

Riktlinjer för att besluta ”Vilken jurisdiktion ska åtala?”



Riktlinjer för att besluta ”Vilken jurisdiktion ska åtala?”

DEL I: BAKGRUND

Ökningen av den gränsöverskridande brottsligheten har med åren lett till fler ärenden där flera medlemsstater, enligt den inhemska lagstiftningen, har jurisdiktion att åtala.

Enligt sitt mandat har Eurojust, ända sedan det inrättades, tagit upp frågan om vilken jurisdiktion som är mest lämpad att åtala i gränsöverskridande ärenden där ett åtal redan har väckts eller kan komma att väckas i två eller fler jurisdiktioner. För att förebygga och hjälpa till med att lösa jurisdiktionskonflikter som annars skulle kunna leda till åsidosättande av *ne bis in idem*-principen, och säkerställa att mest effektiv praxis kring brottmål finns inom den Europeiska unionen (EU) publicerade Eurojust år 2003 *Guidelines for deciding ‘Which jurisdiction should prosecute?’* (Riktlinjer för beslut om vilken jurisdiktion som ska åtala). Riktlinjerna föreslår faktorer som man ska ta hänsyn till i ärenden som berör flera jurisdiktioner. Sedan de antogs har de hjälpt behöriga nationella myndigheter att fastställa vilken jurisdiktion som är den bästa att väcka åtal i, vid gränsöverskridande ärenden. Riktlinjerna hjälper också Eurojust, som kan ge de behöriga nationella myndigheterna råd i denna fråga. Dessutom har Riktlinjerna, sedan de publicerades, använts av vissa medlemsstater som referenspunkt när de tagit fram egen lagstiftning eller egna riktlinjer.

Eftersom man vill ta hänsyn till utvecklingen inom EU-området frihet, säkerhet och rättvisa och den operativa erfarenhet som Eurojust fått under mer än ett decennium, samt de behov som praktikerna uttryckt vid ett flertal tillfällen, så kommer nu en reviderad version av dessa Riktlinjer att publiceras.

Eftersom en stor majoritet av medlemsstaterna inte har lagt fast några kriterier för att välja bästa platsen för åtal när det råder gränsöverskridande jurisdiktionskonflikter och eftersom det inte finns några ”horisontella” rättsliga EU-instrument för detta, så har Riktlinjerna för avsikt att vara ett flexibelt redskap som kan vägleda och påminna de behöriga myndigheterna om de faktorer som ska övervägas. De ger en gemensam utgångspunkt, utifrån vilken man kan fatta ett beslut. Riktlinjerna utgör inga bindande regler och ska inte ges företräde före tillämplig nationell, EU- eller internationell rätt.

”Rättsliga myndigheter” i dessa Riktlinjer hänvisar till

domare, åklagare eller andra myndigheter som är behöriga i enlighet med nationell lagstiftning.

EU:s rättsliga ramar

Riktlinjerna tar hänsyn till EU:s relevanta rättsliga ramar, i synnerhet:

- ▶ Rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden är för närvarande det enda EU-instrument som behandlar denna fråga. Det omfattar en mekanism för direkt samråd mellan behöriga myndigheter för att hitta en effektiv lösning och undvika negativa konsekvenser till följd av parallella förfaranden. Hänvisningar till några relevanta faktorer som de behöriga myndigheterna bör överväga, inklusive de i Eurojusts riktlinjer från 2003, görs i ingressen (skäl 9).
- ▶ Andra rättsliga instrument i brottsfrågor, i synnerhet texter som handlar om specifika brottstyper, som Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (artikel 9) och Rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet (artikel 7), innehåller regler kring de faktorer man ska ta hänsyn till, i syfte att koncentrera förfarandena till en enda medlemsstat om det finns fler än en medlemsstat som skulle kunna åtala på grundval av samma brott.
- ▶ Regler om Eurojusts assistans för att underlätta samarbetet och samordningen mellan nationella myndigheter omfattar:
 - Artikel 85.1.c i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
 - Artikel 6 och 7 (Eurojusts rekommendationer och icke-bindande yttranden) och 13.7 (medlemsstaternas skyldighet att informera Eurojust om ärenden där en jurisdiktionskonflikt har uppstått eller sannolikt kommer att uppstå) i Rådets beslut 2002/187/RIF om inrättande av Eurojust, vilket ändrats av Rådets beslut 2009/426/RIF;
 - Artikel 12 och skäl 4, 9, 10 och 14 i Rådets rambeslut 2009/948/RIF; och
 - Artikel 7 i Rådets rambeslut 2008/841/RIF.

DEL II: PRAKTISKA RIKTLINJER

Huvudprinciper

- ▶ *"Ne bis in idem"* är en grundprincip inom straffrätten på nationell, EU- och internationell nivå, som anger att en misstänkt inte ska åtalas mer än en gång för samma brott, oberoende av om det första åtalet ledde till en fällande eller friande dom. Inom EU-området frihet, säkerhet och rättvisa är de viktigaste rättsliga källorna till denna princip artikel 54-58 i Schengenavtalets tillämpningskonvention och artikel 50 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, vilka ska tolkas i ljuset av relevant rättspraxis hos EU-domstolen. (För en översikt över domstolens rättspraxis kring *ne bis in idem*-principen, se Eurojustdokumentet, *The principle of ne bis in idem in criminal matters in the case-law of the Court of Justice of the European Union* (Ne bis in idem-principen i brottsfrågor inom EU-domstolens rättspraxis)). Dessa *Riktlinjer* efterlever helt *ne bis in idem*-principen.
- ▶ I linje med Rådets rambeslut 2009/948/RIF (skäl 12), stöttar dessa *Riktlinjer* helt och hållet tanken att principen om ett obligatoriskt åtal, inom EU:s gemensamma område frihet, säkerhet och rättvisa, styrt av straffprocesslagstiftningen i flera medlemsstater, ska anses uppfyllt när någon medlemsstat säkerställer att åtal sker för ett visst brott.
- ▶ Varje ärende är unikt och således ska alla beslut om vilken jurisdiktion som är bäst lämpad för ett åtal utgå ifrån fakta kring och bakgrund till varje enskilt ärende. Alla faktorer som anses vara relevanta ska övervägas, för rättvisans behöriga gång.
- ▶ När ett beslut fattas ska de rättsliga myndigheterna väga och rättvist bedöma alla faktorer, både för och emot, innan ett åtal väcks i varje jurisdiktion.
- ▶ Rättsliga myndigheter ska identifiera alla jurisdiktioner där ett åtal inte bara är möjligt, utan även där det är realistiskt att tro att ärendet verkligen ska kunna leda fram till åtal.
- ▶ Som en del av diskussionerna kring att lösa dessa ärenden ska de rättsliga myndigheterna utforska alla möjligheter som gällande internationella konventioner och EU-instrument tillhandahåller för att, till exempel, få bevis över gränserna, överföra förfaranden eller lämna ut personer.
- ▶ Beslutet måste alltid vara rättvist, oberoende och objektivt och måste fattas med hänsyn tagen till Europa konventionen om de mänskliga rättigheterna

och EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, och säkerställa att alla tilltalades eller möjliga tilltalades rättigheter skyddas under förfarandet.

Vad ska man göra?

- ▶ Så snart parallella förfaranden upptäcks ska de behöriga myndigheterna i de berörda medlemsstaterna kontakta varandra. Inom sitt mandat kan det europeiska rättsliga nätverket (EJN) hjälpa de behöriga myndigheterna, t.ex. genom att underlätta kommunikationen och identifiera och få fram uppgifter om de behöriga myndigheter som ska kontaktas.
- ▶ Nästa steg är att de berörda behöriga myndigheterna ska börja samarbeta och samordna sina handlingar för att undvika resursslöseri, dubbelarbete eller att man bryter mot *ne bis in idem*-principen. I de flesta fall medför dialog, ömsesidigt förtroende och samordning mellan behöriga myndigheter att man lyckas hitta en lösning.
- ▶ När parallella förfaranden samordnas ska de behöriga myndigheterna överväga att sköta alla förfaranden inom en och samma jurisdiktion, under förutsättning att detta är praktiskt genomförbart, och med hänsyn tagen till den effekt som åtalet av vissa tilltalade i en jurisdiktion kan ha på något åtal i en andra eller tredje jurisdiktion. Alla tänkbara ansträngningar ska göras för att förebygga att ett åtal underminerar ett annat.
- ▶ Beslutet om var åtal ska väckas ska fattas så tidigt som möjligt under utrednings- eller åtalsprocessen, och i samråd med alla relevanta myndigheter inom varje jurisdiktion.
- ▶ Eurojust kan genom sin privilegierade ställning ge stöd åt de berörda myndigheterna i deras ansträngningar för att samarbeta och hitta lösningar, när som helst under alla de tidigare stegen, och även identifiera pågående ärenden i medlemsstater där sådana konflikter skulle kunna uppstå (se nedan).

Huvudfaktorer

Ett antal faktorer bör övervägas vid beslutet om vilken jurisdiktion som ska åtala. Alla dessa kan påverka det slutgiltiga beslutet. Vilken prioritering och vikt som ska ges till de olika faktorerna varierar från fall till fall. Vissa av de faktorer som ska övervägas är:

Territorialitet Man ska preliminärt anta att ett åtal, om möjligt, ska väckas inom den jurisdiktion där den största – eller den viktigaste – delen av brottsligheten utförts eller där den största – eller den viktigas-

te – delen av en förlust uppstått. Alltså ska både den kvantitativa ("den största") och den kvalitativa ("den viktigaste delen") dimensionen övervägas noggrant.

Lokalisering av de(n) misstänkta/anklagade personen/personerna Ett antal element kan övervägas i samband med denna faktor, som till exempel:

- ▶ den plats där den misstänkta/anklagade personen påträffats;
- ▶ den misstänkta/anklagade personens nationalitet eller normala hemvist;
- ▶ de möjliga starka kopplingarna till en medlemsstat eller andra avgörande intressen för den misstänkta/anklagade personen;
- ▶ möjligheten att säkra överlämningen eller utlämningen av den misstänkta/anklagade personen till en annan jurisdiktion; och
- ▶ möjligheten att föra över förfarandena till den jurisdiktion där den misstänkta/anklagade personen befinner sig.

I lägen där flera medtilltalade kan identifieras är inte bara deras antal relevant, utan även deras respektive roller när brottet begicks och var de befinner sig. Återigen ska hänsyn tas till både den kvalitativa och den kvantitativa dimensionen.

Utvärderingen av dessa faktorer ska också ta hänsyn till alla tillämpliga rättsliga EU-instrument, i synnerhet de som gäller principen om ömsesidigt erkännande. Tillämpningen av dessa kan påverka bedömningen och således det slutgiltiga beskedet om var åtalet ska göras. Till exempel kan tillämpningen av rambeslutet om ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden som leder till fängelsestraff (2008/909/RIF), i kombination med rambeslutet om en europeisk arresteringsorder (2002/584/RIF) innebära att den misstänkta/anklagade personens plats blir ett mindre viktigt kriterium, eftersom den dömda personen i ett senare skede kan flyttas till en annan medlemsstat för att sitta av straffet där.

Tillgänglighet och tillåtlighet av bevis Rättsliga myndigheter kan bara verkställa ärenden med robusta, trovärdiga och tillåtliga bevis. Var bevisen finns, deras tillgänglighet och tillåtlighet samt domstolens acceptans av dessa ska övervägas. Hänsyn ska även tas till kvantiteten och kvaliteten hos bevisen i de berörda medlemsstaterna, även om det rättsliga ramverk som införts i och med den europeiska utredningsordern (Direktiv 2014/41/EU) kan förväntas underlätta insamlingen av bevis över gränserna.

Inhämtning av bevis från vittnen, experter och brottsoffer Rättsliga myndigheter måste överväga möjligheten att inhämta bevis från vittnen, experter och brottsoffer, inklusive, om nödvändigt, möjligheten för dessa att resa till en annan jurisdiktion för att vittna. Hänsyn ska även tas till möjligheten att ta emot deras vittnesmål i skriftlig form eller på annat sätt, som per telefon eller videokonferens.

Vittnesskydd De rättsliga myndigheterna ska alltid försöka säkerställa att vittnen eller andra av åtalet berörda personer inte löper någon fara. När beslut fattas om jurisdiktionen för åtal ska hänsyn tas till, till exempel, möjligheten att en jurisdiktion kan erbjuda någon form av vittnesskydd, medan en annan jurisdiktion inte har denna möjlighet.

Brottsoffrens intressen I enlighet med Direktiv 2012/29/EU om brottsoffers rättigheter måste de rättsliga myndigheterna ta hänsyn till brottsoffrens viktiga intressen, inklusive deras säkerhet, och om de skulle missgynnas av att ett åtal sker i en jurisdiktion, i stället för i en annan. Sådana överväganden omfattar även brottsoffrens möjligheter att kräva ersättning.

Förfarandets skede Hänsyn ska tas till hur pass långt det straffrättsliga förfarandet har kommit i den berörda medlemsstaten. Om en utredning redan har kommit långt i en jurisdiktion så kanske det inte är lämpligt att den överförs till en annan.

Förfarandets längd Tiden ska inte vara den avgörande faktorn för beslutet om vilken jurisdiktion som ska åtala, men om andra faktorer väger lika bör de rättsliga myndigheterna överväga hur lång tid det skulle ta att slutföra förfarandet i en viss jurisdiktion ("försenad rättvisa är ingen rättvisa").

Rättsliga krav Det befintliga rättsliga ramverket, inklusive skyldigheter och krav som gäller i alla jurisdiktioner, ska övervägas tillsammans med alla möjliga effekter av att besluta att åtala i en viss jurisdiktion och inte i en annan, samt det möjliga slutresultatet i varje jurisdiktion. De rättsliga myndigheterna ska dock inte välja att åtala i en jurisdiktion i stället för i en annan, enbart för att slippa efterleva de rättsliga krav som gäller i en jurisdiktion, men inte i en annan.

Straffvärde Det måste säkerställas att de möjliga straff som kan dömas ut återspeglar hur pass grovt det brott är som åtalet gäller, men de rättsliga myndigheterna får inte välja att åtala i en jurisdiktion enbart för att de möjliga straffen där är högre än i en annan jurisdiktion. På samma sätt får inte heller domstolarnas straffmätning i de olika jurisdiktionerna vara någon avgörande faktor för beslutet om i vilken jurisdiktion man ska väcka åtal i ett ärende.

Intäkter från brott Hänsyn ska tas till tillämpliga EU- och internationella rättsliga instrument och, i synnerhet instrument om frysning och förverkande, vid bedömningen av vilka möjligheter det finns att hindra, återta, beslagta och konfiskera brottsvinster. De rättsliga myndigheterna ska dock inte besluta att väcka åtal i en jurisdiktion framför en annan enbart eftersom ett åtal där skulle leda till ett mer effektivt återtagande av brottsvinster.

Kostnader och resurser Även om de rättsliga myn-

digheterna måste vara medvetna om kostnader och resurser så får inte kostnaderna för att väcka åtal i ett ärende, eller vilken effekt det får på åklagarkamarens resurser, vara en faktor för beslutet om åtal ska väckas i en viss jurisdiktion och inte i en annan, om inte alla andra faktorer är desamma.

Medlemsstaters prioriteringar Rättsliga myndigheter får inte vägra att ta emot ett ärende för åtal inom deras jurisdiktion, på den grunden att det inte betraktas som något prioriterat brott i deras medlemsstat.

EUROJUSTS STÖD

- ▶ Hjälp från Eurojust kan begäras, när som helst, av någon av de berörda rättsliga myndigheterna.
- ▶ Inom sitt mandat, och helst redan i ett tidigt skede, kan Eurojust hjälpa till att lägga preliminära kontakter och möjliggöra samråd mellan behöriga myndigheter, samordna deras handlingar, uppmuntra och påskynda informationsutbytet så att en helhetsbild kan ges av ärendena, säkerställa en smidig användning av rättsliga samarbetsinstrument, klargöra kopplingar mellan olika delar av kriminella nätverk och möjliggöra att beslut kan fattas om vilken jurisdiktion som ska åtala. I ärenden där Eurojust ännu inte varit inblandat och där de behöriga myndigheterna inte kan enas om en effektiv lösning inom ramen för det direkta samråd som anges i Rådets rambeslut 2009/948/RIF, ska fallet, om det är tillämpligt, hänvisas till Eurojust av någon av de inblandade behöriga myndigheterna.
- ▶ Eurojust kan upptäcka parallella förfaranden och proaktivt ge sitt stöd till nationella myndigheter, tack vare informationen om ärenden inom vilka behörighetskonflikter har uppstått eller sannolikt kommer att uppstå, som medlemsstaterna skickat in i enlighet med Rådets beslut om inrättandet av Eurojust.
- ▶ Vid samordningsmöten som Eurojust organiserar, kan de behöriga myndigheterna i de inblandade medlemsstaterna träffas och diskutera de saker som står på spel, med stöd av de nationella medlemmarna. Dessutom kan gemensamma utredningsgrupper (JIT:er) vara ett nyttigt redskap för att förebygga och lösa behörighetskonflikter eftersom de behöriga myndigheterna, inom ramen för en JIT, även kan enas om vilken jurisdiktion som ska åtala och för vilka brott åtal ska väckas.
- ▶ Dessutom kan Eurojust, genom sina nationella medlemmar (enskilt eller gemensamt) eller som ett kollegium utfärda rekommendationer och icke-bindande yttranden och be de behöriga myndigheterna att de accepterar att en av dem kan befinna sig i ett bättre läge för att genomföra en utredning eller att åtala specifika gärningar.



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-SV-C • *ISBN* 978-92-9490-200-9 • *doi* 10.2812/333924
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-SV-N • *ISBN* 978-92-9490-140-8 • *doi* 10.2812/497588