



Wytyczne w zakresie podejmowania decyzji o tym, w której jurysdykcji powinno odbywać się ściganie



Zmienione w 2016 r.

Wytyczne w zakresie podejmowania decyzji o tym, w której jurysdykcji powinno odbywać się ściganie

CZĘŚĆ I: INFORMACJE OGÓLNE

Wzrost przestępczości transgranicznej doprowadził przez lata do większej liczby spraw, w których kilka państw członkowskich ma wynikającą z ich ustawodawstwa krajowego jurysdykcję do prowadzenia czynności ścigania i wnoszenia takich spraw przed sąd.

Zgodnie ze swoim mandatem, od momentu utworzenia Eurojust podejmował kwestie związane z tym, w której jurysdykcji najlepiej przeprowadzić czynności ścigania w sprawach transgranicznych, w przypadku których takie czynności mogą być rozpoczęte lub już je rozpoczęto w co najmniej dwóch jurysdykcjach.

W celu zapobieżenia konfliktom jurysdykcji i wsparcia rozstrzygania takich konfliktów, które mogłyby skutkować naruszeniem zasady *ne bis in idem* oraz dla zapewnienia stosowania najbardziej skutecznych praktyk w odniesieniu do postępowań karnych w Unii Europejskiej (UE), w 2003 r. Eurojust opublikował *Wytyczne w zakresie podejmowania decyzji o tym, w której jurysdykcji powinno odbywać się ściganie*.

W *Wytycznych* wskazano czynniki, jakie należy wziąć pod uwagę w sprawach obejmujących wiele jurysdykcji. Od momentu ich przyjęcia stanowią one wsparcie dla właściwych organów krajowych w zakresie określania, w której jurysdykcji najlepiej przeprowadzić czynności ścigania w sprawach transgranicznych. *Wytyczne* zapewniają również wsparcie dla Eurojustu, który może doradzać właściwym organom krajowym w tej kwestii. Dodatkowo, od momentu publikacji *Wytyczne* są wykorzystywane przez niektóre państwa członkowskie jako punkt odniesienia przy opracowywaniu własnych przepisów lub wytycznych.

Biorąc pod uwagę zmiany w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości we UE, a także doświadczenie operacyjne zdobyte przez Eurojust w ciągu ponad dekad swojego działania oraz potrzeby praktyków wyrażone przy wielu okazjach, niniejszym Eurojust publikuje zrewidowaną wersję swoich *Wytycznych*.

Jako że znakomita większość państw członkowskich nie określiła kryteriów, wedle których podejmowane są decyzje o tym, gdzie najlepiej przeprowadzić czynności ścigania w przypadku transgranicznych konfliktów jurysdykcji, a poza tym nie istnieje żaden horyzontalny unijny instrument prawny w tym zakresie, *Wytyczne* mają stanowić elastyczne narzędzie do wskazania i przypominania właściwym organom o czynnikach, jakie należy rozważyć. Zapewniają one wspólny punkt wyjścia, na podstawie którego można podjąć decyzję. *Wytyczne* nie stanowią jednak wiążących zasad i nie naruszają obowiązujących przepisów prawa krajowego, unijnego ani międzynarodowego.

„Organy sądowe” w niniejszych *Wytycznych* odnoszą się do sędziów, prokuratorów lub wszelkich innych organów właściwych, zgodnie z prawem krajowym.

Ramy prawne UE

W *Wytycznych* wzięto pod uwagę odpowiednie ramy prawne UE, w szczególności:

- ▶ decyzję ramową 2009/948/WSiSW z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie zapobiegania konfliktom jurysdykcji w postępowaniu karnym i w sprawie rozstrzygania takich konfliktów, która stanowi obecnie jedyny instrument unijny poświęcony tej kwestii. Przewidziano w niej mechanizm bezpośrednich konsultacji między właściwymi organami i osiągnięcia skutecznych rozwiązań oraz unikania negatywnych skutków równoległych postępowań.

Odniesienia do niektórych odpowiednich czynników, jakie właściwe organy powinny rozważyć, w tym te znajdujące się w *Wytycznych* Eurojustu z 2003 r., przedstawiono w preambule (motyw 9).

- ▶ Inne instrumenty prawne w dziedzinie prawa karnego, a w szczególności dokumenty odnoszące się do poszczególnych rodzajów przestępstw, takie jak decyzja ramowa 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (art. 9) oraz decyzja ramowa 2008/841/WSiSW z dnia 24 października 2008 r. w sprawie zwalczania przestępczości zorganizowanej (art. 7), zawierają postanowienia odnoszące się do czynników, jakie należy wziąć pod uwagę w celu scentralizowania postępowań w jednym państwie członkowskim w sytuacji, gdy ważne czynności ścigania, na podstawie tych samych faktów, może prowadzić więcej niż jedno państwo członkowskie.
- ▶ Postanowienia odnoszące się do pomocy Eurojustu w zakresie ułatwiania współpracy i koordynacji między organami krajowymi obejmują:
 - art. 85 ust. 1 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu UE;
 - art. 6, 7 (zalecenia i niewiążące opinie Eurojustu) oraz 13 ust. 7 (obowiązek państw członkowskich dotyczący informowania Eurojustu w sprawach, w których doszło do konfliktu jurysdykcji lub w których możliwy jest taki konflikt) decyzji Rady 2002/187/WSiSW ustanawiającej Eurojust, zmienionej decyzją Rady 2009/426/WSiSW;
 - art. 12 i motywy 4, 9, 10 i 14 decyzji ramowej 2009/948/WSiSW;
 - art. 7 decyzji ramowej 2008/841/WSiSW.

CZĘŚĆ II: PRAKTYCZNE WYTYCZNE

Kluczowe zasady

- ▶ „*Ne bis in idem*” to podstawowa zasada prawa karnego na szczeblu krajowym, unijnym i międzynarodowym, według której oskarżony nie powinien być ścigany więcej niż raz za to samo zachowanie przestępcze, niezależnie od tego, czy pierwsze postępowanie doprowadziło do wyroku skazującego, czy uniewinnienia. W ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE, głównym źródłem prawnym tej zasady są art. 54–58 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (CISA) i art. 50 Karty praw podstawowych UE, które należy interpretować w świetle odpowiedniego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE (orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące zasady *ne bis in idem* zostało omówione w dokumencie Eurojustu zatytułowanym Zasada *ne bis in idem* w sprawach karnych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej).

W niniejszych Wytycznych w pełni przestrzegano zasady *ne bis in idem* i ją poparto.

- ▶ Zgodnie z decyzją ramową 2009/948/WSiSW (motyw 12) w niniejszych Wytycznych, w pełni wsparto założenie, że w ramach wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w UE, zasadę obowiązkowego ścigania, określającą prawo postępowania karnego w kilku państwach członkowskich, uznaje się za spełnioną, jeśli jakiegokolwiek państwo członkowskie zapewnia postępowanie karne w związku z konkretnym przestępstwem.
- ▶ Każda sprawa jest unikalna i – w konsekwencji – wszelkie decyzje dotyczące tego, w której jurysdykcji najlepiej przeprowadzić czynności ścigania, powinny opierać się na faktach i ocenie indywidualnej sprawy. Wszystkie czynniki, które uznaje się za odpowiednie, należy wziąć pod uwagę w najlepszym interesie wymierzenia sprawiedliwości.
- ▶ Przy podejmowaniu decyzji organy sądowe powinny ostrożnie i uczciwie zrównoważyć wszystkie czynniki za i przeciw rozpoczęciu czynności ścigania sądowego w każdej jurysdykcji.
- ▶ Organy sądowe identyfikują wszystkie jurysdykcje, w których możliwe jest podjęcie czynności ścigania sądowego, jak również w przypadku których można realistycznie założyć, że sprawa zostanie z powodzeniem wniesiona do sądu.
- ▶ W ramach dyskusji o rozwiązaniu takich spraw, organy sądowe powinny zbadać wszystkie możliwości, jakie zapewniają obowiązujące konwencje międzynarodowe i instrumenty unijne, aby na przykład uzyskać dowody transgraniczne, przekazać postępowanie lub osoby.
- ▶ Decyzja musi być zawsze sprawiedliwa, niezależna i obiektywna i musi zostać podjęta przy uwzględnieniu Europejskiej konwencji praw człowieka i Karty praw

podstawowych UE, co zapewni ochronę gwarancji proceduralnych dla wszystkich oskarżonych lub potencjalnych oskarżonych.

Co robić?

- ▶ Gdy tylko stwierdzi się równoległe dochodzenia, właściwe organy zainteresowanych państw członkowskich powinny nawiązać ze sobą kontakt.

W ramach swojego mandatu Europejska Sieć Sądowa (EJN) może wspomóc właściwe organy, np. poprzez ułatwienie komunikacji i identyfikację oraz uzyskanie szczegółowych danych właściwych organów, z którymi należy się skontaktować.

- ▶ W następnym kroku zainteresowane właściwe organy powinny rozpocząć współpracę i koordynację swoich działań, aby uniknąć marnotrawienia zasobów, dublowania pracy lub ryzyka naruszenia zasady *ne bis in idem*. W większości spraw w wyniku dialogu, zbudowania wzajemnego zaufania i koordynacji między właściwymi organami udaje się z powodzeniem znaleźć rozwiązanie.
- ▶ W przypadku, gdy równoległe postępowania podlegają koordynacji, właściwe organy powinny rozważyć prowadzenie wszystkich postępowań w ramach jednej jurysdykcji, o ile jest to praktyczne, uwzględniając wpływ, jaki ściganie niektórych oskarżonych w jednej jurysdykcji może mieć na wszelkie postępowania w drugiej czy trzeciej jurysdykcji. Należy dołożyć wszelkich starań w celu zapobieżenia sytuacji, w której czynności ścigania w jednej jurysdykcji osłabiają czynności prowadzone w innej jurysdykcji.
- ▶ Decyzję o tym, gdzie przeprowadzić czynności ścigania, należy podjąć na jak najwcześniejszym etapie dochodzenia lub czynności ścigania oraz w pełnej konsultacji ze wszystkimi odpowiednimi organami w każdej jurysdykcji.
- ▶ Eurojust znajduje się w uprzywilejowanej pozycji pozwalającej na oferowanie wsparcia zainteresowanym organom w każdym momencie i na wszystkich wspomnianych etapach w ich wysiłkach ukierunkowanych na współpracę i znalezienie rozwiązania, a nawet by identyfikować sprawy zawisłe w państwach członkowskich, w których mogłoby dojść do takich konfliktów (zob. niżej).

Główne czynniki

Przy podejmowaniu decyzji o tym, w której jurysdykcji należy przeprowadzić ściganie, należy rozważyć wiele czynników. Wszystkie mogą mieć wpływ na ostateczną decyzję. Priorytet i waga, jakie należy przyznać każdemu czynnikowi, będą różne w każdym przypadku. Niektóre czynniki, jakie należy rozważyć, to:

Terytorialność Należy wstępnie założyć, że – jeśli to możliwe – czynności ścigania powinny zostać przeprowadzone w jurysdykcji, w której doszło do większości (lub najważ-

niejszej części) przestępstwa lub w której odnotowano większość (lub najważniejszą część) strat. W związku z tym należy właściwie rozważyć zarówno wymiar ilościowy („większość”), jak i jakościowy („najważniejsza część”).

Miejsce przebywania podejrzanego(-ych)/oskarżonego(-ych) W kontekście tego czynnika można rozważyć liczne elementy, takie jak:

- ▶ miejsce, w którym znaleziono podejrzanego/oskarżonego;
- ▶ obywatelstwo lub zwykłe miejsce pobytu podejrzanego/oskarżonego;
- ▶ możliwe silne osobiste związki z jednym państwem członkowskim lub inne istotne interesy podejrzanego/oskarżonego;
- ▶ możliwość zabezpieczenia przekazania lub ekstradycji podejrzanego/oskarżonego do innej jurysdykcji;
- ▶ możliwość przekazania postępowania do jurysdykcji, w której znajduje się podejrzany/oskarżony.

W sytuacjach, w których można zidentyfikować kilkoro współoskarżonych, ważna jest nie tylko ich liczba, lecz również rola każdego z nich w popełnieniu przestępstwa, a także miejsce, w którym się znajdują. Należy ponownie wziąć pod uwagę wymiar ilościowy i jakościowy.

W ocenie tych elementów powinno się również uwzględnić wszystkie obowiązujące unijne instrumenty prawne, w szczególności te odnoszące się do zasady wzajemnego uznawania. Ich zastosowanie może mieć wpływ na ocenę danego czynnika i w konsekwencji na ostateczną decyzję o tym, gdzie ma odbyć się ściganie. Na przykład zastosowanie decyzji ramowej o stosowaniu zasady wzajemnego uznawania do wyroków skazujących na karę pozbawienia wolności (2008/909/WSiSW), w połączeniu z decyzją ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania (2002/584/WSiSW), może skutkować tym, że miejsce, w którym znajduje się podejrzany/oskarżony, będzie miało drugorzędne znaczenie, ponieważ w późniejszym etapie skazana osoba może zostać przekazana innemu państwu członkowskiemu w celu wykonania kary pozbawienia wolności.

Dostępność i dopuszczalność dowodów Organy sądowe mogą prowadzić czynności ścigania jedynie z wykorzystaniem rzetelnych, wiarygodnych i dopuszczalnych materiałów dowodowych. Należy rozważyć lokalizację i dostępność materiałów dowodowych w odpowiedniej formie, jak również ich dopuszczalność i akceptację przez sąd. Należy również wziąć pod uwagę ilość i jakość materiałów dowodowych w zainteresowanym państwie członkowskim, chociaż można założyć, że ramy prawne wprowadzone w europejskim nakazie dochodzeniowym (dyrektywa 2014/41/UE) ułatwią gromadzenie materiałów dowodowych w kontekście transgranicznym.

Uzyskiwanie materiałów dowodowych od świadków, ekspertów i ofiar Organy sądowe muszą rozważyć moż-

liwość uzyskania materiałów dowodowych od świadków, ekspertów i ofiar, w tym, jeśli konieczne, należy uwzględnić zdolność takich osób do podróży do innej jurysdykcji w celu przedstawienia dowodu. Pod uwagę trzeba wziąć również możliwość uzyskania oferowanego przez nie dowodu w formie pisemnej lub na inne sposoby, na przykład na odległość telefonicznie lub w toku wideokonferencji.

Ochrona świadków Organy sądowe powinny zawsze dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa świadków lub osób asystujących w procesie ścigania. Przy podejmowaniu decyzji o jurysdykcji, w której ma odbyć się ściganie, czynniki, jakie należy rozważyć, mogą obejmować na przykład możliwość objęcia świadka programem ochrony w jednej jurysdykcji, przy braku takiej możliwości w innej jurysdykcji.

Interesy ofiar Zgodnie z dyrektywą 2012/29/UE w sprawie praw ofiar, organy sądowe muszą brać pod uwagę istotne interesy ofiar, w tym ich ochronę oraz to, czy mogłyby ucierpieć, gdyby czynności ścigania miałyby się odbyć w danej jurysdykcji. Taki powód obejmowałby również możliwość dochodzenia odszkodowania przez ofiary.

Etap postępowania Należy wziąć pod uwagę etap rozwoju postępowania karnego w zainteresowanym państwie członkowskim. Jeśli dochodzenie znajduje się już na zaawansowanym etapie w jednej z jurysdykcji, przekazanie sprawy do innej jurysdykcji może okazać się nieodpowiednim wyjściem.

Długość postępowania Czas nie powinien być czynnikiem determinującym przy podejmowaniu decyzji o tym, w której jurysdykcji powinno odbywać się ściganie; jednak jeśli inne czynniki są zrównoważone, organy sądowe powinny rozważyć, jak długo będzie trwało postępowanie w danej jurysdykcji („sprawiedliwość, na którą trzeba czekać, to żadna sprawiedliwość”).

Wymogi prawne Istniejące ramy prawne, w tym obowiązki i wymogi nakładane w każdej jurysdykcji, również powinny zostać wzięte pod uwagę, podobnie jak wszystkie możliwe skutki decyzji o tym, by przeprowadzić czynności ścigania w jednej jurysdykcji, a nie w innej (a także potencjalne skutki w każdej jurysdykcji). Organy sądowe nie powinny jednak decydować się na ściganie w danej jurysdykcji jedynie po to, by uniknąć realizacji obowiązków prawnych, które mają zastosowanie w jednej jurysdykcji, lecz już nie w innej.

Uprawnienia do wydawania wyroków Chociaż należy zagwarantować, że potencjalne sankcje dostępne oddają wagę zachowania przestępczego, które jest przedmiotem czynności ścigania, organy sądowe nie powinny prowadzić takich czynności w danej jurysdykcji jedynie dlatego, że potencjalne sankcje w niej dostępne są wyższe niż w innej jurysdykcji. Podobnie odpowiednie uprawnienia sądów różnych jurysdykcji do wydawania wyroków nie powinny być czynnikiem determinującym przy podejmowaniu decyzji o tym, w której jurysdykcji należy przeprowadzić postępowanie w sprawie.

Zyski z przestępstwa Przy ocenie dostępnych uprawnień dotyczących ograniczenia, odzyskania, zajęcia i konfiskaty

zysków z przestępstw należy wziąć pod uwagę obowiązujące unijne i międzynarodowe instrumenty prawne oraz, w szczególności, unijne instrumenty wzajemnego uznawania dotyczące zabezpieczenia i konfiskaty. Organy sądowe nie powinny jednak podejmować decyzji o tym, by podjąć czynności ścigania w danej jurysdykcji jedynie dlatego, że takie postępowanie skutkowałoby skuteczniejszym odzyskaniem zysków z przestępstwa.

Koszty i zasoby Chociaż organy sądowe powinny zwracać

uwagę na koszty i zasoby, koszty podjęcia czynności ścigania sądowego w sprawie lub jej wpływ na zasoby prokuratury nie powinny być czynnikiem decydującym o tym, czy czynności ścigania w sprawie należy podjąć w danej jurysdykcji, o ile wszystkie inne czynniki są zrównoważone.

Priorytety państw członkowskich Organy sądowe nie powinny odmówić przyjęcia procesu ścigania sprawy w swojej jurysdykcji, dlatego że sprawa nie ma priorytetowego znaczenia w danym państwie członkowskim.

WSPARCIE EUROJUSTU

- ▶ Wszelkie zaangażowane organy sądowe mogą w każdym momencie zwrócić się do Eurojustu o wsparcie.
- ▶ W ramach swojego mandatu i najlepiej od wczesnego etapu Eurojust może pomóc ułatwiać wstępne kontakty i konsultacje między właściwymi organami, koordynować ich działania, zachęcać i ułatwiać wymianę informacji w celu zyskania pełnego obrazu sprawy, zapewniać bezproblemowe stosowanie instrumentów współpracy sądowej, wyjaśniać powiązania między różnymi częściami sieci przestępczej i ułatwiać podejmowanie kolejnych decyzji o tym, w której jurysdykcji należy przeprowadzić ściganie. W sprawach, w które Eurojust nie został jeszcze zaangażowany, a właściwe organy nie mogły osiągnąć porozumienia co do skutecznego rozwiązania w kontekście bezpośrednich konsultacji zapewnionych w decyzji ramowej 2009/948/WSiSW, kwestia powinna w odpowiednich przypadkach być skierowana do Eurojustu przez którykolwiek zaangażowany właściwy organ.
- ▶ Eurojust może wykryć równoległe postępowania na wczesnym etapie i proaktywnie zapewnić wsparcie organom krajowym dzięki informacjom dotyczącym spraw, w których doszło do konfliktu jurysdykcji lub w których takie konflikty są prawdopodobne, otrzymywanym od państw członkowskich, zgodnie z decyzją ustanawiającą Eurojust.
- ▶ Na spotkaniach koordynacyjnych organizowanych przez Eurojust właściwe organy zaangażowanych państw członkowskich mogą się spotkać i podjąć dyskusję na temat przedmiotowych kwestii, przy wsparciu przedstawicieli krajowych. Dodatkowo wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze (JIT) mogą być przydatnym narzędziem w zapobieganiu konfliktom jurysdykcji i rozwiązywaniu ich, jako że w ramach zespołu JIT właściwe organy mogą również porozumieć się co do tego, w której jurysdykcji należałoby podjąć czynności ścigania i za jakie przestępstwa.
- ▶ Ponadto, działając przez swoich przedstawicieli krajowych (indywidualnie lub wspólnie) lub jako Kolegium, Eurojust może wydać zalecenia i niewiążące opinie, w których zwróci się do właściwych organów o zaakceptowanie tego, że jeden z nich może znajdować się w lepszej pozycji do podjęcia czynności dochodzeniowych lub ścigania w przypadku konkretnych działań.



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-PL-C • *ISBN* 978-92-9490-199-6 • *doi* 10.2812/728132
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-PL-N • *ISBN* 978-92-9490-134-7 • *doi* 10.2812/944277