



Bruxelles, den 29. november 2022  
(OR. en)

15237/22

COPEN 421  
COJUR 45  
IPCR 110  
JUSTCIV 165  
RELEX 1622  
CSDP/PSDC 834  
JAI 1586

#### NOTE

---

fra:	formandskabet
til:	Rådet
Tidl. dok. nr.:	14878/22 + COR 1
Vedr.:	Rådets konklusioner om bekæmpelse af straffrihed for forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine – Godkendelse

---

Efter formandskabets forelæggelse af ovennævnte udkast til Rådets konklusioner drøftede gruppen teksten på møderne den 30. september og den 26. oktober 2022.

Den 23. november 2022 bekræftede De Faste Repræsentanternes Komité, at der var enighed om teksten, som den foreligger i bilaget til denne note. Komitéen besluttede også, at teksten, når den er godkendt af Rådet, skal offentliggøres i *EU-Tidende*, og besluttede at forelægge sagen for Rådet med henblik på Rådets godkendelse af konklusionerne.

På baggrund af ovenstående opfordres Rådet til:

- at godkende konklusionerne, jf. bilaget til denne note.

[ - Tekst som godkendt af Coreper - ]

## **Rådets konklusioner om bekæmpelse af straffrihed for forbrydelser begået i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine**

### **I. Indledning**

Umiddelbart efter påbegyndelsen af det væbnede angreb den 24. februar 2022 fordømte Det Europæiske Råd på det kraftigste Ruslands uprovokerede og uberettigede angrebskrig mod Ukraine, som er en grov overtrædelse af folkeretten og FN-pagtens principper og forvolder massive tab af menneskeliv og skade på civile.

Den 1.-2. marts 2022 henviste 39 stater, der er parter i Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol ("Romstatutten"), herunder alle Den Europæiske Unions medlemsstater, sagen til Den Internationale Straffedomstol (ICC) og anmodede anklageren ved Den Internationale Straffedomstol om at efterforske situationen i Ukraine. Den 2. marts 2022 meddelte anklageren ved Den Internationale Straffedomstol, at han havde indledt en undersøgelse af situationen i Ukraine på grundlag af de modtagne henvisninger. Efterfølgende henviste fire andre deltagende stater situationen i Ukraine til ICC, hvilket bringer det samlede antal deltagende stater, der har gjort det, op på 43.

I sine konklusioner af 24.-25. marts 2022 erklærede Det Europæiske Råd, at "Rusland retter angreb mod civilbefolkningen og går målrettet efter civile genstande, herunder hospitaler, medicinske faciliteter, skoler og beskyttelsesrum. Disse krigsforbrydelser skal øjeblikkeligt ophøre. De ansvarlige og deres medskyldige vil blive stillet til regnskab i overensstemmelse med folkeretten."

I sine konklusioner af 30.-31. maj 2022 opfordrede Det Europæiske Råd indtrængende Rusland til omgående at standse sine vilkårlige angreb på civile og civil infrastruktur. Det erklærede, at "de grusomheder, der begås af russiske styrker, og de lidelser og ødelæggelser, der forvoldes, er ubeskrivelige." Det Europæiske Råd erklærede også, at det påskønner alle dem, der bidrager til at indsamle bevismateriale og efterforske krigsforbrydelser og de øvrige yderst alvorlige forbrydelser, og at det støtter det intensive arbejde, som udføres af anklageren ved Den Internationale Straffedomstol i denne henseende. Det bifaldt også det arbejde, som Ukraines rigsadvokat udfører med finansiel støtte og kapacitetsopbygningsstøtte fra Den Europæiske Union og dens medlemsstater. Det så med tilfredshed på oprettelsen af et fælles efterforskningshold, der koordineres af Eurojust, hvis rolle er blevet styrket, og den løbende operationelle støtte fra Europol.

I sine konklusioner af 23.-24. juni 2022 understregede Det Europæiske Råd, at "Rusland, Belarus og alle de ansvarlige for krigsforbrydelser og de andre mest alvorlige forbrydelser vil blive stillet til regnskab for deres handlinger i overensstemmelse med folkeretten."

I sine konklusioner af 20.-21. oktober 2022 erklærede Det Europæiske Råd: "Krigsforbrydelser begået mod ukrainere, som der er stadig flere beviser for, og den fortsatte ødelæggelse af civil infrastruktur er en grov overtrædelse af folkeretten. Den Europæiske Union gentager, at den er fast besluttet på at stille Rusland og alle gerningsmænd og medskyldige til regnskab, og at den kraftigt støtter de efterforskninger, der udføres af anklageren ved Den Internationale Straffedomstol. Det Europæiske Råd anerkender Ukraines bestræbelser på at sikre, at de ansvarlige drages til ansvar, herunder for aggressionsforbrydelsen mod Ukraine. Det opfordrer den højtstående repræsentant og Kommissionen til at undersøge mulighederne, så det kan sikres, at de ansvarlige fuldt ud drages til ansvar."

Endvidere opfordrede Det Europæiske Råd i sine konklusioner af 20.-21. oktober 2022 Kommissionen til at fremlægge muligheder, der er i overensstemmelse med EU-retten og folkeretten, med henblik på anvendelse af indefrosne aktiver til støtte for Ukraines genopbygning. Det Europæiske Råd henviste i denne forbindelse til sine konklusioner af 30.-31. maj 2022. Genopbygningen af Ukraine vil også gavne ofrene for forbrydelser begået i Ukraine.

I Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol ("Romstatutten") mindes der om, at "de alvorligste forbrydelser, der vedkommer det internationale samfund som helhed, ikke må passere ustraffet, og at den effektive strafforfølgning heraf må sikres gennem foranstaltninger på nationalt niveau og gennem en styrkelse af det internationale samarbejde".

I overensstemmelse med folkeretten<sup>1</sup> ligger hovedansvaret for efterforskning og retsforfølgning af de ansvarlige for centrale internationale forbrydelser, jf. Romstatuttens artikel 5, hos staterne.

I Rådets afgørelse 2011/168/FUSP<sup>2</sup> mindes der om, at de grove forbrydelser, der hører under Den Internationale Straffedomstols kompetence, berører det internationale samfund som helhed og Unionen og dens medlemsstater i særdeleshed, og det bekræftes, at Unionen og dens medlemsstater er besluttet på at hindre, at gerningsmændene til disse forbrydelser forbliver ustraffet, ved at tage initiativer eller træffe foranstaltninger med henblik på at sikre komplementaritetsprincippet gennemførelse på nationalt plan og ved at udvide det internationale samarbejde for at sikre, at de reelt retsforfølges.

Den Europæiske Union og dens medlemsstater bør hurtigst muligt træffe alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der indledes en efterforskning mod personer, der begår centrale internationale forbrydelser i Ukraine, og at de retsforfølges og drages til ansvar ved domstolene.

Det Europæiske Råd har allerede udtrykt tilfredshed med, at anklageren ved Den Internationale Straffedomstol har besluttet at indlede en efterforskning. De kompetente myndigheder i forskellige medlemsstater har også indledt en efterforskning af centrale internationale forbrydelser, der angiveligt er begået i Ukraine.

---

<sup>1</sup> Jf. Romstatutten for Den Internationale Straffedomstol og konventionen om forebyggelse af og straf for folkedrab fra 1948; de fire Genèvekonventioner fra 1949 og de tre tillægsprotokoller hertil; Haagerkonventionen af 1954 og anden tillægsprotokol hertil; den internationale konvention om bekæmpelse af og straf for apartheidforbrydelser fra 1976; konventionen mod tortur og anden grusom, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf fra 1984; den internationale konvention om beskyttelse af alle personer mod tvungen forsvinding fra 2006.

<sup>2</sup> Rådets afgørelse 2011/168/FUSP af 21. marts 2011 om Den Internationale Straffedomstol og om ophævelse af fælles holdning 2003/444/FUSP (EUT L 76 af 22.3.2011, s. 56).

For at sikre en vellykket efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser er der behov for øget samarbejde og koordinering mellem alle kompetente myndigheder på internationalt og nationalt plan, navnlig for at indsamle, opbevare og sikre bevismateriale, som efterfølgende kan anvendes ved domstolene.

Eurojust og Europol er afgørende aktører inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Begge agenturer har ekspertise og erfaring, der sætter dem i stand til at støtte efterforskning og retsforfølgning af grænseoverskridende kriminalitet, herunder centrale internationale forbrydelser og tilknyttede strafbare handlinger, og de er inden for deres respektive mandater rustet til at bidrage til en effektiv udveksling af det indsamlede bevismateriale. Eurojust og Europol koordinerer deres respektive roller og aktiviteter til støtte for efterforskningen af centrale internationale forbrydelser.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/838 om ændring af forordning (EU) 2018/1727 for så vidt angår sikring, analyse og opbevaring i Eurojust af bevismateriale vedrørende folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden, krigsforbrydelser og tilknyttede strafbare handlinger<sup>3</sup> blev vedtaget den 30. maj 2022.

Den 25. marts 2022 blev der med bistand fra Eurojust oprettet et fælles efterforskningshold med henblik på at koordinere efterforskningen af alle forbrydelser begået af Rusland under krigen mod Ukraine. Det fælles efterforskningshold søger at styrke det retlige samarbejde mellem de kompetente myndigheder, der er involveret i efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser på nationalt og internationalt plan. Det fælles efterforskningshold bestod oprindeligt af ukrainske, litauiske og polske judicielle myndigheder og blev senere udvidet med judicielle myndigheder fra Estland, Letland, Slovakiet og Rumænien. Den 25. april 2022 meddelte anklagerens kontor ved Den Internationale Straffedomstol, at det nu også deltager i det fælles efterforskningshold.

For at lette analysen af oplysninger vedrørende mulige beviser for centrale internationale forbrydelser har Europol oprettet et særligt analyseprojekt vedrørende centrale internationale forbrydelser.

---

<sup>3</sup> EUT L 148 af 31.5.2022, s. 1.

Der bør også tages behørigt hensyn til situationen for ofre for centrale internationale forbrydelser. Vi bør sikre, at retfærdigheden sker fyldest for dem.

Det europæiske net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser ("Folkedrabsnetværket"), besidder vigtig ekspertise inden for området centrale internationale forbrydelser. Det bidrager i høj grad til at lette udvekslingen af oplysninger, viden, erfaringer og bedste praksis blandt nationale fagfolk<sup>4</sup>.

Den 21. september 2022 offentliggjorde Eurojust, Folkedrabsnetværket og anklageren ved ICC retningslinjer for civilsamfundsorganisationer med titlen "Documenting international crimes and human rights violations for criminal accountability purposes" (dokumentation af internationale forbrydelser og menneskerettighedskrænkelser med henblik på strafansvar).

I Ukraine yder EU's rådgivende mission Ukraine (EUAM Ukraine) støtte på stedet til de ukrainske myndigheder. Mandatet for EUAM Ukraine blev ændret den 13. april 2022<sup>5</sup> for gennem strategisk rådgivning og uddannelse at yde støtte til ukrainske myndigheder, der er involveret i efterforskning og retsforfølgning af internationale forbrydelser. Missionen arbejder tæt sammen med Den Internationale Straffedomstol på dette område og deltager i de aktiviteter, som udføres af Den Rådgivende Gruppe vedrørende Masseforbrydelser.

Rådet har på baggrund af ovenstående vedtaget følgende konklusioner:

---

<sup>4</sup> Rådets afgørelse 2002/494/RIA af 13. juni 2002 om oprettelse af et europæisk net af kontaktpunkter vedrørende personer, som er ansvarlige for folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (EFT L 167 af 26.6.2002, s. 1); Rådets afgørelse 2003/335/RIA af 8. maj 2003 om efterforskning og strafforfølgning af folkedrab, forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser (EUT L 118 af 14.5.2003, s. 12).

<sup>5</sup> Rådets afgørelse (FUSP) 2022/638 af 13. april 2022 om ændring af afgørelse 2014/486/FUSP om Den Europæiske Unions rådgivende mission om reform af den civile sikkerhedssektor Ukraine (EUAM Ukraine) (EUT L 117 af 19.4.2022, s. 38).

## II. Rådet opfordrer medlemsstaterne til:

- a) at vedtage de nødvendige lovgivningsmæssige foranstaltninger med henblik på:
  - i) fuldt ud at gennemføre definitionen af centrale internationale forbrydelser og ansvarsformer, der er nedfældet i Romstatutten
  - ii) at gøre det muligt at udøve universel jurisdiktion eller andre former for national kompetence for så vidt angår centrale internationale forbrydelser begået i udlandet og
  - iii) at muliggøre et tæt retligt samarbejde med Den Internationale Straffedomstol og, i det omfang det er tilladt i henhold til national ret, med andre efterforsknings- eller ansvarliggørelsesmekanismer såsom Den Uafhængige Internationale Undersøgelseskommission vedrørende Ukraine, der er nedsat af FN's Menneskerettighedsråd, herunder, hvor det er relevant, inden for rammerne af et fælles efterforskningshold
- b) at støtte Ukraines statsadvokatur med henblik på at styrke Ukraines kapacitet i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser i overensstemmelse med internationale standarder
- c) at overveje at deltage aktivt i den rotationsmodel, som Den Internationale Straffedomstol koordinerer
- d) at styrke det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne og med Ukraine, andre tredjelande samt Den Internationale Straffedomstol med henblik på at sikre en vellykket efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser, herunder ved at støtte det internationale initiativ til forhandlinger om en multilateral traktat om gensidig retlig bistand og udlevering i forbindelse med national retsforfølgning af masseforbrydelser

- e) at lette anvendelsen af fælles efterforskningshold mellem medlemsstaternes kompetente myndigheder og andre interessenter såsom Den Internationale Straffedomstol med henblik på at styrke det retlige samarbejde i individuelle sager og vellykket efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser på nationalt og internationalt plan
- f) at samarbejde med Den Rådgivende Gruppe vedrørende Masseforbrydelser og, hvor det er relevant, at fremme tæt koordinering mellem Den Rådgivende Gruppe vedrørende Masseforbrydelser og det fælles efterforskningshold, som Ukraine og visse medlemsstater har oprettet
- g) at styrke samarbejdet med EU-interessenter såsom Eurojust, Europol, Det Europæiske Retlige Netværk, Folkedrabsnetværket, EUAM Ukraine og Netværket af Nationale Ekspertes vedrørende Fælles Efterforskningshold ("JIT-Netværket") med henblik på at styrke en vellykket efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser
- h) at styrke EUAM Ukraines kapacitet yderligere ved at udstationere nationale eksperter med relevant ekspertise
- i) fortsat at yde tilstrækkelig juridisk, operationel og finansiel støtte til oprettelse og korrekt drift af specialiserede enheder, der varetager efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser, på nationalt plan inden for myndigheder med beføjelser inden for retshåndhævelse, retsforfølgning, gensidig retshjælp og indsamling af vidneudsagn samt, hvis det er relevant, inden for indvandringsmyndighederne
- j) at orientere de nationale judicielle myndigheder, der efterforsker centrale internationale forbrydelser, om de beføjelser, som Eurojust har i henhold til forordning (EU) 2022/838, og fremhæve den bistand, som både Eurojust, i samarbejde med Folkedrabsnetværket, og Europol kan yde, så man hurtigt og effektivt kan krydstjekke oplysninger og opdage eventuelle forbindelser mellem sager, der efterforskes i forskellige medlemsstater

- k) at strømlinje indsamlingen og udvekslingen af oplysninger mellem relevante myndigheder og interessenter, der kommer i kontakt med ofre for krigsforbrydelser, på grundlag af den ekspertise, der navnlig er udviklet af Udelukkelsesnetværket under Den Europæiske Unions Asylagentur, Folkedrabsnetværket og EU's platform for ofres rettigheder
- l) at afsætte tilstrækkelige ressourcer til kapacitetsopbygning og uddannelsesaktiviteter for nationale myndigheder, der er involveret i at identificere ofrene for og vidnerne til centrale internationale forbrydelser
- m) at indgå i dialog med civilsamfundsorganisationer, herunder gennem EU's platform for ofres rettigheder, specifikt for at øge informationsudvekslingen og outreachaktiviteterne over for ofre og berørte fællesskaber
- n) hvor det er relevant, at fremme samarbejdet med civilsamfundsorganisationer om indsamling af beviser for centrale internationale forbrydelser og, i det omfang det er tilladt i henhold til national ret, lette antageligheden af sådanne beviser i retten
- o) at øge bevidstheden i det ukrainske flygtningesamfund om muligheden for at afgive vidneudsagn i medlemsstaterne om de centrale internationale forbrydelser, som de måtte have været ofre for og/eller vidner til, samtidig med at deres sårbare stilling og behov for støtte tages i betragtning
- p) at styrke deltagelse i, information om, støtte til og beskyttelse af ofre for centrale internationale forbrydelser i straffesager som fastsat i direktiv 2012/29/EU om ofres rettigheder, herunder gennem udveksling af erfaringer og bedste praksis i forbindelse med støtte til og beskyttelse af ofre.

### III. Rådet opfordrer Kommissionen til:

- a) fortsat at arbejde tæt sammen med formandskabet for Rådet, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, Generalsekretariatet for Rådet og Den Internationale Straffedomstol for at sikre koordinering af Unionens og i muligt omfang medlemsstaternes aktiviteter til støtte for bestræbelserne på ansvarliggørelse under ledelse af Ukraines statsadvokatur
- b) at fortsætte sit arbejde inden for rammerne af platformen for ofres rettigheder for at øge bevidstheden om behovet for at sikre støtte og beskyttelse til ofre for centrale internationale forbrydelser i overensstemmelse med deres specifikke behov og i overensstemmelse med direktivet om ofres rettigheder
- c) at støtte specialiserede uddannelses- og kapacitetsopbygningsaktiviteter for retshåndhævende myndigheder, judicielle myndigheder og andre relevante myndigheder på grundlag af arbejdet og ekspertisen i eksisterende enheder såsom Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN), Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Rets håndhævelse (Cepol), EUAM Ukraine og eksisterende uddannelsesprogrammer, der er udviklet af Folkedrebsnetværket
- d) at øge den finansielle, logistiske, tekniske og materielle støtte, der er til rådighed for medlemsstaterne i deres bestræbelser på effektivt at efterforske og indsamle beviser for centrale internationale forbrydelser, herunder gennem øget finansiering af fælles efterforskningshold
- e) at fremme udvekslingen af bedste praksis, viden og ekspertise gennem Folkedrebsnetværket, herunder gennem udvekslingsprogrammer og studiebesøg for fagfolk, og afsætte tilstrækkelige ressourcer til dette formål
- f) at fortsætte støtten til nationale og internationale efterforsknings- og bevisindsamlingsmekanismer, navnlig med hensyn til bevismateriale fra kampområder.

#### **IV. Rådet opfordrer Eurojust til:**

- a) fortsat at træffe de nødvendige foranstaltninger til hurtigt at gennemføre forordning (EU) 2022/838 med henblik på at sikre, analysere og opbevare bevismateriale vedrørende centrale internationale forbrydelser som angivet i nævnte forordning i en central opbevaringsfacilitet
- b) fortsat at stille materiale og vejledning til rådighed om, hvordan beviser for centrale internationale forbrydelser indsamles og fremsendes
- c) hvor det er muligt, yderligere at styrke samarbejdet med tredjelande med henblik på at lette indsamlingen og udvekslingen af bevismateriale vedrørende relevante centrale internationale forbrydelser i overensstemmelse med de gældende retlige rammer.

#### **V. Rådet opfordrer Eurojust og Europol til:**

- a) yderligere at styrke samarbejdet mellem de to agenturer på grundlag af deres komplementære roller og operationelle kapacitet til at støtte efterforskning af centrale internationale forbrydelser i overensstemmelse med deres respektive mandater, samtidig med at det tilstræbes at undgå dobbeltarbejde, så de bliver i stand til endnu bedre at bistå medlemsstaterne i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser
- b) at orientere Rådet om status og fremtidige skridt i deres samarbejde med hensyn til efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser.

#### **VI. Rådet opfordrer Folkedrabsnetværket til:**

- a) at fortsætte med at udvikle sin ekspertise på området centrale internationale forbrydelser
- b) fortsat at lette udvekslingen af oplysninger, viden, erfaringer og bedste praksis blandt nationale fagfolk i overensstemmelse med sit mandat.

## **VII. Rådet opfordrer EUAM Ukraine til:**

- a) at fortsætte med at udvikle sin støtte til de ukrainske myndigheder med henblik på at lette efterforskningen og retsforfølgningen af centrale internationale forbrydelser
- b) yderligere at styrke samarbejdet med Europol, Eurojust og Cepol med henblik på at tilbyde uddannelse i og direkte støtte til efterforskning og retsforfølgning af centrale internationale forbrydelser i Ukraine.

## **VIII. Rådet opfordrer de relevante institutioner i Den Europæiske Union til:**

- a) at fortsætte og yderligere forbedre leveringen af bistand til Ukraine på en effektiv måde
- b) fortsat at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på effektivt at indsamle beviser for centrale internationale forbrydelser og samtidig undersøge potentielle synergier og undgå dobbeltarbejde.
- c) at øge indsatsen for at bekæmpe desinformation og forsøg på at omskrive historien.

## **IX. Rådet opfordrer Ukraine til:**

at tiltræde Romstatutten.

---