



Bryssel den 29 november 2022
(OR. en)

15237/22

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

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Rådet
Föreg. dok. nr:	14878/22 + COR 1
Ärende:	Rådets slutsatser om kampen mot strafflöshet avseende brott begångna i samband med Rysslands anfällskrig mot Ukraina – Godkännande

Efter det att ordförandeskapet lagt fram ovannämnda utkast till rådets slutsatser diskuterade arbetsgruppen texten vid mötena den 30 september och den 26 oktober 2022.

Den 23 november 2022 bekräftade Coreper att en överenskommelse hade nåtts om texten, enligt bilagan till denna not. Coreper samtyckte också till att texten, när den har godkänts av rådet, bör offentliggöras i *Europeiska unionens officiella tidning* och beslutade att lägga fram ärendet för rådet så att rådet kan godkänna slutsatserna.

Rådet uppmanas därför att

- godkänna slutsatserna enligt bilagan till denna not.

[– Text enligt överenskommelse i Coreper –]

Rådets slutsatser om kampen mot strafflöshet avseende brott begångna i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina

I. Inledning

Omedelbart efter det att det militära angreppet inleddes den 24 februari 2022 fördömde Europeiska rådet i starkast möjliga ordalag Rysslands provocerade och oberättigade anfallskrig mot Ukraina, ett krig som är en grov kränkning av folkrätten och av principerna i FN-stadgan och leder till mycket stora förluster av människoliv och skador för civilpersoner.

Den 1 och 2 mars 2022 vände sig 39 stater som är parter i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (*Romstadgan*), däribland Europeiska unionens samtliga medlemsstater, till Internationella brottmålsdomstolen (ICC) och uppmanade ICC:s åklagare att utreda situationen i Ukraina. Den 2 mars 2022 meddelade ICC:s åklagare att han hade inlett en utredning av situationen i Ukraina på grundval av de hänskjutanden som mottagits. Därefter hänsköt fyra andra anslutna stater situationen i Ukraina till ICC, vilket innebär att det totala antalet anslutna stater som gjort det uppgår till 43.

I sina slutsatser av den 24 och 25 mars 2022 konstaterade Europeiska rådet att ”Ryssland riktar attacker mot civilbefolkningen och civila föremål, däribland sjukhus, vårdinrättningar, skolor och platser där människor söker skydd. Dessa krigsförbrytelser måste omedelbart upphöra. De som är ansvariga och deras medhjälpare kommer att ställas till svars i enlighet med internationell rätt”.

I sina slutsatser av den 30 och 31 maj 2022 uppmanade Europeiska rådet enträget Ryssland att omedelbart upphöra med sina urskillningslösa angrepp på civilpersoner och civil infrastruktur. Europeiska rådet fastslog att ”de grymheter som begås av ryska styrkor liksom det lidande och den förstörelse som orsakas går inte att uttrycka i ord”. Europeiska rådet angav också att det uttrycker sin uppskattning för alla som hjälper till att samla in bevis och utreda krigsförbrytelser och de andra mest allvarliga brotten, och att det i detta avseende stöder det intensiva arbete som utförs av Internationella brottmålsdomstolens åklagare. Europeiska rådet välkomnade också det arbete som utförs av Ukrainas riksåklagare, med finansiellt stöd och kapacitetsuppbyggnadsstöd från Europeiska unionen och dess medlemsstater. Det välkomnade inrättandet av en gemensam utredningsgrupp som samordnas av Eurojust, vars roll har stärkts, och det löpande operativa stödet från Europol.

I sina slutsatser av den 23 och 24 juni 2022 framhöll Europeiska rådet att ”Ryssland, Belarus och alla som bär ansvaret för krigsförbrytelser och de andra mest allvarliga brotten kommer att ställas till svars för sina handlingar, i enlighet med internationell rätt”.

I sina slutsatser av den 20 och 21 oktober 2022 konstaterade Europeiska rådet följande: ”Krigsförbrytelserna mot ukrainare, som det finns allt fler bevis på, och den kontinuerliga förstörelsen av civil infrastruktur utgör en grov kränkning av folkrätten. Europeiska unionen bekräftar sitt fasta åtagande om att ställa Ryssland och alla förövare och medverkande till svars, samt sitt starka stöd för de utredningar som utförs av Internationella brottmålsdomstolens åklagare. Europeiska rådet värdesätter Ukrainas ansträngningar för att säkerställa ansvarsskyldighet, inbegripet för aggressionsbrottet mot Ukraina. Det uppmanar den höga representanten och kommissionen att undersöka alternativ, så att fullständig ansvarsskyldighet kan säkerställas.”

Vidare uppmanade Europeiska rådet i sina slutsatser av den 20 och 21 oktober 2022 kommissionen att lägga fram alternativ i överensstämmelse med EU-rätten och folkrätten som syftar till att använda frysta tillgångar för att stödja Ukrainas återuppbyggnad. Europeiska rådet erinrade i detta sammanhang om sina slutsatser av den 30 och 31 maj 2022. Återuppbyggnaden av Ukraina kommer även att gynna offer för brott som begåtts i Ukraina.

I Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (*Romstadgan*) erinras det om att ”de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet inte får förbli ostraffade och att en effektiv lagföring av dem måste säkras genom åtgärder på det nationella planet och ett förstärkt internationellt samarbete”.

I enlighet med internationell rätt¹ är det staterna som har det primära ansvaret för att se till att de som är ansvariga för centrala internationella brott blir föremål för förundersökning och lagförs, i enlighet med artikel 5 i Romstadgan.

I rådets beslut 2011/168/Gusp² erinrades det om att de allvarliga brott som faller under Internationella brottmålsdomstolens behörighet berör såväl hela det internationella samhället som unionen och dess medlemsstater i synnerhet. I beslutet bekräftades också beslutsamheten att förhindra att förövarna av dessa brott får gå ostraffade, både genom att ta initiativ eller vidta åtgärder för att säkerställa att principen om komplementaritet genomförs på nationell nivå och genom bättre internationellt samarbete för att kunna säkerställa att de verkligen lagförs.

Europeiska unionen och dess medlemsstater bör snarast vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de som begår centrala internationella brott i Ukraina blir föremål för förundersökning, lagförs och ställs till svars inför domstol.

Europeiska rådet har redan välkomnat beslutet av Internationella brottmålsdomstolens åklagare om att inleda en utredning. De behöriga myndigheterna i olika medlemsstater har också inlett utredningar av centrala internationella brott som påstås ha begåtts i Ukraina.

¹ Se Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen, 1948 års konvention om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord (genocide); de fyra Genèvekonventionerna från 1949 och de tre tilläggsprotokollen; 1954 års Haagkonvention och dess andra tilläggsprotokoll; 1976 års internationella konvention om bekämpande och bestraffning av brottet apartheid; 1984 års konvention mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning; 2006 års internationella konvention till skydd för alla människor mot påtvingade försvinnanden.

² Rådets beslut 2011/168/Gusp av den 21 mars 2011 om Internationella brottmålsdomstolen och om upphävande av gemensam ståndpunkt 2003/444/Gusp (EUT L 76, 22.3.2011, s. 56).

För att säkerställa att centrala internationella brott kan utredas och lagföras framgångsrikt krävs det förstärkt samarbete och samordning mellan alla behöriga myndigheter på internationell och nationell nivå, särskilt för att samla in, lagra och säkra bevis som senare kan åberopas i domstol.

Eurojust och Europol är viktiga aktörer på området med frihet, säkerhet och rättvisa. Båda byråerna har sakkunskap och erfarenhet när det gäller att stödja utredningar och lagföring av gränsöverskridande brott, inbegripet centrala internationella brott och brott som hör samman därmed, och de är förberedda att inom ramen för sina respektive mandat bidra till ett effektivt utbyte av insamlade bevis. Eurojust och Europol samordnar sina respektive roller och verksamheter till stöd för utredningar av centrala internationella brott.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/838 om ändring av förordning (EU) 2018/1727 vad gäller bevarande, analys och lagring vid Eurojust av bevis rörande folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och brott som hör samman med sådan brottslighet antogs den 30 maj 2022³.

En gemensam utredningsgrupp inrättades den 25 mars 2022, med bistånd av Eurojust, i syfte att samordna utredningarna av alla brott som har begåtts av Ryssland under kriget mot Ukraina. Den gemensamma utredningsgruppen strävar efter att stärka det rättsliga samarbetet mellan de behöriga myndigheter som deltar i utredningen och lagföringen av centrala internationella brott på nationell och internationell nivå. Den gemensamma utredningsgruppen bestod inledningsvis av ukrainska, litauiska och polska rättsliga myndigheter, och senare anslöt sig rättsliga myndigheter från Estland, Lettland, Slovakien och Rumänien till den. Den 25 april 2022 tillkännagav Internationella brottmålsdomstolens åklagarmyndighet också att den ska delta i den gemensamma utredningsgruppen.

För att underlätta analysen av information som rör möjlig bevisning om centrala internationella brott har Europol inrättat ett särskilt analysprojekt om centrala internationella brott.

³ EUT L 148, 31.5.2022, s. 1.

Vederbörlig uppmärksamhet bör också ägnas åt offer för centrala internationella brott och deras situation. De bör få rättvisa.

Det europeiska nätverket av kontaktpunkter för utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (*nätverket mot folkmord*) har viktig sakkunskap på området centrala internationella brott. Det är till stor hjälp när det gäller att underlätta utbyte av information, kunskap, erfarenheter och bästa praxis mellan nationella rättstillämpare⁴.

Den 21 september 2022 offentliggjorde Eurojust, nätverket mot folkmord och åklagarmyndigheten vid ICC riktlinjer för organisationer i det civila samhället med titeln *Documenting international crimes and human rights violations for criminal accountability purposes*.

På plats i Ukraina ger EU:s rådgivande uppdrag för Ukraina (EUAM Ukraina) stöd till de ukrainska myndigheterna. Mandatet för EUAM Ukraina ändrades den 13 april 2022⁵ i syfte att genom strategisk rådgivning och utbildning ge stöd till ukrainska myndigheter som deltar i utredning och lagföring av internationella brott. Uppdraget idkar ett nära samarbete med Internationella brottmålsdomstolen på detta område och deltar i verksamheten i den rådgivande gruppen för massövergrepp.

Med hänsyn till ovanstående har rådet antagit följande slutsatser:

⁴ Rådets beslut 2002/494/RIF av den 13 juni 2002 om inrättande av ett europeiskt nätverk av kontaktpunkter med avseende på personer som har gjort sig skyldiga till folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (EGT L 167, 26.6.2002, s. 1); Rådets beslut 2003/335/RIF av den 8 maj 2003 om utredning och lagföring av folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (EUT L 118, 14.5.2003, s. 12)

⁵ Rådets beslut (Gusp) 2022/638 av den 13 april 2022 om ändring av beslut 2014/486/Gusp om Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn i Ukraina (EUAM Ukraina) (EUT L 117, 19.4.2022, s. 38).

II. Rådet uppmanar medlemsstaterna

- a) att anta de lagstiftningsåtgärder som krävs för att
 - i) fullt ut genomföra den definition av centrala internationella brott och ansvarsformer som fastställs i Romstadgan,
 - ii) tillåta utövande av universell jurisdiktion eller andra former av nationell jurisdiktion över centrala internationella brott som har begåtts utomlands, och
 - iii) möjliggöra ett nära rättsligt samarbete med Internationella brottmålsdomstolen och, i den mån det är tillåtet enligt nationell rätt, med andra utrednings- eller ansvarighetsmekanismer, såsom den oberoende internationella undersökningskommissionen för Ukraina som inrättats av FN:s råd för mänskliga rättigheter, inbegripet, när så är lämpligt, inom ramen för en gemensam utredningsgrupp,
- b) att stödja Ukrainas riksåklagarmyndighet i syfte att stärka Ukrainas förmåga att utreda och lagföra centrala internationella brott i enlighet med internationella normer,
- c) att överväga att aktivt delta i den rotationsmodell som samordnas av Internationella brottmålsdomstolen,
- d) att stärka det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna, och med Ukraina, andra tredjeländer och Internationella brottmålsdomstolen, i syfte att säkerställa en framgångsrik utredning och lagföring av centrala internationella brott, bland annat genom att stödja det internationella initiativet för förhandlingar om ett multilateralt avtal om ömsesidig rättslig hjälp och utlämning vid nationell lagföring av massövergrepp,

- e) att underlätta användningen av gemensamma utredningsgrupper mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter och andra berörda parter, såsom Internationella brottmålsdomstolen, i syfte att stärka det rättsliga samarbetet i enskilda fall och den framgångsrika utredningen och lagföringen av centrala internationella brott på nationell och internationell nivå,
- f) att samarbeta med den rådgivande gruppen för massövergrepp och, i förekommande fall, underlätta en nära samordning mellan den rådgivande gruppen för massövergrepp och den gemensamma utredningsgrupp som inrättats mellan Ukraina och vissa medlemsstater,
- g) att stärka samarbetet med EU-intressenter såsom Eurojust, Europol, det europeiska rättsliga nätverket, nätverket mot folkmord, EUAM Ukraina och nätverket för nationella experter på gemensamma utredningsgrupper (*nätverket för gemensamma utredningsgrupper*), i syfte att stärka den framgångsrika utredningen och lagföringen av centrala internationella brott,
- h) att ytterligare stärka EUAM Ukrainas kapacitet genom att utstationera nationella experter med relevant sakkunskap,
- i) att fortsätta att tillhandahålla lämpligt rättsligt, operativt och ekonomiskt stöd för inrättande och vederbörlig drift av specialiserade enheter för utredning och lagföring av centrala internationella brott på nationell nivå vid myndigheter som är behöriga i frågor som rör brottsbekämpning, lagföring, ömsesidig rättslig hjälp och insamling av vittnesmål från offer samt, i förekommande fall, vid immigrationsmyndigheterna,
- j) att informera nationella rättsliga myndigheter som utreder centrala internationella brott om de befogenheter som Eurojust tilldelas genom förordning (EU) 2022/838 och betona det bistånd som kan tillhandahållas av både Eurojust, i samarbete med nätverket mot folkmord, och Europol, för att snabbt och effektivt dubbelkontrollera information och upptäcka potentiella kopplingar mellan ärenden som utreds i olika medlemsstater,

- k) att effektivisera insamlingen och utbytet av information mellan relevanta myndigheter och berörda parter som kommer i kontakt med offer för krigsförbrytelser, med utgångspunkt i den sakkunskap som utvecklats särskilt av undantagsnätverket vid Europeiska unionens asylbyrå, nätverket mot folkmord och EU:s plattform för brottsoffers rättigheter,
- l) att avsätta tillräckliga resurser för kapacitetsuppbyggnad och utbildningsverksamhet för nationella myndigheter som arbetar med att identifiera offer och vittnen för centrala internationella brott,
- m) att samarbeta med civilsamhällesorganisationer, bland annat genom EU:s plattform för brottsoffers rättigheter, särskilt för att förbättra informationsutbytet och de utåtriktade insatserna gentemot offer och drabbade samhällen,
- n) att, när så är lämpligt, främja samarbetet med civilsamhällesorganisationer när det gäller insamling av bevis för centrala internationella brott och, i den mån det tillåts i nationell rätt, främja tillåtligheten av sådana bevis i domstol,
- o) att öka medvetenheten bland den ukrainska flyktingbefolkningen om möjligheten att vittna i medlemsstaterna om de centrala internationella brott som de kan ha blivit offer för och/eller vittnen till, samtidigt som deras utsatta ställning och behov av stöd beaktas,
- p) att stärka medverkan av, informationen och stödet till samt skyddet av offer för centrala internationella brott vid straffrättsliga förfaranden, i enlighet med direktiv 2012/29/EU om brottsoffers rättigheter, bland annat genom utbyte av erfarenheter och bästa praxis när det gäller stöd till och skydd av brottsoffer.

III. Rådet uppmanar kommissionen

- a) att fortsätta det nära samarbetet med rådets ordförandeskap, Europeiska utrikestjänsten, rådets generalsekretariat och Internationella brottmålsdomstolen för att säkerställa samordning av unionens och, när så är möjligt, medlemsstaternas verksamhet till stöd för insatser för ansvarsutkrävande under ledning av Ukrainas åklagarmyndighet,
- b) att fortsätta sitt arbete inom ramen för plattformen för brottsoffers rättigheter för att öka medvetenheten om behovet av att säkerställa stöd och skydd till offer för centrala internationella brott, i enlighet med deras särskilda behov och i linje med direktivet om brottsoffers rättigheter,
- c) att stödja specialiserad utbildning och kapacitetsuppbyggnad för brottsbekämpande myndigheter, rättsliga myndigheter och andra relevanta myndigheter, med utgångspunkt i arbetet och sakkunskapen inom befintliga enheter, såsom det europeiska nätverket för rättslig utbildning (EJTN), Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol), EUAM Ukraina och befintliga utbildningsprogram som har utvecklats av nätverket mot folkmord,
- d) att förbättra det ekonomiska, logistiska, tekniska och materiella stöd som finns tillgängligt för medlemsstaterna i deras ansträngningar att effektivt utreda och samla in bevis för centrala internationella brott, bland annat genom att öka finansieringen till gemensamma utredningsgrupper,
- e) att främja utbyte av bästa praxis, kunskap och expertis genom nätverket mot folkmord, bland annat genom utbytesprogram och studiebesök för rättstillämpare, och att anslå tillräckliga resurser för detta ändamål,
- f) att fortsätta att stödja nationella och internationella utrednings- och bevisupptagningsmekanismer, särskilt när det gäller bevis från slagfältet.

IV. Rådet uppmanar Eurojust

- a) att fortsätta att vidta nödvändiga åtgärder för att snabbt genomföra förordning (EU) 2022/838, i syfte att bevara, analysera och lagra bevis för de centrala internationella brott som nämns i den förordningen i en central lagringsanläggning,
- b) att fortsätta att tillhandahålla material och vägledning om hur bevis för centrala internationella brott ska samlas in och överföras,
- c) att, där så är möjligt, ytterligare stärka samarbetet med tredjeländer, i syfte att underlätta insamling och utbyte av bevis för relevanta centrala internationella brott, i enlighet med den tillämpliga rättsliga ramen.

V. Rådet uppmanar Eurojust och Europol

- a) att ytterligare stärka samarbetet mellan dessa två byråer, på grundval av deras kompletterande roller och operativa kapacitet när det gäller att stödja utredningar av centrala internationella brott, och i enlighet med deras respektive mandat, samtidigt som man strävar efter att undvika dubbelarbete, så att de ska kunna tillhandahålla ännu bättre stöd till medlemsstaterna vid utredning och lagföring av centrala internationella brott,
- b) att informera rådet om läget och om framtida åtgärder i deras samarbete när det gäller utredning och lagföring av centrala internationella brott.

VI. Rådet uppmanar nätverket mot folkmord

- a) att fortsätta att utveckla sin sakkunskap på området för centrala internationella brott,
- b) att fortsätta att underlätta utbytet av information, kunskap, erfarenheter och bästa praxis mellan nationella rättstillämpare, i enlighet med sitt mandat.

VII. Rådet uppmanar EUAM Ukraina

- a) att fortsätta att utveckla sitt stöd till de ukrainska myndigheterna i syfte att underlätta utredning och lagföring av centrala internationella brott,
- b) att ytterligare stärka samarbetet med Europol, Eurojust och Cepol i syfte att tillhandahålla utbildning om och direkt stödja utredning och lagföring av centrala internationella brott i Ukraina.

VIII. Rådet uppmanar Europeiska unionens berörda institutioner

- a) att fortsätta att tillhandahålla stöd till Ukraina på ett effektivt sätt och ytterligare förbättra detta stöd,
- b) att fortsätta att stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar att effektivt samla in bevis för centrala internationella brott, samtidigt som man undersöker potentiella synergier och undviker dubbelarbete,
- c) att öka insatserna för att motverka desinformation och försöken att skriva om historien.

IX. Rådet uppmanar Ukraina

att ansluta sig till Romstadgan.
