



Brussel, 29 november 2022
(OR. en)

15237/22

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

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	Raad
nr. vorig doc.:	14878/22 + COR 1
Betreft:	Conclusies van de Raad over de strijd tegen straffeloosheid met betrekking tot misdrijven gepleegd in verband met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne - Goedkeuring

Nadat het voorzitterschap bovengenoemde ontwerpconclusies van de Raad had ingediend, heeft de groep de tekst op 30 september en 26 oktober 2022 besproken.

Het Comité van permanente vertegenwoordigers heeft op 23 november 2022 bevestigd dat er overeenstemming was over de tekst in de bijlage bij deze nota. Het Comité kwam tevens overeen dat de tekst, zodra deze door de Raad is goedgekeurd, in het *Publicatieblad* moet worden bekendgemaakt, en besloot het dossier aan de Raad voor te leggen, zodat de Raad de conclusies kan goedkeuren.

In het licht van het bovenstaande wordt de Raad verzocht:

- de conclusies in de bijlage bij deze nota goed te keuren.

[- Door het Coreper overeengekomen tekst -]

Conclusies van de Raad over de strijd tegen straffeloosheid met betrekking tot misdrijven gepleegd in verband met de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne

I. Inleiding

Onmiddellijk na het begin van de gewapende aanval op 24 februari 2022 veroordeelde de Europese Raad de aanvalsoorlog van Rusland tegen Oekraïne zonder aanleiding of grond in de krachtigste bewoordingen, aangezien deze oorlog een grove schending van het internationaal recht en van de beginselen van het Handvest van de Verenigde Naties vormt en leidt tot massaal verlies van mensenlevens en verwondingen onder burgers.

Op 1 en 2 maart 2022 hebben 39 staten die partij zijn bij het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof ("Statuut van Rome"), waaronder alle lidstaten van de Europese Unie, een zaak aanhangig gemaakt bij het Internationaal Strafhof (ICC) en de aanklager van het ICC verzocht de situatie in Oekraïne te onderzoeken. Op 2 maart 2022 kondigde de aanklager van het Internationaal Strafhof aan dat hij op basis van de verwijzingen die hij heeft ontvangen, een onderzoek heeft ingesteld naar de situatie in Oekraïne. Vervolgens hebben nog vier andere staten die partij zijn, de situatie in Oekraïne doorverwezen naar het ICC, waardoor het totale aantal staten dat partij is, op 43 komt.

In zijn conclusies van 24 en 25 maart 2022 stelde de Europese Raad: "Rusland richt zijn aanvallen op burgers en op burgerobjecten, waaronder ziekenhuizen, medische voorzieningen, scholen en schuilplaatsen. Deze oorlogsmisdaden moeten onmiddellijk stoppen. De verantwoordelijken en hun medeplichtigen zullen ter verantwoording worden geroepen overeenkomstig het internationaal recht."

In zijn conclusies van 30 en 31 mei 2022 drong de Europese Raad er bij Rusland op aan zijn willekeurige aanvallen op burgers en civiele infrastructuur onmiddellijk te stoppen. Hij stelde dat de gruweldaden van de Russische troepen en het lijden en de verwoesting die worden toegebracht, onbeschrijfelijk zijn. De Europese Raad gaf ook aan dat hij al wie helpt bij het verzamelen van bewijsmateriaal en bij het onderzoeken van oorlogsmisdrijven en de andere zeer ernstige strafbare feiten prijst, en het intensieve werk van de aanklager van het Internationaal Strafhof in dit verband steunt. Hij was ook ingenomen met het werk dat de procureur-generaal van Oekraïne verricht met de financiële steun en steun voor capaciteitsopbouw van de Europese Unie en haar lidstaten. Hij was verheugd over de instelling van een gemeenschappelijk onderzoeksteam dat wordt gecoördineerd door Eurojust, waarvan de rol is versterkt, en over de operationele steun die Europol momenteel levert.

In zijn conclusies van 23 en 24 juni 2022 benadrukte de Europese Raad dat Rusland, Belarus en alle verantwoordelijken voor oorlogsmisdrijven en de andere zeer ernstige strafbare feiten, overeenkomstig het internationaal recht ter verantwoording zullen worden geroepen voor hun daden.

In zijn conclusies van 20 en 21 oktober 2022 stelde de Europese Raad als volgt: "Oorlogsmisdrijven tegen Oekraïners, waarvan er steeds meer bewijs is, en de aanhoudende vernietiging van civiele infrastructuur vormen een grove schending van het internationaal recht. De Europese Unie herhaalt vastbesloten te zijn Rusland en alle daders en medeplichtigen ter verantwoording te roepen, en haar krachtige steun te verlenen aan het onderzoek van de aanklager van het Internationaal Strafhof. De Europese Raad erkent de inspanningen van Oekraïne om verantwoordingsplicht te waarborgen, ook voor het misdrijf agressie tegen Oekraïne. Hij verzoekt de hoge vertegenwoordiger en de Commissie na te gaan welke mogelijkheden er zijn om volledige verantwoordingsplicht te waarborgen."

Voorts verzocht de Europese Raad de Commissie, in zijn conclusies van 20 en 21 oktober 2022, opties in overeenstemming met het EU- en het internationale recht aan te reiken voor de aanwending van bevroren tegoeden ter ondersteuning van de wederopbouw van Oekraïne. De Europese Raad herinnerde in deze context aan zijn conclusies van 30 en 31 mei 2022. De wederopbouw van Oekraïne zou ook ten goede komen aan de slachtoffers van in Oekraïne gepleegde misdrijven.

Het Statuut van Rome van het Internationaal Strafhof ("Statuut van Rome") herinnert eraan dat "de ernstigste misdrijven die de gehele internationale gemeenschap met zorg vervullen, niet onbestraft mogen blijven en dat een doeltreffende vervolging daarvan verzekerd dient te worden door het treffen van maatregelen op het nationale niveau en door het versterken van de internationale samenwerking".

Overeenkomstig het internationaal recht¹ berust de primaire verantwoordelijkheid voor het onderzoek naar en de vervolging van degenen die verantwoordelijk zijn voor internationale kernmisdrijven, als bedoeld in artikel 5 van het Statuut van Rome, bij de staten.

In Besluit 2011/168/GBVB van de Raad² werd eraan herinnerd dat de ernstige misdrijven onder de jurisdictie van het Internationaal Strafhof een bron van zorg zijn voor de internationale gemeenschap in het algemeen en de Unie en haar lidstaten in het bijzonder, en werd nogmaals aangegeven dat de Unie en haar lidstaten vastbesloten zijn aan de straffeloosheid van de plegers van deze misdrijven een eind te maken door maatregelen en initiatieven te nemen die waarborgen dat het beginsel van complementariteit op nationaal niveau wordt uitgevoerd, en door de internationale samenwerking te intensiveren, zodat zij daadwerkelijk worden vervolgd.

De Europese Unie en haar lidstaten moeten dringend alle nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat degenen die zich schuldig maken aan internationale kernmisdrijven in Oekraïne voorwerp worden van onderzoek, worden vervolgd en in rechte aansprakelijk worden gehouden.

De Europese Raad heeft de beslissing van de aanklager van het Internationaal Strafhof om een onderzoek in te stellen reeds toegejuicht. De bevoegde autoriteiten van verschillende lidstaten zijn ook een onderzoek gestart naar de internationale kernmisdrijven die in Oekraïne zouden zijn gepleegd.

¹ Zie het Statuut van Rome inzake het Internationaal Strafhof, het Verdrag van 1948 inzake de voorkoming en de bestraffing van genocide; de vier Verdragen van Genève van 1949 met de drie Aanvullende Protocollen; het Haags Verdrag van 1954 en het Tweede Aanvullend Protocol daarbij; het Internationaal Verdrag van 1976 tot bestrijding en bestraffing van apartheid; het Verdrag van 1984 tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing; het Internationaal Verdrag van 2006 inzake de bescherming van alle personen tegen gedwongen verdwijning.

² Besluit 2011/168/GBVB van de Raad van 21 maart 2011 betreffende het Internationaal Strafhof en tot intrekking van Gemeenschappelijk Standpunt 2003/444/GBVB (PB L 76 van 22.3.2011, blz. 56).

Om ervoor te zorgen dat internationale kernmisdrijven met succes worden onderzocht en vervolgd, zijn nauwere samenwerking en coördinatie tussen alle bevoegde autoriteiten op internationaal en nationaal niveau noodzakelijk, met name om bewijsmateriaal te verzamelen, op te slaan en te beveiligen waarop vervolgens voor de rechter een beroep kan worden gedaan.

Eurojust en Europol zijn cruciale actoren op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Beide agentschappen beschikken over de deskundigheid en ervaring om het onderzoek naar en de vervolging van grensoverschrijdende criminaliteit, met inbegrip van internationale kernmisdrijven en daarmee verband houdende strafbare feiten, te ondersteunen en zijn bereid om, binnen hun respectieve mandaten, bij te dragen tot de doeltreffende uitwisseling van het verzamelde bewijsmateriaal. Eurojust en Europol coördineren hun respectieve rollen en activiteiten ter ondersteuning van onderzoeken naar internationale kernmisdrijven.

Verordening (EU) 2022/838 van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2018/1727 wat betreft het bij Eurojust bewaren, analyseren en opslaan van bewijsmateriaal in verband met genocide, misdaden tegen de menselijkheid, oorlogsmisdaden en daarmee verband houdende strafbare feiten werd vastgesteld op 30 mei 2022³.

Op 25 maart 2022 is met de hulp van Eurojust een gemeenschappelijk onderzoeksteam opgericht met als doel de onderzoeken naar alle misdaden die Rusland tijdens de oorlog tegen Oekraïne heeft gepleegd, te coördineren. Het gemeenschappelijk onderzoeksteam streeft naar een betere justitiële samenwerking tussen de bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij het onderzoek naar en de vervolging van internationale kernmisdrijven op nationaal en internationaal niveau. Het gemeenschappelijk onderzoeksteam bestond aanvankelijk uit Oekraïense, Litouwse en Poolse justitiële autoriteiten en werd later aangevuld met justitiële autoriteiten uit Estland, Letland, Slowakije en Roemenië. Op 25 april 2022 liet het parket van de aanklager van het Internationaal Strafhof ook weten dat het betrokken zal zijn bij de activiteiten van het gemeenschappelijk onderzoeksteam.

Om de analyse van informatie over mogelijk bewijsmateriaal met betrekking tot internationale kernmisdrijven te vergemakkelijken, heeft Europol het speciale Analyseproject ernstige internationale misdrijven opgezet.

³ PB L 148 van 31.5.2022, blz. 1.

Ook moet de nodige aandacht worden besteed aan de situatie van de slachtoffers van internationale kernmisdrijven. Aan hen moet recht worden gedaan.

Het Europees netwerk van aanspreekpunten voor het onderzoek naar en de vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven ("genocidenetwerk") beschikt over belangrijke deskundigheid op het gebied van internationale kernmisdrijven. Het is van groot nut om de uitwisseling van informatie, kennis, ervaring en beste praktijken tussen nationale beroepsbeoefenaars te vergemakkelijken⁴.

Op 21 september 2022 hebben Eurojust, het genocidenetwerk en het parket van de aanklager van het Internationaal Strafhof richtsnoeren voor maatschappelijke organisaties gepubliceerd met als titel "Documenting international crime and human rights violations for criminal accountability" (Documenteren van internationale misdrijven en schendingen van de mensenrechten met het oog op strafrechtelijke verantwoordingsplicht).

Ter plaatse in Oekraïne verleent de EU-adviesmissie Oekraïne (EUAM Ukraine) steun aan de Oekraïense autoriteiten. Het mandaat van EUAM Ukraine werd gewijzigd op 13 april 2022⁵ zodat de missie de betrokken Oekraïense autoriteiten kan bijstaan bij het onderzoek naar en de vervolging van internationale misdrijven met strategisch advies en opleidingen. De missie werkt op dit gebied nauw samen met het Internationaal Strafhof en neemt deel aan de activiteiten van de Adviesgroep gruweldaden.

Op basis van het bovenstaande heeft de Raad de volgende conclusies aangenomen:

⁴ Besluit 2002/494/JBZ van de Raad van 13 juni 2002 tot instelling van een Europees netwerk van aanspreekpunten inzake personen die verantwoordelijk zijn voor genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven (PB L 167 van 26.6.2002, blz. 1); Besluit 2003/335/JBZ van de Raad van 8 mei 2003 inzake opsporing en vervolging van genocide, misdrijven tegen de menselijkheid en oorlogsmisdrijven (PB L 118 van 14.5.2003, blz. 12).

⁵ Besluit (GBVB) 2022/638 van de Raad van 13 april 2022 tot wijziging van Besluit 2014/486/GBVB betreffende de adviesmissie van de Europese Unie voor de hervorming van de civiele veiligheidssector in Oekraïne (EUAM Ukraine) (PB L 117 van 19.4.2022, blz. 38).

II. De Raad verzoekt de lidstaten:

- a) de nodige wetgevingsmaatregelen vast te stellen om:
 - i) volledig uitvoering te geven aan de definitie van internationale kernmisdrijven en de vormen van aansprakelijkheid die in het Statuut van Rome zijn vastgelegd;
 - ii) de uitoefening van de universele rechtsmacht of andere vormen van nationale rechtsmacht mogelijk te maken ten aanzien van in het buitenland gepleegde internationale kernmisdrijven, en
 - iii) nauwe justitiële samenwerking mogelijk te maken met het Internationaal Strafhof en, binnen de grenzen van het nationale recht, met andere onderzoeks- of verantwoordingsmechanismen, zoals de door de VN-Mensenrechtenraad ingestelde onafhankelijke internationale onderzoekscommissie voor Oekraïne, onder meer, in voorkomend geval, in het kader van een gemeenschappelijk onderzoeksteam;
- b) het bureau van de procureur-generaal van Oekraïne te ondersteunen zodat Oekraïne, in overeenstemming met de internationale normen, internationale kernmisdrijven beter kan onderzoeken en vervolgen;
- c) te overwegen actief deel te nemen aan het roulatiemodel dat door het Internationaal Strafhof wordt gecoördineerd;
- d) de justitiële samenwerking tussen de lidstaten onderling en met Oekraïne, andere derde landen en het Internationaal Strafhof te versterken, teneinde ervoor te zorgen dat internationale kernmisdrijven met succes worden onderzocht en vervolgd, onder meer door het internationale initiatief voor onderhandelingen over een multilateraal verdrag voor wederzijdse rechtshulp en uitlevering bij de nationale vervolging van gruweldaden te ondersteunen;

- e) de inzet van gemeenschappelijke onderzoeksteams bestaande uit de bevoegde autoriteiten van de lidstaten en andere belanghebbenden, zoals het Internationaal Strafhof, te vergemakkelijken, teneinde de justitiële samenwerking in individuele zaken te versterken en meer onderzoeken naar en vervolgingen van internationale kernmisdriven op nationaal en internationaal niveau tot een goed einde te brengen;
- f) samen te werken met de Adviesgroep gruweldaden en, in voorkomend geval, nauwe coördinatie mogelijk te maken tussen de Adviesgroep gruweldaden en het gemeenschappelijk onderzoeksteam dat is opgericht door Oekraïne en bepaalde lidstaten;
- g) de samenwerking te versterken met EU-belanghebbenden zoals Eurojust, Europol, het Europees justitieel netwerk, het genocidenetwerk, EUAM Ukraine en het netwerk van nationale deskundigen inzake gemeenschappelijke onderzoeksteams ("GOT-netwerk"), teneinde meer onderzoeken naar en vervolgingen van internationale kernmisdriven tot een goed einde te brengen;
- h) de capaciteit van EUAM Ukraine verder te versterken door nationale deskundigen met relevante expertise te detacheren;
- i) adequate juridische, operationele en financiële steun te blijven verlenen voor de oprichting van gespecialiseerde eenheden voor het onderzoek naar en de vervolging van internationale kernmisdriven op nationaal niveau binnen de autoriteiten die bevoegd zijn voor rechtshandhaving, vervolging, wederzijdse rechtshulp en het verzamelen van getuigenissen van slachtoffers, en, in voorkomend geval, binnen immigratiediensten, alsook voor de goede werking van deze eenheden;
- j) de nationale justitiële autoriteiten die internationale kernmisdriven onderzoeken, te informeren over de bevoegdheden die Eurojust bij Verordening (EU) 2022/838 heeft toegewezen gekregen, en de nadruk te leggen op de bijstand die zowel Eurojust, in samenwerking met het genocidenetwerk, als Europol kunnen verlenen om snel en efficiënt informatie na te trekken en mogelijke verbanden tussen in verschillende lidstaten onderzochte zaken op te sporen;

- k) de verzameling en uitwisseling van informatie tussen relevante autoriteiten en belanghebbenden die in contact komen met slachtoffers van oorlogsmisdrijven, te stroomlijnen en hiervoor voort te bouwen op de deskundigheid van met name het Uitsluitingsnetwerk van het Asielagentschap van de Europese Unie, het genocide-netwerk en het EU-platform voor de rechten van slachtoffers;
- l) voldoende middelen uit te trekken voor de capaciteitsopbouw en opleiding van nationale autoriteiten die betrokken zijn bij de identificatie van slachtoffers en getuigen van internationale kernmisdrijven;
- m) samen te werken met maatschappelijke organisaties, onder meer via het EU-platform voor de rechten van slachtoffers, met name om beter informatie uit te wisselen en slachtoffers en getroffen gemeenschappen beter te bereiken;
- n) in voorkomend geval de samenwerking met maatschappelijke organisaties te bevorderen voor het verzamelen van bewijsmateriaal met betrekking tot internationale kernmisdrijven en, binnen de grenzen van het nationale recht, de ontvankelijkheid van dergelijk bewijsmateriaal voor de rechter te waarborgen;
- o) Oekraïense vluchtelingen bewuster te maken van de mogelijkheid om in de lidstaten getuigenissen af te leggen met betrekking tot internationale kernmisdrijven waarvan zij mogelijk slachtoffer en/of getuige zijn, rekening houdend met hun kwetsbare positie en behoefte aan steun;
- p) de deelname van slachtoffers van internationale kernmisdrijven aan strafprocedures te versterken en hen beter te informeren over en ondersteunen en beschermen bij deze procedures, in overeenstemming met Richtlijn 2012/29/EU inzake de rechten van slachtoffers, onder meer door de uitwisseling van ervaring en beste praktijken met betrekking tot de ondersteuning en bescherming van slachtoffers.

III. De Raad verzoekt de Commissie:

- a) nauw te blijven samenwerken met het voorzitterschap van de Raad, de Europese Dienst voor extern optreden, het secretariaat-generaal van de Raad en het Internationaal Strafhof, teneinde te zorgen voor de coördinatie van de activiteiten van de Unie en, waar mogelijk, van de lidstaten ter ondersteuning van de inspanningen onder leiding van het bureau van de procureur-generaal van Oekraïne op het gebied van verantwoordingsplicht;
- b) haar werkzaamheden in het kader van het platform voor de rechten van slachtoffers voort te zetten om het bewustzijn te vergroten dat slachtoffers van internationale kernmisdrijven ondersteuning en bescherming moeten krijgen, rekening houdend met hun specifieke behoeften en in overeenstemming met de richtlijn slachtofferrechten;
- c) gespecialiseerde opleidings- en capaciteitsopbouwactiviteiten voor rechtshandavingsinstanties, justitiële autoriteiten en andere relevante autoriteiten te ondersteunen, voortbouwend op de werkzaamheden en deskundigheid van bestaande entiteiten zoals het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO), het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving (Cepol), EUAM Ukraine en bestaande opleidingsprogramma's die door het genocidenetwerk zijn ontwikkeld;
- d) ervoor te zorgen dat de lidstaten betere financiële, logistieke, technische en materiële ondersteuning krijgen, onder meer door de financiering van gemeenschappelijke onderzoeksteams te verhogen, zodat de lidstaten bewijsmateriaal met betrekking tot internationale kernmisdrijven doeltreffend kunnen verzamelen en onderzoeken;
- e) de uitwisseling van beste praktijken, kennis en deskundigheid via het genocidenetwerk te bevorderen, onder meer door uitwisselingsprogramma's en studiebezoeken van beroepsbeoefenaars, en daaraan voldoende middelen toe te wijzen;
- f) nationale en internationale mechanismen voor onderzoek en bewijsvergaring te blijven ondersteunen, met name met betrekking tot slagveldinformatie.

IV. De Raad verzoekt Eurojust:

- a) de nodige maatregelen te blijven nemen om Verordening (EU) 2022/838 snel uit te voeren, met het oog op het bewaren, analyseren en opslaan in een centrale opslagfaciliteit van bewijsmateriaal met betrekking tot de in die verordening genoemde internationale kernmisdrijven;
- b) materiaal en richtsnoeren over het verzamelen en doorgeven van bewijsmateriaal met betrekking tot internationale kernmisdrijven te blijven verstrekken;
- c) waar mogelijk de samenwerking met derde landen verder te versterken, zodat bewijsmateriaal met betrekking tot relevante internationale kernmisdrijven gemakkelijker kan worden verzameld en uitgewisseld in overeenstemming met het toepasselijke rechtskader.

V. De Raad verzoekt Eurojust en Europol:

- a) de samenwerking tussen deze twee agentschappen verder te versterken, op basis van hun complementaire rol en operationele capaciteiten bij het ondersteunen van het onderzoek naar internationale kernmisdrijven en overeenkomstig hun respectieve mandaten, waarbij ernaar wordt gestreefd dubbel werk te voorkomen, teneinde de lidstaten nog betere bijstand te kunnen verlenen bij het onderzoek naar en de vervolging van internationale kernmisdrijven;
- b) de Raad te informeren over de stand van zaken en de verdere ontwikkeling van hun samenwerking met betrekking tot het onderzoek naar en de vervolging van internationale kernmisdrijven;

VI. De Raad verzoekt het genocidenetwerk:

- a) zijn deskundigheid op het gebied van internationale kernmisdrijven verder te ontwikkelen;
- b) overeenkomstig zijn mandaat, de uitwisseling van informatie, kennis, ervaring en beste praktijken tussen nationale beroepsbeoefenaars te blijven bevorderen;

VII. De Raad verzoekt EUAM Ukraine:

- a) haar steun aan de Oekraïense autoriteiten verder te ontwikkelen om het onderzoek naar en de vervolging van internationale kernmisdrijven te vergemakkelijken;
- b) de samenwerking met Europol, Eurojust en Cepol verder te versterken zodat zij opleiding kan verstrekken over en directe ondersteuning kan bieden bij het onderzoek naar en de vervolging van internationale kernmisdrijven in Oekraïne;

VIII. De Raad verzoekt de betrokken instellingen van de Europese Unie:

- a) de bijstand aan Oekraïne op efficiënte wijze voort te zetten en verder te verbeteren;
- b) de lidstaten te blijven ondersteunen bij hun inspanningen om bewijsmateriaal met betrekking tot internationale kernmisdrijven op doeltreffende wijze te verzamelen, en daarbij mogelijke synergieën te onderzoeken en dubbel werk te voorkomen;
- c) meer inspanningen te leveren om desinformatie en pogingen om de geschiedenis te herschrijven te bestrijden;

IX. De Raad verzoekt Oekraïne:

toe te treden tot het Statuut van Rome.
