

Retningslinjer til bestemmelse af “Hvilken jurisdiktion skal retsforfølge?”



Retningslinjer til bestemmelse af “Hvilken jurisdiktion skal retsforfølge?”

DEL I: BAGGRUND

Stigningen i grænseoverskridende kriminalitet har i løbet af årene ført til flere sager, hvor flere medlemsstater i henhold til deres egen lovgivning har jurisdiktion til at retsforfølge og bringe sådanne sager for en domstol.

I henhold til sit mandat har Eurojust siden sin oprettelse behandlet spørgsmålet om, hvilken jurisdiktion, der er bedst egnet i forhold til retsforfølgelse i grænseoverskridende sager, hvor en retsforfølgelse kunne blive eller er blevet iværksat i to eller flere jurisdiktioner. For at forebygge og støtte løsningen af jurisdiktionskonflikter, som kunne resultere i en overtrædelse af princippet om *ne bis in idem*, og for at sikre den mest effektive praksis vedrørende straffesager i Den Europæiske Union (EU) udgav Eurojust i 2003 *Guidelines for deciding "Which jurisdiction should prosecute?"*. Retningslinjerne foreslår faktorer, som bør tages i betragtning i sager, som verserer inden for flere forskellige retssystemer. Siden vedtagelsen har retningslinjerne hjulpet de kompetente nationale myndigheder ved beslutningen om, hvilken jurisdiktion der er bedst egnet til at retsforfølge i grænseoverskridende sager. Retningslinjerne støtter også Eurojust, som kan rådgive de kompetente nationale myndigheder på dette område. Derudover har retningslinjerne siden deres udgivelse af nogle medlemsstater været anvendt som referencepunkt i udvikling af egne love og retningslinjer.

På baggrund af udviklingen i EU-området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, Eurojusts operationelle erfaring igennem mere end 10 år og de behov, som gentagne gange er blevet udtrykt af praktikere, offentliggør Eurojust hermed en revideret udgave af sine *Retningslinjer*.

Eftersom langt størstedelen af medlemsstaterne ikke har vedtaget retningslinjer for en afgørelse af det bedste sted at retsforfølge ved grænseoverskridende jurisdiktionskonflikter, og eftersom der ikke eksisterer noget "horisontalt" EU-retsinstrument på dette punkt, er retningslinjerne tænkt som et fleksibelt værktøj til at vejlede og minde de kompetente myndigheder om de faktorer, som bør tages i betragtning. De udgør et fælles udgangspunkt, som kan danne grundlag for en beslutning. *Retningslinjerne* udgør ikke bindende regler og berører ikke gældende national ret, EU-ret eller international ret.

I overensstemmelse med national lovgivning henviser "juridiske myndigheder" i disse *Retningslinjer* til domme, anklagere og enhver anden kompetent myndighed.

EU's retlige rammer

Retningslinjerne tager de relevante juridiske rammer i EU i betragtning, især følgende:

- ▶ Rammeafgørelse 2009/948/RIA af 30. november 2009 vedrørende forebyggelse og bilæggelse af konflikter om udøvelse af jurisdiktion i straffesager er for øjeblikket det eneste EU-instrument dedikeret dette spørgsmål. Det opstiller en metode til direkte høringer mellem kompetente myndigheder med henblik på at kunne opnå en effektiv løsning og undgå negative følger på baggrund af parallelle retshandlinger.

Der henvises i præamblen til relevante faktorer, som bør tages i betragtning af de kompetente myndigheder, herunder dem, der er nævnt i Eurojusts retningslinjer fra 2003 (betragtning 9).

- ▶ Andre retsinstrumenter på området for lovovertrædelser, især tekster om specifikke typer af lovovertrædelser såsom rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme (artikel 9) og rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om kampen mod organiseret kriminalitet (artikel 7), indeholder bestemmelser om, hvilke faktorer der bør tages i betragtning med henblik på at koncentrere retsforhandlinger i en enkelt medlemsstat i de tilfælde, hvor mere end en medlemsstat med rette kan retsforfølge på grundlag af de samme faktuelle oplysninger.
- ▶ Bestemmelser med relation til Eurojusts bistand til lettelse af samarbejde og koordinering mellem nationale myndigheder omfatter:
 - artikel 85, stk. 1, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
 - artikel 6, stk. 7, (Eurojusts anbefalinger og ikke-bindende vurderinger) og artikel 13, stk. 7, (medlemsstaters forpligtelse til at informere Eurojust i tilfælde, hvor der er opstået, eller det er sandsynligt, at der vil opstå kompetencekonflikter) i Rådets afgørelse 2002/187/RIA om oprettelse af Eurojust, ændret ved Rådets afgørelse 2009/426/RIA;
 - artikel 12 og betragtning 4, 9, 10 og 14 i rammeafgørelse 2009/948/RIA
 - artikel 7 i rammeafgørelse 2008/841/RIA.

DEL II: PRAKTISKE RETNINGSLINJER

Væsentligste principper

- ▶ *"Ne bis in idem"* er et grundlæggende princip på det strafferetlige område, som reguleres på det nationale niveau, på EU-niveau og på internationalt niveau, og ifølge hvilket en sigtet ikke må blive retsforfulgt flere gange for den samme forbrydelse, uanset om den første retssag har ført til dom eller frifindelse. Inden for EU's område for frihed, sikkerhed og retfærdighed er de væsentligste kilder til dette princip indeholdt i artikel 54 til 58 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen (CISA) og artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som skal fortolkes i lyset af relevant retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol. (En oversigt over retspraksis ved Den Europæiske Unions Domstol vedrørende princippet om *ne bis in idem* kan findes i Eurojust-dokumentet *The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union*.) Disse Retningslinjer er i overensstemmelse med og tilslutter sig princippet om *ne bis in idem*.
- ▶ I overensstemmelse med rammeafgørelse 2009/948/RIA (betragtning 12) støtter disse Retningslinjer helt og fuldt ideen om, at på det fælles område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bør princippet om obligatorisk retsforfølgning, der gælder i flere medlemsstaters retspleje, anses for opfyldt, når en hvilken som helst medlemsstat sikrer en strafferetlig forfølgning af en bestemt strafbar handling.
- ▶ Hver sag er konkret, og derfor skal enhver retsforfølgning, hvilken jurisdiktion der er bedst egnet til retsforfølgning være baseret på kendsgerninger og bevismateriale i den enkelte sag. Alle faktorer, som man mener, er relevante, bør afvejes med henblik på at opnå retfærdighed.
- ▶ Forud for en sådan afgørelse bør juridiske myndigheder på omhyggelig og rimelig vis afveje alle faktorer både for og imod påbegyndelse af en retsforfølgning i den enkelte jurisdiktion.
- ▶ Juridiske myndigheder skal finde frem til hver enkelt jurisdiktion, hvor retsforfølgning ikke alene er mulig, men hvor der også er realistisk udsigt til domfældelse.
- ▶ Som led i deres drøftelser om løsning af disse sager bør juridiske myndigheder afsøge alle de muligheder, som gældende internationale konventioner og EU-instrumenter giver, i forhold til eksempelvis optagelse af beviser på tværs af grænser, overførelse af retsforfølgning eller udlevering af personer.
- ▶ Afgørelsen skal altid være rimelig, uafhængig og objektiv, og den skal foretages under hensyntagen til den europæiske menneskerettighedskonvention og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, hvilket sikrer, at en hvilken som helst tiltalts eller sigtets proceduremæssige garantier er beskyttet.

Hvordan gør man?

- ▶ Så snart parallelle retssager opdages, skal de kompetente i de pågældende medlemsstater kontakte hinanden. Inden for rammerne af sit mandat kan Det Europæiske Juridiske Netværk (EJN) bistå de kompetente myndigheder, f.eks. ved formidling af kommunikation samt ved identifikation og indhentning af kontaktoplysninger på de kompetente myndigheder, som skal kontaktes.
- ▶ Som et efterfølgende skridt bør de pågældende kompetente myndigheder indlede samarbejde og koordinering af deres tiltag for at undgå spild af ressourcer, dobbeltarbejde eller risiko for brud på princippet om *ne bis in idem*. I de fleste tilfælde er dialog, gensidig tillid og koordinering mellem kompetente myndigheder vejen til at finde en løsning.
- ▶ Når alle parallelle retshandlinger er koordineret, bør de kompetente myndigheder overveje at gennemføre alle sager i én jurisdiktion, så længe det er muligt under hensyntagen til den virkning, som retsforfølgning af nogle tiltalte i én jurisdiktion kan have på en eventuel retsforfølgelse i en anden eller tredje jurisdiktion. Hvert enkelt tiltag skal foretages for at forhindre en retsforfølgning fra at underminere en anden.
- ▶ Beslutningen om, hvor sagen skal finde sted, skal tages så tidligt som muligt i forløbet omkring efterforskningen eller retsforfølgelsen og efter konsultation af alle relevante myndigheder i hver jurisdiktion.
- ▶ Eurojust befinder sig i en særlig position i forhold til at yde bistand til de involverede myndigheder i deres bestræbelser på at samarbejde og finde løsninger på et hvilket som helst tidspunkt under de forudgående trin og endda til at udpege verserende sager i medlemsstater, hvor sådanne konflikter kunne opstå (se herunder).

Hovedfaktorer

En række faktorer skal tages i betragtning, når der tages beslutning om, i hvilken jurisdiktion der skal rejses tiltale. De kan alle have indflydelse på den endelige beslutning. Prioritet og afvejning af hver enkelt faktor vil skifte fra sag til sag. Nogle af de faktorer, der skal tages hensyn til, er som følger:

Territorialitet Som et foreløbigt udgangspunkt bør det antages, at en given retsforfølgning om muligt skal finde sted i den jurisdiktion, hvor størstedelen – eller den væsentligste del – af forbrydelsen fandt sted, eller hvor størstedelen – eller den væsentligste del – af skaden indtrådte. Således skal både den kvantitative ("den største del") og den kvalitative ("den vigtigste del") dimension tages i behørig betragtning.

Lokalisering af mistænkt(e)/sigtede En række forhold kan tages i betragtning i forhold til denne faktor, herunder:

- ▶ det det sted, hvor mistænkte/sigtede befandt sig
- ▶ mistænktes/sigtedes nationalitet eller sædvanlige opholdssted
- ▶ mistænktes/sigtedes eventuelle stærke personlige tilknytning til en medlemsstat eller vedkommendes øvrige væsentlige interesser
- ▶ muligheden for at sikre udlevering eller overgivelse af mistænkte/sigtede til en anden jurisdiktion
- ▶ muligheden for at overføre retsforfølgning til den jurisdiktion, hvor mistænkte/sigtede befinder sig.

I tilfælde, hvor der kan identificeres flere mistænkte, er ikke bare deres antal relevant, men også deres respektive roller i udførelsen af forbrydelsen, og hvor de hver især befinder sig. Også her gælder både det kvantitative og kvalitative aspekt.

Ved vurderingen af disse elementer bør man desuden tage hensyn til alle de anvendelige EU-instrumenter, især dem, der har med princippet om gensidig anerkendelse at gøre. Deres anvendelse kan påvirke vurderingen af denne faktor og i sidste ende den endelige beslutning om, hvor retsforfølgning skal finde sted. Eksempelvis kan anvendelse af rammeafgørelsen om gensidig anerkendelse af domme i straffesager om idømmelse af frihedsstraf (2008/909/RIA), kombineret med rammeafgørelsen om europæiske arrestordre (2002/584/RIA) betyde, at det sted, hvor mistænkte/sigtede befinder sig, kan blive til et sekundært kriterium, idet den dømte person på et senere tidspunkt kan overflyttes til en anden medlemsstat og afsone sin idømte frihedsstraf der.

Bevisers tilgængelighed og antagelighed Juridiske myndigheder kan kun retsforfølge sager ved hjælp af pålideligt, troværdigt og antageligt bevismateriale. Det sted, hvor bevismateriale befinder sig, og dets tilgængelighed i passende form såvel som dets antagelighed og rettens accept bør tages i betragtning. Bevismaterialets kvantitet og kvalitet i de pågældende medlemsstater bør tages i betragtning, selv om

de retlige rammer i den europæiske efterforskningskendelse (direktiv 2014/41/EU) kan forventes at lette indhentning af bevismateriale på tværs af grænser.

Indhentning af bevismateriale fra vidner, eksperter og ofre Juridiske myndigheder skal overveje muligheden af at indhente bevismateriale fra vidner, eksperter og ofre, herunder om nødvendigt gøre det muligt for dem at rejse til en anden jurisdiktion for at aflægge vidneudsagn. Muligheden for at modtage deres bevismateriale på skrift eller på andre måder, som f.eks. via telefon eller videokonference, bør ligeledes overvejes.

Vidnebeskyttelse De juridiske myndigheder bør altid søge at sikre, at vidner eller andre, der hjælper anklagemyndigheden, ikke er i fare. Under beslutningen om, i hvilken jurisdiktion der skal rejses tiltale, kan faktorer i overvejelserne omfatte eksempelvis muligheden for, at den ene jurisdiktion er i stand til at tilbyde en vidnebeskyttelsesordning, mens den anden jurisdiktion måske ikke kan tilbyde en sådan ordning.

Hensyn til ofrene I henhold til direktiv 2012/29/EU om ofres rettigheder skal juridiske myndigheder tage hensyn til ofrenes væsentligste interesser, herunder beskyttelse af dem, og spørgsmålet om, hvorvidt deres retsstilling ville blive forringet, såfremt sagen kommer til at finde sted i den ene jurisdiktion frem for den anden. Sådanne overvejelser ville indbefatte ofrenes mulighed for at søge erstatning.

Stadium af sagens behandling Det bør tages i betragtning, hvor langt sagens behandling er nået i den pågældende medlemsstat. I tilfælde, hvor en efterforskning allerede er på et fremskredet stadium i den ene jurisdiktion, kan overflytning af sagen til en anden jurisdiktion vise sig uhensigtsmæssig.

Sagens varighed Selv om tidsfaktoren ikke skal være den udslagsgivende faktor i beslutningen om jurisdiktion, skal det ikke desto mindre gælde, at når de øvrige faktorer står lige, så bør de juridiske myndigheder overveje, hvor lang tid det vil tage at gennemføre sagen i en given jurisdiktion ("*forsinket retfærdighed er nægtet retfærdighed*").

Juridiske krav De eksisterende retlige rammer, herunder forpligtelser og krav i hver enkelt jurisdiktion, bør sammenholdes med samtlige mulige virkninger af beslutningen om at rejse tiltale i én jurisdiktion frem for en anden og det mulige udfald heraf i hver jurisdiktion. Dog bør juridiske myndigheder ikke beslutte at retsforfølge i en jurisdiktion frem for en anden alene for at undgå at leve op til de retlige forpligtelser, som er gældende i den ene jurisdiktion og ikke i den anden.

Strafferamme Selv om det bør sikres, at de eventuelle straffe, som er tilgængelige, afspejler forbrydelsens

alvor, bør juridiske myndigheder ikke søge at rejse til tale i en given jurisdiktion, alene fordi de potentielle strafmuligheder er højere i den ene frem for i den anden jurisdiktion. Ligeledes bør domstolenes relative beføjelser i de forskellige jurisdiktioner ikke være en udslagsgivende faktor for beslutningen om, i hvilken jurisdiktion sagen skal foregå.

Udbyttet af forbrydelser De gældende retsinstrumenter i EU og internationalt, og ikke mindst gensidige anerkendelsesinstrumenter om indefrysning og beslaglæggelse, bør tages i betragtning ved vurdering af, hvilke beføjelser der er til rådighed til tilbageholdelse, inddrivelse, beslaglæggelse eller konfiskering af udbyttet af forbrydelser. Dog bør juridiske myndigheder ikke beslutte at rejse anklage i en jurisdiktion

frem for en anden, alene fordi en sådan retsforfølgelse ville resultere i mere effektiv inddrivelse af udbyttet af lovovertrædelser.

Omkostninger og ressourcer Selv om juridiske myndigheder bør være opmærksomme på omkostninger og ressourcer, så bør omkostningerne forbundet med at føre en sag eller deres betydning for en given anklagemyndigheds ressourcer ikke være en faktor i beslutningen om, hvilken jurisdiktion der skal vælges, medmindre alle andre faktorer står lige.

Medlemsstaters prioriteter Juridiske myndigheder bør ikke afvise at rejse en sag i deres jurisdiktion med den begrundelse, at den ikke betragtes som en prioritet i den pågældende medlemsstat.

BISTAND FRA EUROJUST

- ▶ Der kan anmodes om bistand fra Eurojust på et hvilket som helst tidspunkt og af en hvilken som helst af de involverede juridiske myndigheder.
- ▶ Inden for rammerne af sit mandat, og helst fra et tidligt stadium, kan Eurojust bistå med at fremme de indledende kontakter og konsultationer imellem de kompetente myndigheder, koordinere deres tiltag, opfordre til og fremskynde udveksling af informationer med henblik på at opnå et fuldt billede af sagerne, sikre gnidningsfri anvendelse af instrumenterne til retligt samarbejde, afklare forbindelser mellem de forskellige dele af kriminelle netværk og lette den derpå følgende beslutning om, i hvilken jurisdiktion sagen skal rejses. I sager, hvor Eurojust endnu ikke har været involveret, og hvor de kompetente myndigheder ikke kan komme til enighed om en effektiv løsning i form af direkte høringer i henhold til rammeafgørelse 2009/948/RIA, skal sagen om nødvendigt henvises til Eurojust på initiativ af en hvilken som helst involveret kompetent myndighed.
- ▶ Eurojust kan opdage parallelle retshandlinger tidligt og proaktivt give støtte til nationale myndigheder, takket være de informationer om sager, hvor der er opstået eller formodes at kunne opstå kompetencekonflikter, som Eurojust har modtaget fra medlemsstater i henhold til Rådets afgørelse om Eurojust.
- ▶ Ved koordineringsmøder arrangeret af Eurojust er de involverede medlemsstaters kompetente myndigheder i stand til at mødes og drøfte de foreliggende spørgsmål med støtte fra de nationale medlemmer. Derudover kan fælles efterforskningshold (JIT) være et brugbart værktøj til modvirkning og løsning af kompetencekonflikter, eftersom det inden for rammerne af en JIT er muligt for de kompetente myndigheder at nå til enighed om, hvilken jurisdiktion der skal retsforfølge hvilke lovovertrædelser.
- ▶ Derudover kan Eurojust ved at optræde gennem sine nationale medlemmer (individuel eller i fællesskab) eller som kollegium, udsende anbefalinger samt ikke-bindende vurderinger og anmode de kompetente myndigheder om at acceptere, at en af dem kan vise sig at være bedre stillet til at påtage sig en efterforskning eller til at retsforfølge specifikke handlinger.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-DA-C • *ISBN* 978-92-9490-192-7 • *doi* 10.2812/260304
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-DA-N • *ISBN* 978-92-9490-142-2 • *doi* 10.2812/99280