vittna mot gärningsmännen. Vid ett sådant förfarande bör offren vara föremål för en grundläggande nivå av skydd i enlighet med direktivet om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem.⁷⁶

⁷⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, EUT L 315.