

**ASSEMBLEA PARLAMENTARE  
DEL CONSIGLIO D'EUROPA**

Risoluzione n. 2475 (2023)

---

Affrontare la questione dei combattenti stranieri di Daesh e delle loro famiglie che ritornano dalla Siria e da altri Paesi negli Stati membri del Consiglio d'Europa

---

*Comunicata alla Presidenza il 31 gennaio 2023*

---



**Resolution 2475 (2023)<sup>1</sup>**

Provisional version

## Addressing the issue of Daesh foreign fighters and their families returning from Syria and other countries to the member States of the Council of Europe

Parliamentary Assembly

1. The Parliamentary Assembly recalls its [Resolution 2091 \(2016\)](#) “Foreign fighters in Syria and Iraq” and [Resolution 2190 \(2017\)](#) “Prosecuting and punishing the crimes against humanity or even possible genocide committed by Daesh”. It reiterates its position that “individuals who act in the name of ... Daesh... have perpetrated acts of genocide and other serious crimes punishable under international law” and that “there is conclusive evidence that Daesh has committed genocidal acts against members of the Yazidi, Christian and non-Sunni Muslim minorities”. Many of these acts, such as enslavement, sexual slavery, rape, imprisonment, torture and murder, also amounted to war crimes and crimes against humanity.
2. It notes that both the United Nations Commission of Inquiry on Syria in 2016 and the United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da'esh/ISIL (UNITAD) in 2021 concluded that Daesh committed genocide against the Yazidis. The UNITAD has also identified evidence of crimes committed against other groups, such as Shia, Christians and other communities.
3. Numerous national parliaments have also formally condemned Daesh’s actions as genocide or crimes against humanity. Several criminal courts in Council of Europe member States have convicted Daesh members for terrorism-related offences, war crimes and crimes against humanity committed in Syria and Iraq. In 2021 a German court convicted an Iraqi Daesh member for genocide, crimes against humanity and war crimes, for cuffing a five-year-old Yazidi girl to a window in the scorching heat and letting her die in front of her mother, motivated by the intent to eliminate the Yazidi religious minority. This is the first time that a court, anywhere in the world, has recognised as genocidal a crime committed against a Yazidi victim.
4. The Assembly also recalls that States have a general obligation under the 1948 United Nations Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (the Genocide Convention) to prevent and punish acts of genocide, including complicity in genocide. According to the International Court of Justice, the duty of prevention requires a State to employ all means reasonably available, taking into account its capacity to influence effectively the actions of persons likely to commit, or already committing genocide. States therefore have a legal obligation to prevent genocide the very moment a State learns or should normally have learned of the serious risk of genocide, for instance by preventing the travel, recruitment and financing of foreign terrorist fighters who joined Daesh and who were likely to participate in the commission of genocide, and effectively prosecuting the perpetrators as a means to deter further crimes.
5. Since the outbreak of the Syrian armed conflict in 2011, thousands of foreigners from all over the world joined Daesh in Syria and Iraq, including with their families. A considerable number of European citizens were among them. In response to the phenomenon of foreign terrorist fighters, United Nations Security Council

---

1. Assembly debate on 23 January 2023 (2nd sitting) (see [Doc. 15591](#), report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Pieter Omtzigt; and [Doc. 15672](#), opinion of the Committee on Social Affairs, Health and Sustainable Development, rapporteur: Mr Stefan Schennach). *Text adopted by the Assembly on 23 January 2023 (2nd sitting).*

See also [Recommendation 2244 \(2023\)](#).



Resolution 2178 (2014) established and reinforced international obligations to prevent and criminalise the travel, recruitment, and financing of foreign terrorist fighters. It also called on States to develop and implement prosecution, rehabilitation and reintegration for returning foreign terrorist fighters.

6. The Council of Europe reacted by adopting the 2015 Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 217), becoming the first international organisation to set up a regional legal instrument to implement the obligations imposed by the United Nations regarding foreign terrorist fighters. However, this protocol, which came into force on 1 July 2017, has to date been ratified by only 24 member States.

7. Although some Daesh foreign fighters voluntarily returned to their countries in Europe or Central Asia, thousands of them, including European citizens and accompanying family members, remained in Iraq and Syria. Many are now held in detention in camps and prisons in northeast Syria, under the authority of the Autonomous Administration of North and East Syria, and Iraq. In Syria, the autonomous administration courts reportedly try only Syrian Daesh detainees but not foreigners (Iraqi and European). Those interned in camps, including children, live in substandard conditions, exposed to violence, sexual abuse and (further) radicalisation. Those held in Iraq are unlikely to receive a fair trial in compliance with international human rights standards and risk being sentenced to the death penalty. In addition, Iraq has not yet incorporated international crimes in its domestic legislation, and Iraqi courts therefore can only prosecute suspected Daesh fighters under anti-terrorism legislation.

8. The Assembly considers that the continued detention of Daesh foreign fighters in Syria or Iraq is untenable. Their prosecution in Syria or Iraq is currently not an adequate and human rights-compliant solution. It may also be counter-productive in terms of security concerns, given the risk of further radicalisation by Daesh in camps and the recurrence of prison breakouts, which may lead to an increase in the number of foreign fighters returning to Europe. Council of Europe member States should therefore reconsider their position that national Daesh fighters should primarily be tried in the countries where the crimes were committed.

9. The Assembly is convinced that the best solution would be the prosecution of Daesh foreign fighters before an international tribunal, given the international nature of the crimes committed, including genocide, and also given that Daesh fighters come from over 100 countries. Neither Syria nor Iraq are Parties to the International Criminal Court (ICC) and the ICC Prosecutor declined in 2015 to open a preliminary examination in relation to offences allegedly committed by nationals of States Parties to the Rome Statute of the ICC. There is a proposal for a hybrid tribunal within Iraqi national courts with assistance from international experts, as set out in Assembly [Resolution 2190 \(2017\)](#), but this has not yet received the necessary political support from the Iraqi authorities. The Assembly thus regrets that there is still no international or hybrid judicial mechanism capable of trying Daesh fighters for international crimes committed in Syria and Iraq.

10. Pending the setting up of an international or hybrid tribunal, prosecution of Daesh foreign fighters in their States of nationality, or in other member States providing for universal jurisdiction, is the most obvious alternative to pursue and ensure accountability for their crimes. The Assembly acknowledges however the challenges national authorities face as well as the existence of legitimate security concerns of their citizens with regard to the return of individuals who have committed heinous crimes and joined a terrorist group engaged in an armed conflict abroad.

11. The Assembly considers that foreign fighters who are suspected of having taken part in genocide or in other serious international crimes constitute a serious threat to society. It is an ideology that drove them to commit such crimes, including genocide against the Yazidis, and this ideology will not disappear on its own. The Assembly considers that, taking into account the ongoing threat posed by Daesh fighters, it is crucial to consider that their right to family life under Article 8 of the European Convention of Human Rights (ETS No. 5) must be restricted if national security or other legitimate grounds under Article 8 paragraph 2 so require. Furthermore, separation from their children may also be necessary for the best interests of the child. The Assembly reiterates that children should in principle be repatriated with their mothers or primary care givers, unless it is not in the best interest of the child, as already recommended in Resolution 2321 (2020) "International obligations concerning the repatriation of children from war and conflict zones", or if it is not in the best interest of society as a whole. States should, however, have the possibility, following a determination of the best interest of the child, and of the interest of society as a whole in accordance with Article 8 paragraph 2 of the Convention, to repatriate foreign fighters' children to their State of nationality with a view to reuniting them with other family members, without repatriating their parents.

12. The Assembly is extremely worried about the situation and the appalling conditions in which the survivors of Daesh crimes, including children, still live in Iraq or Syria, often in camps and without the possibility of a safe return to their areas of origin and homes. Many, particularly Yazidi women and children, are still missing.
13. On the basis of the foregoing, the Assembly calls on Council of Europe member States to:
  - 13.1. give priority to the establishment of a special international tribunal or hybrid tribunal with jurisdiction over international crimes committed by Daesh foreign fighters, by actively contributing to the setting up of such a tribunal within the United Nations or other international organisations;
  - 13.2. pending the setting up of such a tribunal, give priority to the prosecution by their national courts of suspected Daesh fighters and members who come within their jurisdiction or control, on the basis of the principle of active personality (for nationals) or universal jurisdiction;
  - 13.3. provide for universal jurisdiction over international crimes covered by the Rome Statute of the ICC, and if this is already the case, expand its use by not limiting the initiation of preliminary investigations to cases where the suspects are located within their territory, following the example set by Germany;
  - 13.4. prioritise where possible cumulative prosecution of Daesh foreign fighters for both terrorism-related offences and international crimes such as genocide, crimes against humanity and war crimes, following recent examples in Germany and the Netherlands, duly reflecting the gravity and the different nature of the offences committed;
  - 13.5. with respect to crimes committed against Yazidis and other affected minorities, prioritise genocide as a criminal charge, having regard to Daesh's declared intention to destroy, in whole or in part, these groups, as stressed in Assembly [Resolution 2190 \(2017\)](#);
  - 13.6. prosecute, in a non-discriminatory manner, avoiding gender stereotypes, all Daesh foreign fighters and members, including women, having regard to the actual role they may have played in the commission of crimes, as perpetrators, supporters, facilitators, recruiters or fund raisers;
  - 13.7. if children are suspected of having committed criminal acts, prosecute only under internationally recognised juvenile justice and fair trial standards, in accordance with [Resolution 2321 \(2020\)](#) "International obligations concerning the repatriation of children from war and conflict zones" and the United Nations Key Principles for the Protection, Repatriation, Prosecution, Rehabilitation and Reintegration of Women and Children with links to United Nations Listed Terrorist Groups;
  - 13.8. set up and adequately fund, specialised units or staff within prosecution, law enforcement and judicial co-operation services for the prosecution of foreign terrorist fighters;
  - 13.9. make use of different types of evidence, including internet-based evidence and battlefield evidence, and ensure that such evidence is admissible for the successful prosecution of Daesh terrorist fighters, having regard to Recommendation CM/Rec(2022)8 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to member States on the use of information collected in conflict zones as evidence in criminal proceedings related to terrorist offences and in full compliance with Article 6 of the European Convention on Human Rights;
  - 13.10. make better use of evidence collected by United Nations investigative mechanisms such as UNITAD and the United Nations International Impartial and Independent Mechanism for Syria (IIIM), as well as by non-governmental organisations documenting atrocities in Iraq and Syria, and ensure that such evidence can be lawfully used in criminal proceedings in their jurisdictions;
  - 13.11. contribute to the collection and preservation of evidence of Daesh crimes, including by making voluntary contributions, seconding national experts and signing co-operation agreements with UNITAD and IIIM;
  - 13.12. make full use of existing mutual legal assistance tools between States in investigations and proceedings against Daesh foreign fighters, including under the relevant international, Council of Europe and European Union instruments, such as the possibility of setting up joint investigation teams like the one established in 2021 between France and Sweden to support proceedings concerning crimes committed against the Yazidis in Syria and Iraq;
  - 13.13. take due account of the rights and needs of victims and witnesses in criminal proceedings against Daesh foreign fighters, including by taking the necessary measures to reach out to victims and affected communities, such as interpretation, broadcasting of the hearings and engaging with non-governmental organisations representing them;

13.14. insofar as they have not yet done so, ratify and fully implement the 2005 Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196) and its 2015 Additional Protocol;

13.15. design and implement rehabilitation and reintegration strategies for all returning Daesh foreign fighters and their families, including, in particular, deradicalisation programmes specifically tailored for children and young adults. These programmes are necessary for all persons and are not a substitute for prosecution and punishment;

13.16. consider bringing before the International Court of Justice, proceedings against States which allegedly failed to prevent and punish acts of genocide committed by Daesh, in order to hold those States to account under the Genocide Convention;

13.17. support the Iraqi authorities, UNITAD and other organisations in locating the missing Daesh victims and ensuring the safe and voluntary return of the survivors to their areas of origin.

14. The Assembly also calls on:

14.1. Iraq to adopt legislation on international crimes without further delay, with the assistance of UNITAD and other relevant stakeholders, and to actively participate in negotiations with a view to establishing a special international tribunal or hybrid tribunal;

14.2. the ICC Prosecutor to reconsider the decision not to open a preliminary examination into crimes committed by Daesh foreign fighters who are nationals of State Parties to the Rome Statute of the ICC;

14.3. UNITAD and IIIM to continue their instrumental work of gathering evidence on crimes committed by Daesh members in Iraq and Syria and share such evidence with national courts to the extent possible;

14.4. online platforms to preserve content, and the metadata associated with this content, that potentially could provide evidence of genocide, war crimes and other human rights violations.



## Résolution 2475 (2023)<sup>1</sup>

Version provisoire

# Traiter la question des combattants étrangers de Daech et de leurs familles qui rentrent de Syrie et d'ailleurs dans les États membres du Conseil de l'Europe

Assemblée parlementaire

1. L'Assemblée parlementaire rappelle sa [Résolution 2091 \(2016\)](#) «Les combattants étrangers en Syrie et en Irak» et sa [Résolution 2190 \(2017\)](#) «Poursuivre et punir les crimes contre l'humanité, voire l'éventuel génocide commis par Daech». Elle réitère sa position selon laquelle «des individus agissant au nom de [...] Daech [...] ont commis des actes de génocide et d'autres crimes graves réprimés par le droit international» et «[qu'il] existe des preuves concluantes indiquant que Daech a commis contre des membres des minorités yézidie, chrétienne et musulmane non sunnite des actes de génocide». Nombre de ces actes, tels que la réduction en esclavage, l'esclavage sexuel, le viol, l'emprisonnement, la torture et le meurtre, constituent également des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.

2. Elle note que la Commission d'enquête des Nations Unies sur la Syrie en 2016 et l'Équipe d'enquête des Nations Unies chargée d'amener Daech/l'État islamique en Irak et au Levant à répondre de ses crimes (UNITAD) en 2021 ont toutes deux conclu que Daech avait commis un génocide contre les Yézidis. L'UNITAD a également recueilli des preuves de crimes commis contre d'autres groupes, comme les chiites, les chrétiens et d'autres communautés.

3. De nombreux parlements nationaux ont également condamné officiellement les actes de Daech en les qualifiant de génocide ou de crimes contre l'humanité. Plusieurs juridictions pénales d'États membres du Conseil de l'Europe ont condamné des membres de Daech pour des infractions liées au terrorisme, des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité commis en Syrie et en Irak. En 2021, un tribunal allemand a condamné un membre irakien de Daech pour génocide, crime contre l'humanité et crime de guerre, pour avoir menotté une fillette yézidie de cinq ans à une fenêtre sous une chaleur torride et l'avoir laissée agoniser sous les yeux de sa mère, dans l'intention d'éliminer la minorité religieuse yézidie. Pour la première fois au monde, un tribunal a qualifié de génocide un crime commis contre une victime yézidie.

4. L'Assemblée rappelle également que la Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide (Convention sur le génocide) de 1948 fait obligation générale aux États de prévenir et de punir les actes de génocide, y compris la complicité dans le génocide. Selon la Cour internationale de Justice, cette obligation de prévention impose à un État de mettre en œuvre tous les moyens dont il dispose raisonnablement, compte tenu de sa capacité d'influencer effectivement l'action des personnes susceptibles de commettre, ou qui sont en train de commettre, un génocide. Les États ont donc l'obligation juridique de prévenir le génocide au moment même où ils apprennent ou auraient dû normalement apprendre l'existence d'un risque sérieux de génocide, par exemple en empêchant le voyage, le recrutement

---

1. *Discussion par l'Assemblée* le 23 janvier 2023 (2<sup>e</sup> séance) (voir [Doc. 15591](#), rapport de la commission des questions juridiques et des droits de l'homme, rapporteur: M. Pieter Omtzigt; et [Doc. 15672](#), avis de la commission des questions sociales, de la santé et du développement durable, rapporteur: M. Stefan Schennach). *Texte adopté par l'Assemblée* le 23 janvier 2023 (2<sup>e</sup> séance).

Voir également la [Recommandation 2244 \(2023\)](#).



et le financement des combattants terroristes étrangers qui ont rejoint Daech et qui étaient susceptibles de participer à la commission d'un génocide, et en engageant des poursuites effectives contre les auteurs de ces crimes, afin de les dissuader d'en commettre d'autres.

5. Depuis le début du conflit armé syrien en 2011, des milliers d'étrangers du monde entier ont rejoint Daech en Syrie et en Irak, y compris avec leur famille. Un nombre considérable de citoyens européens se trouvaient parmi eux. Face au phénomène des combattants terroristes étrangers, la Résolution 2178 (2014) du Conseil de sécurité des Nations Unies a établi et renforcé les obligations internationales visant à prévenir et à incriminer le voyage, le recrutement et le financement des combattants terroristes étrangers. Elle a également appelé les États à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de poursuites à l'encontre des combattants terroristes étrangers de retour dans leur pays de départ, ainsi que de réinsertion et de réintégration de ces derniers.

6. Le Conseil de l'Europe a réagi en adoptant le Protocole additionnel de 2015 à la Convention du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 217) et est ainsi devenu la première organisation internationale à mettre en place un instrument juridique régional pour mettre en œuvre les obligations imposées par les Nations Unies à l'égard des combattants terroristes étrangers. Toutefois, ce protocole, qui est entré en vigueur le 1er juillet 2017, a uniquement été ratifié par 24 États membres à ce jour.

7. Bien que certains combattants étrangers de Daech soient rentrés volontairement dans leur pays en Europe ou en Asie centrale, des milliers d'entre eux, y compris des citoyens européens et les membres de leur famille qui les accompagnent, sont restés en Irak et en Syrie. Nombre d'entre eux sont actuellement détenus dans des camps et des prisons au nord-est de la Syrie, sous l'autorité de l'Administration autonome du Nord et de l'Est de la Syrie, et en Irak. En Syrie, il semblerait que les tribunaux de l'administration autonome ne jugent que les détenus syriens de Daech, mais pas les ressortissants étrangers (irakiens et européens). Les personnes internées dans les camps, notamment les enfants, vivent dans des conditions indignes et sont exposées à des violences, des abus sexuels et une radicalisation (accrue). Les personnes détenues en Irak ont peu de chances de bénéficier d'un procès équitable conforme aux normes internationales en matière de droits de l'homme et risquent d'être condamnées à la peine de mort. En outre, l'Irak n'a pas encore incorporé les crimes visés par le droit international dans sa législation interne; les tribunaux irakiens peuvent par conséquent poursuivre les combattants supposés de Daech uniquement dans le cadre de la législation antiterroriste.

8. L'Assemblée considère que le maintien en détention des combattants étrangers de Daech en Syrie ou en Irak n'est pas tenable. L'engagement de poursuites à leur encontre en Syrie ou en Irak ne représente pas à l'heure actuelle une solution adéquate et conforme aux droits de l'homme. Il peut également être contre-productif sur le plan de la sécurité, compte tenu du risque de leur radicalisation accrue par Daech dans les camps et de la fréquence des évasions, ce qui pourrait entraîner l'augmentation du nombre de combattants étrangers de retour en Europe. En conséquence, il convient que les États membres du Conseil de l'Europe reconsidèrent leur position selon laquelle leurs ressortissants combattants de Daech doivent être jugés en priorité dans les pays où les crimes ont été commis.

9. L'Assemblée est convaincue que la meilleure solution consisterait à engager des poursuites à l'encontre des combattants étrangers de Daech devant un tribunal international, compte tenu de la nature internationale des crimes commis, y compris le génocide, et également du fait que les combattants de Daech proviennent de plus de 100 pays. Ni la Syrie ni l'Irak ne sont parties à la Cour pénale internationale (CPI) et la procureure de la CPI a refusé en 2015 de procéder à un examen préliminaire des infractions qui auraient été commises par des ressortissants d'États parties au Statut de Rome de la CPI. Une proposition de création d'un tribunal hybride au sein des juridictions nationales irakiennes, avec l'assistance d'experts internationaux, a été formulée dans la [Résolution 2190 \(2017\)](#) de l'Assemblée, mais elle n'a pas encore reçu le soutien politique nécessaire des autorités irakiennes. L'Assemblée regrette donc qu'il n'existe toujours pas de mécanisme juridictionnel international ou hybride capable de juger les combattants de Daech pour les crimes visés par le droit international commis en Syrie et en Irak.

10. En attendant la mise en place d'un tribunal international ou hybride, l'engagement de poursuites à l'encontre des combattants étrangers de Daech dans l'État dont ils sont ressortissants, ou dans d'autres États membres qui prévoient une compétence universelle, est l'alternative la plus évidente pour faire en sorte qu'ils soient poursuivis et répondent de leurs crimes. L'Assemblée reconnaît toutefois les difficultés auxquelles les autorités nationales sont confrontées, ainsi que l'existence de préoccupations légitimes de leurs citoyens en matière de sécurité que suscite le retour d'individus qui ont commis des crimes odieux et rejoint un groupe terroriste engagé dans un conflit armé à l'étranger.

11. L'Assemblée considère que les combattants étrangers qui sont soupçonnés d'avoir pris part à un génocide ou à d'autres crimes graves réprimés par le droit international constituent une menace sérieuse pour la société. Ils ont été poussés par une idéologie à commettre de tels crimes, notamment le génocide des Yézidis, et cette idéologie ne disparaîtra pas d'elle-même. L'Assemblée estime que, compte tenu de la menace permanente que représentent les combattants de Daech, il est primordial de considérer que leur droit à la vie familiale consacré par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (STE n° 5) doit être restreint si la sécurité nationale ou d'autres motifs légitimes prévus à l'article 8, paragraphe 2, le requièrent. En outre, le fait de les séparer de leurs enfants peut également s'avérer nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant. L'Assemblée répète que les enfants devraient en principe être rapatriés en compagnie de leur mère ou de la personne qui en a principalement la charge, sauf si cette mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de l'enfant, ainsi que l'Assemblée l'a déjà recommandé dans la Résolution 2321 (2020) «Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits», ou si la mesure n'est pas conforme à l'intérêt supérieur de la société dans son ensemble. Les États devraient, toutefois, avoir la possibilité, après avoir déterminé quel est l'intérêt supérieur de l'enfant, et quel est l'intérêt supérieur de la société dans son ensemble en application de l'article 8, paragraphe 2 de la Convention, de rapatrier les enfants des combattants étrangers dans l'État dont ils sont ressortissants pour qu'ils vivent avec les membres de leur famille, sans rapatrier leurs parents.

12. L'Assemblée est extrêmement préoccupée par la situation et les conditions effroyables dans lesquelles vivent encore les survivants des crimes de Daech en Irak ou en Syrie, y compris des enfants, qui se trouvent bien souvent dans des camps et sans possibilité de rentrer en toute sécurité dans leur région d'origine et leur foyer. Bon nombre d'entre eux, notamment des femmes et des enfants yézidis, sont toujours portés disparus.

13. Au vu de ces éléments, l'Assemblée appelle les États membres du Conseil de l'Europe:

13.1. à donner la priorité à la création d'un tribunal international spécial ou d'un tribunal hybride compétent pour juger les crimes visés par le droit international commis par les combattants étrangers de Daech, en contribuant activement à la création de ce tribunal au sein des Nations Unies ou d'autres organisations internationales;

13.2. en attendant la mise en place d'un tel tribunal, à donner la priorité à l'engagement par leurs juridictions nationales de poursuites à l'encontre des combattants et membres supposés de Daech qui relèvent de leur compétence ou de leur contrôle, en vertu du principe de la personnalité active (pour leurs ressortissants) ou de la compétence universelle;

13.3. à prévoir une compétence universelle pour les crimes internationaux visés par le Statut de Rome de la CPI et, si c'est déjà le cas, à étendre son application en ne limitant pas l'ouverture d'enquêtes préliminaires aux cas où les suspects se trouvent sur leur territoire, à l'exemple de l'Allemagne;

13.4. à donner la priorité, lorsque cela s'avère possible, à l'engagement de poursuites cumulées à l'encontre des combattants étrangers de Daech, aussi bien pour les infractions liées au terrorisme que pour les crimes visés par le droit international comme le génocide, les crimes contre l'humanité et les crimes de guerre, en suivant l'exemple récent de l'Allemagne et des Pays-Bas et en tenant dûment compte de la gravité et de la nature différente des infractions commises;

13.5. s'agissant des crimes commis contre les Yézidis et les autres minorités concernées, à donner la priorité à la mise en accusation pour génocide, compte tenu de l'intention déclarée de Daech de détruire, en tout ou en partie, ces groupes, comme le souligne la [Résolution 2190 \(2017\)](#) de l'Assemblée;

13.6. à poursuivre, sans discrimination et en évitant les stéréotypes de genre, tous les combattants étrangers et membres de Daech, y compris les femmes, en tenant compte du rôle réel qu'ils ont pu jouer dans la commission des crimes, en les commettant, en les favorisant, en les facilitant ou en agissant en qualité de recruteurs ou de collecteurs de fonds;

13.7. si des enfants sont soupçonnés d'avoir commis des actes criminels, à n'engager des poursuites qu'en vertu des normes internationalement admises en matière de justice pour mineurs et de procès équitable, conformément à la [Résolution 2321 \(2020\)](#) «Obligations internationales relatives au rapatriement des enfants des zones de guerre et de conflits» et aux Grands principes des Nations Unies concernant la protection, le rapatriement, les poursuites, la réadaptation et la réintégration des femmes et des enfants ayant des liens avec des groupes terroristes inscrits sur les listes dressées par les Nations Unies;



13.8. à mettre en place et à financer de manière adéquate, au sein du ministère public, des services répressifs et des services de coopération judiciaire, des unités ou des agents spécialisés dans l'engagement de poursuites à l'encontre des combattants terroristes étrangers;

13.9. à utiliser différents types de preuves, y compris les éléments de preuve recueillis sur internet et sur le champ de bataille, et à veiller à ce que ces preuves soient recevables pour permettre l'aboutissement des poursuites engagées à l'encontre des combattants terroristes de Daech, conformément à la Recommandation CM/Rec(2022)8 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe aux États membres sur l'utilisation d'informations recueillies dans les zones de conflit comme preuves dans le cadre de procédures pénales relatives à des infractions terroristes, et dans le respect scrupuleux de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme;

13.10. à mieux utiliser les éléments de preuve recueillis par les mécanismes d'enquête des Nations Unies, tels que l'UNITAD et le Mécanisme international impartial et indépendant des Nations Unies pour la Syrie (IIIM), ainsi que par les organisations non gouvernementales qui documentent les atrocités commises en Irak et en Syrie, et à veiller à ce que ces éléments de preuve puissent être légalement utilisés dans le cadre des procédures pénales engagées devant leurs juridictions;

13.11. à contribuer à la collecte et à la préservation des preuves des crimes de Daech, notamment en versant des contributions volontaires, en détachant des experts nationaux et en signant des accords de coopération avec l'UNITAD et l'IIIM;

13.12. à utiliser pleinement les outils d'entraide judiciaire en vigueur entre les États dans le cadre des enquêtes et des procédures engagées à l'encontre des combattants étrangers de Daech, notamment en vertu des instruments internationaux pertinents, y compris du Conseil de l'Europe et de l'Union européenne, par exemple la possibilité de mettre en place des équipes d'enquête conjointes comme celle qui a été créée en 2021 entre la France et la Suède pour épauler les procédures relatives aux crimes commis contre les Yézidis en Syrie et en Irak;

13.13. à tenir dûment compte des droits et des besoins des victimes et des témoins dans les procédures pénales engagées à l'encontre des combattants étrangers de Daech, notamment en prenant les mesures nécessaires pour entrer en contact avec les victimes et les communautés concernées, comme l'interprétation, la diffusion des audiences et la collaboration avec les organisations non gouvernementales qui les représentent;

13.14. dans la mesure où ils ne l'ont pas encore fait, à ratifier et à mettre pleinement en œuvre la Convention de 2005 du Conseil de l'Europe pour la prévention du terrorisme (STCE n° 196) et son Protocole additionnel de 2015;

13.15. à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies de réinsertion et de réintégration pour tous les combattants étrangers de Daech de retour et leurs familles, y compris, plus particulièrement, des programmes de déradicalisation spécialement conçus pour les enfants et les jeunes adultes. Ces programmes sont indispensables pour toutes les personnes et ne se substituent pas aux poursuites et aux sanctions;

13.16. à envisager de saisir la Cour internationale de Justice de procédures à l'encontre des États qui n'auraient pas prévenu et puni les actes de génocide commis par Daech, afin d'obliger ces États à rendre des comptes en vertu de la Convention sur le génocide;

13.17. à aider les autorités irakiennes, l'UNITAD et d'autres organisations à localiser les victimes disparues de Daech et à assurer le retour sûr et volontaire des survivants dans leur région d'origine.

14. L'Assemblée appelle également:

14.1. l'Irak à adopter sans plus tarder une législation relative aux crimes visés par le droit international, avec l'aide de l'UNITAD et des autres parties prenantes concernées, et à prendre une part active aux négociations en vue de créer un tribunal international spécial ou un tribunal hybride;

14.2. le procureur de la CPI à reconsidérer la décision de ne pas procéder à un examen préliminaire des crimes commis par les combattants étrangers de Daech qui sont ressortissants d'États parties au Statut de Rome de la CPI;

14.3. l'UNITAD et l'IIIM à poursuivre leur travail déterminant de collecte des éléments de preuve relatifs aux crimes pertinents commis par les membres de Daech en Irak et en Syrie et à communiquer dans la mesure du possible ces éléments de preuve aux juridictions nationales;

14.4. les plateformes en ligne à conserver les contenus, et les métadonnées associées à ces contenus, qui pourraient potentiellement fournir des preuves de génocide, de crimes de guerre et d'autres violations des droits humains.

## Risoluzione 2475 (2023)<sup>1</sup>

### **Affrontare la questione dei combattenti stranieri di Daesh e delle loro famiglie che ritornano dalla Siria e da altri Paesi negli Stati membri del Consiglio d'Europa**

Assemblea parlamentare

1. L'Assemblea parlamentare richiama la sua Risoluzione 2091 (2016), intitolata "Combattenti stranieri in Siria e Iraq", e la sua Risoluzione 2190 (2017), intitolata "Perseguire e punire i crimini contro l'umanità o anche il possibile genocidio commessi da Daesh". Ribadisce la sua posizione secondo cui "individui che agiscono nel nome di [...] Daesh hanno perpetrato atti di genocidio e altri gravi crimini punibili secondo il diritto internazionale" e che "ci sono prove inconfutabili che Daesh ha commesso atti di genocidio ai danni dei membri delle minoranze yazide, cristiane e musulmane non sunnite". Molti di questi atti, come la riduzione in schiavitù, la schiavitù sessuale, lo stupro, la prigionia, la tortura e l'omicidio, sono anche crimini di guerra e crimini contro l'umanità.
2. Rileva che tanto la Commissione d'inchiesta delle Nazioni Unite sulla Siria nel 2016 quanto la Squadra investigativa delle Nazioni Unite per promuovere l'assunzione di responsabilità per i crimini commessi da Daesh/ISIL (UNITAD) hanno concluso, nel 2021, che Daesh ha commesso un genocidio ai danni degli yazidi. L'UNITAD ha anche individuato le prove di crimini commessi contro altri gruppi, come sciiti, cristiani e altre comunità.
3. Anche numerosi Parlamenti nazionali hanno ufficialmente condannato le azioni di Daesh come atti di genocidio o crimini contro l'umanità. Diversi tribunali penali degli Stati membri del Consiglio d'Europa hanno condannato membri di Daesh per reati legati al terrorismo, crimini di guerra e crimini contro l'umanità commessi in Siria e in Iraq. Nel 2021 un tribunale tedesco ha condannato un membro iracheno di Daesh per genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, per aver ammanettato a una finestra nel caldo torrido una bambina yazida di cinque anni e averla lasciata morire davanti alla madre, nell'intento di eliminare la minoranza religiosa yazida. È la prima volta che un tribunale, in qualsiasi parte del mondo, qualifica come genocidio un crimine commesso ai danni di una vittima yazida.
4. L'Assemblea ricorda inoltre che gli Stati hanno l'obbligo generale, ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite del 1948 sulla prevenzione e la punizione del crimine di genocidio (la Convenzione sul genocidio), di prevenire e punire gli atti di genocidio, compresa la complicità nel genocidio. Secondo la Corte internazionale di giustizia, il dovere di prevenzione impone a uno Stato di impiegare tutti i mezzi ragionevolmente disponibili, tenendo conto della sua capacità di influire efficacemente sugli atti delle persone che potrebbero commettere o stanno già commettendo un genocidio. Gli Stati hanno quindi l'obbligo giuridico di prevenire il genocidio nel momento stesso in cui uno Stato viene a conoscenza, o dovrebbe normalmente essere venuto a conoscenza, del rischio grave di genocidio, ad esempio impedendo il viaggio, il reclutamento e il finanziamento dei combattenti terroristi stranieri che si sono uniti a Daesh e che erano probabilmente in procinto di partecipare alla commissione di un genocidio, e perseguendo efficacemente gli autori così da scoraggiare ulteriori crimini.
5. Dallo scoppio del conflitto armato in Siria nel 2011, migliaia di stranieri provenienti da tutto il mondo si sono uniti a Daesh in Siria e in Iraq, anche con le loro famiglie. Tra loro un numero considerevole di cittadini europei. In risposta al fenomeno dei combattenti terroristi stranieri, la risoluzione 2178 (2014) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite ha fissato e rafforzato gli obblighi internazionali in tema di prevenzione e criminalizzazione del viaggio, del reclutamento e del finanziamento dei combattenti terroristi stranieri. Essa

---

<sup>1</sup> Dibattito in Assemblea del 23 gennaio 2023 (2° seduta) (V. Doc. 15591, Commissione Affari giuridici e diritti umani, relatore: On. Pieter Omtzigt; e Doc. 15672, parere della commissione affari sociali, sanità e sviluppo sostenibile, relatore: On. Stefan Schennach). Testo adottato dall'Assemblea il 23 gennaio 2023 (2° seduta).

V. anche la Raccomandazione 2244 (2023).

ha inoltre invitato gli Stati a sviluppare e implementare l'azione penale, la riabilitazione e il reinserimento dei combattenti terroristi stranieri che ritornano.

**6.** Il Consiglio d'Europa ha reagito adottando il Protocollo aggiuntivo del 2015 alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo (STCE n. 217), diventando la prima organizzazione internazionale a istituire uno strumento giuridico regionale per attuare gli obblighi imposti dalle Nazioni Unite in materia di combattenti terroristi stranieri. Tuttavia questo protocollo, entrato in vigore il 1° luglio 2017, è stato finora ratificato soltanto da 24 Stati membri.

**7.** Sebbene alcuni combattenti stranieri di Daesh siano tornati di propria volontà nei loro Paesi in Europa o in Asia centrale, migliaia di essi, tra cui cittadini europei e familiari al seguito, sono rimasti in Iraq e Siria. Molti sono attualmente detenuti in campi e prigioni nel nord-est della Siria, sotto l'autorità dell'Amministrazione autonoma della Siria nordorientale, e in Iraq. In Siria, pare che i tribunali dell'amministrazione autonoma processino solo i detenuti siriani di Daesh, ma non gli stranieri (iracheni ed europei). Gli internati nei campi, minori compresi, vivono in condizioni degradate, esposti a violenze, abusi sessuali e (ulteriore) radicalizzazione. Le persone detenute in Iraq hanno poche probabilità di ricevere un processo equo e conforme alle norme internazionali sui diritti umani e rischiano la condanna a morte. Inoltre, l'Iraq non ha ancora recepito nella sua legislazione interna i crimini internazionali, e i tribunali iracheni possono pertanto perseguire i sospetti combattenti di Daesh solo in virtù della legislazione antiterrorismo.

**8.** L'Assemblea ritiene che il protrarsi della detenzione dei combattenti stranieri di Daesh in Siria o in Iraq sia insostenibile. Il loro perseguimento in Siria o in Iraq non costituisce attualmente una soluzione adeguata e conforme ai diritti umani. Potrebbe anzi essere controproducente sul piano delle preoccupazioni per la sicurezza, dato il rischio di ulteriore radicalizzazione ad opera di Daesh nei campi e la frequenza delle evasioni, che potrebbe portare a un aumento del numero di combattenti stranieri che rientrano in Europa. Gli Stati membri del Consiglio d'Europa dovrebbero quindi rivedere la loro posizione secondo cui i loro cittadini che combattono per Daesh andrebbero processati in primo luogo nei Paesi in cui sono stati commessi i crimini.

**9.** L'Assemblea è convinta che la soluzione migliore, data la natura internazionale dei crimini commessi, compreso il genocidio, e dato anche il fatto che i combattenti di Daesh provengono da oltre 100 Paesi, sarebbe il perseguimento dei combattenti stranieri di Daesh dinanzi a un tribunale internazionale. Né la Siria né l'Iraq sono Parti alla Corte penale internazionale (CPI), e nel 2015 il Procuratore della CPI ha rifiutato di aprire un esame preliminare in relazione a reati presumibilmente commessi da cittadini di Stati Parti allo Statuto di Roma della CPI. Esiste una proposta per un tribunale ibrido all'interno dei tribunali nazionali iracheni con l'assistenza di esperti internazionali, come indicato nella Risoluzione dell'Assemblea 2190 (2017), ma tale proposta non ha ancora ricevuto il sostegno politico che occorre da parte delle autorità irachene. L'Assemblea si rammarica quindi che non esista ancora un meccanismo giudiziario internazionale o ibrido in grado di processare i combattenti di Daesh per i crimini internazionali commessi in Siria e in Iraq.

**10.** In attesa dell'istituzione di un tribunale internazionale o ibrido, il perseguimento dei combattenti stranieri di Daesh negli Stati di cui hanno la cittadinanza, o in altri Stati membri che prevedono la giurisdizione universale, è l'alternativa più ovvia per perseguirli e farli rispondere dei loro crimini. L'Assemblea riconosce tuttavia le sfide che le autorità nazionali si trovano ad affrontare come pure l'esistenza di legittime preoccupazioni dei loro cittadini per la sicurezza in relazione al ritorno di individui che hanno commesso crimini efferati e hanno aderito a un gruppo terroristico impegnato in un conflitto armato all'estero.

**11.** L'Assemblea ritiene che i combattenti stranieri sospettati di aver preso parte a genocidi o ad altri gravi crimini internazionali costituiscano una seria minaccia per la società. È stata un'ideologia a spingerli a commettere tali crimini, tra cui il genocidio ai danni degli yazidi, e tale ideologia non sparirà da sola. L'Assemblea reputa che, tenuto conto della perdurante minaccia rappresentata dai combattenti di Daesh, sia fondamentale considerare che il loro diritto alla vita familiare, ai sensi dell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (STE n. 5), debba essere limitato se così richiesto per motivi di sicurezza nazionale o altri

motivi legittimi di cui all'articolo 8, comma 2. Inoltre, la separazione dai loro figli può essere necessaria anche nell'interesse superiore del minore. L'Assemblea reitera che i minori dovrebbero, in linea di principio, essere rimpatriati accompagnati dalla madre o dalla persona che li accudisce, salvo se una tale misura non sia conforme all'interesse superiore del minore, come già raccomandato dall'Assemblea nella Risoluzione 2321 (2020) "Obblighi internazionali sul rimpatrio dei minori da zone di guerra e di conflitti", oppure se tale misura non sia conforme all'interesse superiore della società nel suo complesso. Gli Stati dovrebbero, tuttavia, avere la possibilità, dopo aver stabilito qual è l'interesse superiore del bambino e quale quello della società nel suo complesso in applicazione dell'articolo 8, comma 2 della Convenzione, di rimpatriare i figli dei combattenti stranieri nello Stato di cui hanno la cittadinanza affinché vivano con i familiari, senza rimpatriare i genitori.

**12.** L'Assemblea è estremamente preoccupata per la situazione e le condizioni tremende in cui ancora vivono i sopravvissuti ai crimini di Daesh in Iraq o in Siria, compresi dei minori, spesso in campi e senza la possibilità di un ritorno sicuro alle loro zone d'origine e alle loro case. Molti, in particolare donne e bambini yazidi, sono ancora dispersi.

**13.** Sulla base di quanto sopra, l'Assemblea esorta gli Stati membri del Consiglio d'Europa a:

**13.1** dare la priorità all'istituzione di un tribunale speciale internazionale o di un tribunale ibrido avente giurisdizione sui crimini internazionali commessi dai combattenti stranieri di Daesh, contribuendo attivamente all'istituzione di un tale tribunale nell'ambito delle Nazioni Unite o di altre organizzazioni internazionali;

**13.2** in attesa dell'istituzione di tale tribunale, dare la priorità al perseguimento da parte dei rispettivi tribunali nazionali dei sospetti combattenti e membri di Daesh che rientrano nella loro giurisdizione o controllo, in base al principio della personalità attiva (per i loro cittadini) o della giurisdizione universale;

**13.3** prevedere la giurisdizione universale per i crimini internazionali contemplati dallo Statuto di Roma della Corte penale internazionale e, se già lo sono, estenderne l'uso non limitando l'avvio delle indagini preliminari ai casi in cui i sospetti si trovino sul loro territorio nazionale, seguendo l'esempio della Germania;

**13.4** privilegiare, ove possibile, l'azione penale cumulativa nei confronti dei combattenti stranieri di Daesh sia per i reati legati al terrorismo sia per i crimini internazionali quali il genocidio, i crimini contro l'umanità e i crimini di guerra, seguendo i recenti esempi della Germania e dei Paesi Bassi, che rispecchiano a dovere la gravità e la natura differente dei reati commessi;

**13.5** per quanto riguarda i crimini commessi ai danni degli yazidi e delle altre minoranze colpite, mettere al primo posto come imputazione penale il genocidio, tenendo conto dell'intenzione dichiarata da Daesh di distruggere, in tutto o in parte, tali gruppi, come sottolineato nella risoluzione 2190 (2017) dell'Assemblea;

**13.6** perseguire in modo non discriminatorio, evitando stereotipi di genere, tutti i combattenti stranieri e i membri di Daesh, comprese le donne, tenendo conto del ruolo effettivo che possono avere avuto nella commissione dei crimini, come autori, sostenitori, facilitatori, reclutatori o raccoglitori di fondi;

**13.7** laddove ad essere sospettati di aver commesso atti criminali siano dei minori, agire penalmente solo in virtù delle norme di giustizia minorile e giusto processo internazionalmente riconosciute, in conformità con la Risoluzione 2321 (2020), "Obblighi internazionali relativi al rimpatrio dei minori dalle zone di guerra e di conflitto", e con i Principi chiave delle Nazioni Unite per la protezione, il rimpatrio, il perseguimento, la riabilitazione e il reinserimento di donne e bambini aventi legami con i gruppi terroristici figuranti negli elenchi dell'ONU;

**13.8** istituire e finanziare adeguatamente, nell'ambito dei servizi delle procure, delle forze dell'ordine e della cooperazione giudiziaria, uffici o posizioni in organico preposti al perseguimento dei combattenti terroristi stranieri;

**13.9** utilizzare prove di vario tipo, comprese quelle ricavate da internet e quelle raccolte sul campo di battaglia, e fare in modo che tali prove siano ammissibili per perseguire con successo i combattenti terroristi di Daesh, tenendo conto della Raccomandazione CM/Rec(2022)8 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa agli Stati membri sull'uso delle informazioni raccolte nelle zone di conflitto come prove nei procedimenti penali relativi ai reati di terrorismo e nel pieno rispetto dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo;

**13.10** utilizzare meglio le prove raccolte dai meccanismi investigativi delle Nazioni Unite, quali l'UNITAD e il Meccanismo Internazionale Imparziale e Indipendente delle Nazioni Unite per la Siria (IIIM), nonché dalle organizzazioni non governative, che documentano le atrocità commesse in Iraq e Siria, e garantire che tali prove possano essere legittimamente utilizzate nei procedimenti penali avviati nelle loro giurisdizioni;

**13.11** contribuire alla raccolta e alla conservazione delle prove dei crimini commessi da Daesh, anche fornendo contributi volontari, distaccando esperti nazionali e firmando accordi di cooperazione con l'UNITAD e l'IIIM;

**13.12** utilizzare appieno gli strumenti di assistenza giudiziaria reciproca esistenti tra gli Stati nelle indagini e nei procedimenti contro i combattenti stranieri di Daesh, anche in base ai pertinenti strumenti internazionali, del Consiglio d'Europa e dell'Unione europea, ad esempio la possibilità di istituire squadre investigative congiunte come quella formata nel 2021 tra Francia e Svezia a sostegno dei procedimenti relativi ai crimini commessi ai danni degli yazidi in Siria e in Iraq;

**13.13** tenere in debito conto, nei procedimenti penali contro i combattenti stranieri di Daesh, i diritti e le esigenze delle vittime e dei testimoni, anche adottando le misure necessarie per rendere partecipi le vittime e le comunità interessate, come l'interpretazione, la trasmissione delle udienze e il coinvolgimento delle organizzazioni non governative che le rappresentano;

**13.14** nella misura in cui non l'abbiano ancora fatto, ratificare e attuare integralmente la Convenzione del Consiglio d'Europa del 2005 sulla prevenzione del terrorismo (STCE n. 196) e il suo Protocollo aggiuntivo del 2015;

**13.15** progettare e attuare strategie di riabilitazione e reinserimento per tutti i combattenti stranieri di Daesh che ritornano e per le loro famiglie, compresi, in particolare, programmi di deradicalizzazione ideati appositamente per i minori e i giovani adulti. Tali programmi sono necessari a ogni persona e non sostituiscono l'azione penale e la punizione;

**13.16** prendere in considerazione la possibilità di adire la Corte internazionale di giustizia contro gli Stati che avrebbero omesso di prevenire e punire gli atti di genocidio commessi da Daesh, al fine di chiamare tali Stati a risponderne ai sensi della Convenzione sul genocidio;

**13.17** sostenere le autorità irachene, l'UNITAD e altre organizzazioni nel localizzare le vittime di Daesh scomparse e nel garantire il ritorno sicuro e volontario dei sopravvissuti alle loro zone d'origine.

**14.** L'Assemblea esorta inoltre:

**14.1** l'Iraq a adottare senza ulteriori procrastinazioni una legislazione sui crimini internazionali, con l'assistenza dell'UNITAD e di altre parti interessate, e a partecipare attivamente ai negoziati per l'istituzione di un tribunale speciale internazionale o di un tribunale ibrido;

**14.2** il Procuratore della CPI a ritornare sulla decisione di non aprire un esame preliminare sui crimini commessi dai combattenti stranieri di Daesh che sono cittadini di Stati Parti allo Statuto di Roma della CPI;

**14.3** l'UNITAD e l'IIIM a continuare il loro lavoro decisivo di raccolta delle prove sui crimini commessi dai membri di Daesh in Iraq e Siria e a condividere, nella misura del possibile, tali prove con i tribunali nazionali.

**14.4** le piattaforme online a conservare i contenuti e i metadati associati agli stessi, che potrebbero potenzialmente fornire prove di genocidio, di crimini di guerra e altre violazioni dei diritti umani.