



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 26.7.2000
KOM(2000) 495 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO
NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE**

Rikosasioita koskevien lopullisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen

KOMISSIION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE JA EUROOPAN PARLAMENTILLE

Rikosasioita koskevien lopullisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen

JOHDANTO

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan a alakohdan mukaan oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevaan yhteiseen toimintaan sisältyy "jäsenvaltioiden toimivaltaisten ministeriöiden sekä oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyön helpottaminen ja nopeuttaminen [...] tuomioiden täytäntöönpanon osalta". Perinteinen oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa perustuu useisiin kansainvälisiin sopimuksiin, joiden leimaa-antava piirre on "pyyntöihin perustuva" periaate. Tällä tarkoitetaan, että täysivaltainen valtio esittää pyynnön toiselle täysivaltaiselle valtiolle, joka päättää, noudattaako se pyyntöä vai ei. Jotkut pyynnön noudattamista koskevat säännöt ovat melko tiukkoja eivätkä jätä sanotusti harkinnanvaraa, toiset taas jättävät pyynnön vastaanottavalle valtiolle täyden vapauden päätöksenteossa. Pyyntöä esittäneen valtion on lähes aina odotettava vastausta pyyntöönsä ennen kuin sen viranomaiset voivat viedä rikosasian oikeuskäsittelyyn.

Perinteinen järjestelmä on hidas ja kankea ja lisäksi pyynnön esittänyt tuomari tai syyttäjä ei voi olla varma vastauksen sisällöstä. Niiden periaatteiden pohjalta, jotka ovat edistäneet yhtenäismarkkinoiden perustamista, on tämän vuoksi syntynyt ajatus, että myös oikeudellista yhteistyötä voitaisiin edistää vastavuoroinen tunnustamisen avulla. Yksinkertaistaen voitaisiin todeta tämän merkitsevän sitä, että kun tietty toimenpide on toteutettu, esimerkiksi tuomari on laillisten valtuuksiensa nojalla antanut tuomion yhdessä jäsenvaltiossa, toimenpide hyväksytään automaattisesti muissakin jäsenvaltioissa ja sillä on siellä samat tai ainakin samanlaiset vaikutukset, jos se on ylipäättään luonteeltaan sellainen, että sillä on merkitystä rajojen ulkopuolella. Komissio on täysin tietoinen siitä, että tämä saattaa vaikuttaa yksinkertaiselta, mutta yksityiskohtaisessa tarkastelussa tilanne osoittautuu erittäin mutkikkaaksi. Tämän tiedonannon pääasiallinen tarkoitus on näyttää, millä tavoin komissio uskoo Euroopan unionin voivan ratkaista asiaan liittyvät ongelmat.

Tässä yhteydessä on syytä viitata Tampereen Eurooppa-neuvoston lausumaan, jonka mukaan "tehostettu oikeuden päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja vaadittava lainsäädännön lähentäminen parantaisivat viranomaisten välistä yhteistyötä ja yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa". Vastavuoroinen tunnustamisen avulla olisi siten varmistettava, että tuomiot pannaan täytäntöön ja että rangaistusten täytäntöönpanossa suojellaan yksilön oikeuksia. Tuomio olisi esimerkiksi pyrittävä panemaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa myös silloin kun sen avulla voidaan edistää rikoksentekijän sopeutumista yhteiskuntaan.

Vastavuoroinen tunnustamisen periaate on merkittävä sekä lopullisten päätösten (erityisesti tuomioiden) että näitä edeltävien päätösten kannalta. Tässä tiedonannossa keskitytään lopullisten päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen.

Tässä tiedonannossa komissio ilmaisee näkemyksiään rikosasioita koskevien lopullisten päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Aihe on uusi ja monimutkainen. Tiedonannossa

ei siis pyritä antamaan lopullisia vastauksia kaikkiin esille tuleviin kysymyksiin, vaan siinä pyritään tunnistamaan erilaisia etenemismahdollisuuksia.

Tämän tiedonannon toisena keskeisenä tavoitteena on osallistua vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanoa koskevaan toimenpideohjelmaan, jonka toteuttamista Tampereella lokakuussa 1999 kokoontunut oikeus- ja sisäasioiden Eurooppa-neuvosto on vaatinut.

Komissio pyytää Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tutustumaan tähän tiedonantoon ja ilmoittamaan komissiolle mielipiteensä siinä esitetyistä näkemyksistä.

1. TAUSTAA

Cardiffissa 15. ja 16. kesäkuuta 1998 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi neuvostoa selvittämään jäsenvaltioiden tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen laajentamismahdollisuuksia.¹

Myös 3. joulukuuta 1998 hyväksytyssä neuvoston ja komission **toimintasuunnitelmassa** parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta², käsitellään rikosasioita koskevien päätösten vastavuoroista tunnustamista. Toimintasuunnitelman 45 kohdan f alakohdassa pyydetään aloittamaan kahden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta toimet, joilla helpotetaan päätösten vastavuoroista tunnustamista ja tuomioiden täytäntöönpanoa rikosasioissa.

Työskentely rikosasioita koskevien päätösten vastavuoroisen tunnustamisen parissa aloitettiin neuvoston työryhmissä vuonna 1999, ja **Tampereella** 15. ja 16. päivänä pidetyssä Eurooppa-neuvoston oikeus- ja sisäasioiden erityiskokouksessa todettiin, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen olisi oltava Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön perusta sekä yksityisoikeudellisissa että rikosasioissa.³ Neuvostoa ja komissiota pyydettiin vahvistamaan joulukuuhun 2000 mennessä toimenpideohjelma vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi. Tässä ohjelmassa olisi myös aloitettava niiden prosessioikeudellisten yksityiskohtien käsittely, joiden osalta yhteiset vähimmäisvaatimukset katsotaan tarpeellisiksi, jotta helpotetaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden keskeisiä oikeusperiaatteita noudattaen.⁴

Viime kuukausien aikana työskentely neuvoston työryhmissä on keskittynyt kahteen vastavuoroisen tunnustamisen piirteeseen: 1) vastavuoroista tunnustamista koskevaan toimenpideohjelmaan ja 2) varojen hukkaamiskieltoa koskevien päätösten vastavuoroiseen tunnustamiseen. Kun monenlaisten varojen ja varsinkin pankkitalletusten siirtäminen käy hyvin nopeasti valtion sisällä, Euroopan yhteisössä ja jopa maailmanlaajuisesti, varojen hukkaamiskieltopäätöksen nopeudella on keskeinen merkitys varmistettaessa, että täytäntöönpanoviranomaisten toimilla on jonkinlaiset menestymisen mahdollisuudet.

¹ Puheenjohtajan päätelmät, kohta 39.

² EYVL C 19, 23.1.1999, s. 1.

³ Puheenjohtajan päätelmät, kohta 33.

⁴ Puheenjohtajan päätelmät, kohta 37.

Vastaavasti nopean toiminnan mahdollistavaa kansainvälistä järjestelmää kaivataan kipeästi, ja vastavuoroisen tunnustamisen periaate näyttäisi osaltaan vastaavan tähän tarpeeseen.

2. KOMISSION VALITSEMA LÄHESTYMISTAPA

Komissio on erittäin tyytyväinen siihen, että edellä kuvailtujen kysymysten käsittely on aloitettu. Varojen hukkaamiskielto on kuitenkin vain yksi huomioon otettava näkökohta vastavuoroisen tunnustamisen tehtäväkentässä. Jo aloitettua varojen hukkaamiskieltoa koskevien päätösten tunnustamiseen liittyvää käsittelyä olisi täydennettävä laatimalla lopullisten päätösten tunnustamista koskevat säännöt, joissa otetaan huomioon kysymys, onko hukkaamiskieltoon asetetut varat vapautettava vai onko määrättävä menettämisseuraamuksesta. Joka tapauksessa vastavuoroisen tunnustamisen periaate olisi yleisesti vakiinnutettava sekä prosessuaalisten että aineellisoikeudellisten päätösten osalta. Tässä tiedonannossa on siten tarkoitus käsitellä sitä tehtäväkentän osaa, joka koskee lopullisten aineellisoikeudellisten päätösten vastavuoroista tunnustamista.

Tämän tiedonannon tarkoituksena ei ole käsitellä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista. Pitkällä aikavälillä arvioituna rikoksenteekijöiden luovuttaminen saattaa tulla tarpeettomaksi, jos yhdessä jäsenvaltiossa tehtyt päätökset yksinkertaisesti tunnustetaan toisessa jäsenvaltiossa. Asia ansaitsee kuitenkin erityistä huomiota ennen tämän toteutumista. Tampereen päätelmien 35 kohdan mukaisesti luovuttamiseen onkin syytä kiinnittää erityistä huomiota ja sen parissa on työskenneltävä erikseen.

Komission yksiköt ovat järjestäneet kaksi kokousta kyseisestä aiheesta voidakseen laatia tämän tiedonannon: kokouksen riippumattomien asiantuntijoiden kanssa 10. toukokuuta ja toisen hallituksia edustavien asiantuntijoiden kanssa 31. toukokuuta 2000. Näiden tapaamisten tarkoituksena oli saada palautetta asiaa koskevasta komission valmisteluasiakirjasta. Tämä tiedonanto perustuu asiantuntijoiden antamaan palautteeseen ja komission yksiköissä muodostuneisiin kantoihin.

3. RIKOSASIOITA KOSKEVIEN LOPULLISTEN PÄÄTÖSTEN VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN KÄSITE

3.1. Vastavuoroinen tunnustaminen

Vastavuoroisen tunnustamisen käsitteen katsotaan useimmiten perustuvan ajatukselle, että vaikka toinen valtio ei ehkä käsitelisi tiettyä asiaa samalla tai edes lähes samalla tavalla kuin oma valtio, lopputulosta voidaan kuitenkin pitää oman valtion päätöksiin verrattavana. Molemmipuolinen luottamus on tärkeä osatekijä. Kyseessä ei ole pelkästään luottamus sopimuspuolen sääntöihin, vaan myös siihen, että sääntöjä sovelletaan oikein.

Vastaavuuden ja sen perustana olevan luottamuksen pohjalta toisen valtion ratkaisujen täytäntöönpano sallitaan oman lainkäyttövallan alueella. Siten yhden valtion viranomaisen päätös on hyväksyttävissä sellaisenaan toisessa valtiossa, vaikka vastaavanlaista viranomaista ei välttämättä edes ole tuossa valtiossa tai se ei ehkä voi tehdä samanlaisia päätöksiä tai olisi tehnyt aivan toisenlaisen päätöksen vastaavassa tapauksessa.

Ulkomaisen päätöksen tunnustaminen rikosasiassa voidaan ymmärtää siten, että sen vaikutuksesta päätös tulee voimaan sen valtion ulkopuolella, jossa se on tehty. Tämä

voi tapahtua antamalla sille sama oikeusvaikutus kuin sillä on ulkomaisen rikosoikeuden mukaan tai ottamalla päätös huomioon, jotta sen vaikutukset olisivat samat kuin päätöksen tunnustavan valtion rikosoikeuden mukaan.

Vastavuoroisen tunnustamisen käsitteeseen yhdistyy usein (mutta ei aina) jonkinasteinen yhteisten normien käyttöönotto tavoissa, joilla valtiot käsittelevät asioita. Yhteiset normit helpottavat usein toisessa valtiossa tehdyn ratkaisun hyväksymistä. Toisaalta vastavuoroinen tunnustaminen voi jossain määrin tehdä yhdenmukaistamisen tarpeettomaksi.

3.2. Lopulliset päätökset

Tämän käsitteen ja erityisesti "lopullisuuden" määrittelemineen on osoittautunut hankalaksi. Päätöksellä tarkoitetaan tässä tointa, jolla tietty asia ratkaistaan sitovasti. Ehdotamme, että lopullisen päätöksen alustavaan määritelmään sisällytetään kaikki päätökset, joissa annetaan rikosasian aineellista puolta koskeva ratkaisu, johon ei voi enää hakea muutosta varsinaisin muutoksenhakekeinoin, tai jos varsinainen muutoksenhaku on vielä mahdollinen, sillä ei ole lykkäävää vaikutusta.⁵

Tämän alustavan määritelmän on tarkoitus kattaa tuomioistuinten päätösten lisäksi kaikki muutkin päätökset, jotka täyttävät asetetut kriteerit. Riippuen siitä, miten asiaa käsitellään jäsenvaltion lainsäädännössä, rikoksen uhrin ja rikosentekijän välinen sovittelu tai esimerkiksi epäillyn ja syyttäjäviranomaisten väliset sopimukset kuuluisivat myös määritelmän piiriin, jos niiden vaikutuksesta samaa tekoa koskevaa syytettä ei voida enää tutkia.

Tärkeä kysymys tässä yhteydessä on, tulisiko vastavuoroisen tunnustamisen koskea hallintoviranomaisten tekemiä päätöksiä. Esimerkiksi vuoden 1968 Brysselin yleissopimuksen 25 artiklassa yleissopimuksen tunnustamista ja täytäntöönpanoa koskevien määräysten soveltamisala rajoitetaan koskemaan ainoastaan tuomioistuinten ratkaisuja. Rikosasioissa, jotka määritellään jäljempänä, tietyt hallintoviranomaisten päätökset ovat kuitenkin sallittuja useissa EU:n jäsenvaltioissa. Siten vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä ei olisi kattava, jos tällaiset päätökset eivät sisältyisi siihen. Tämä vastaa vuodelta 1970 peräisin olevaa yleissopimusta rikosasioissa annettujen tuomioiden pätevydestä kansainvälisesti (1b artikla) ja vuodelta 1991 olevaa yleissopimusta rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta (1.1.a artikla). Myös toiminnalliset syyt puoltavat tätä lähestymistapaa: oikeushenkilöiden vastuuta silloin, kun rikos on tehty niiden puolesta tai niiden hyväksi, ei (vielä) pidetä rikosoikeudellisena vastuuna useissa jäsenvaltioissa. Päätösvallan omaavaan viranomaiseen perustuva erottelu saattaisi johtaa vääristymiin.

3.3. Rikosasiat

(Aineellisella) rikosoikeudella on perinteisesti tarkoitettu valtion asettamia sääntöjä, joilla se määrää seuraamuksia käyttäytymisestä, jota se ei pidä sosiaalisten normiensä

5

Määritelmä on samansuuntainen kuin voimassaolevissa **siviili- ja kauppaoikeudellisiin** asioihin sovellettavissa määräyksissä, jotka sisältyvät tuomioistuimen toimivaltaa sekä tuomioiden täytäntöönpanoa yksityisoikeuden alalla koskevaan yleissopimukseen (vuoden 1968 Brysselin yleissopimus) (EYVL C 189, 28.7.1990, s. 2; konsolidoitu versio EYVL C 27, 26.1.1998).

mukaisena. Tarkoituksena on tällöin estää rikoksentekijää tekemästä uusia rikoksia ja estää muita tekemästä samanlaisia tekoja.

Viime aikoina tämä käsite on laajentunut kattamaan myös yhteiskuntaan sopeuttamisen (esimerkiksi huumeiden käyttäjien vieroitushoitoa koskevat määräykset).

Lisäksi varsinkin Euroopan unioni on toteuttanut toimenpiteitä, joilla säädellään rikollisiin tekoihin liittyvää oikeushenkilöiden vastuuta.⁶ Tällainen vastuu voi olla rikosoikeudellista vastuuta. Olisi suotavaa, että myös tiettyjä toimenpiteitä, jotka eivät ole luonteeltaan rikosoikeudellisia, pidettäisiin rikosasioita koskevinä silloin kun ne ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että oikeushenkilöt voidaan saattaa vastuuseen rikoksista, jotka oikeushenkilöiden johtoportaan toimivat luonnolliset henkilöt ovat tehneet niiden eduksi.

4. VOIMASSAOLEVAT KANSAINVÄLISET SOPIMUKSET

Lopullisten päätösten tunnustamisesta on jo tehty useita yleissopimuksia. Euroopan neuvosto laati vuonna 1970 Haagin yleissopimuksen rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälisestä pätevyydestä ja avasi sen allekirjoituksille. EY:n jäsenvaltiot hyväksyivät samoin Haagissa 13. marraskuuta 1991 rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanoa koskevan yleissopimuksen. Kumpaakaan sopimusta ei juurikaan ole ratifioitu. Kolmas esimerkki on Maastrichtin sopimukseen perustuva vuoden 1998 Euroopan unionin yleissopimus ajokielloista, jota yksikään jäsenvaltio ei ole vielä ratifioinut. Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14 päivänä kesäkuuta 1985 tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta (Schengenissä 19. kesäkuuta 1990) tehdyn yleissopimuksen III osaston 3 luku sisältää *ne bis in idem* -periaatteen soveltamista koskevia sääntöjä (54–58 artikla). Schengenin järjestelmän puitteissa on lisäksi hyväksytty sopimus yhteistyöstä tieliikennerekkomusten käsittelyssä sekä niihin liittyvien sakkorangaistusten täytäntöönpanossa.^{7 8}

Tällä hetkellä yksikään näistä sopimuksista ei ole voimassa kaikissa jäsenvaltioissa. Mikään niistä ei myöskään tunnu olevan sisällöltään riittävä täyttämään täysimääräisen vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän perustamisen vaatimuksia.

⁶ Ks. esim. Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevaan yleissopimukseen liittyvä toinen pöytäkirja, 3 artikla (EYVL C 221, 19.7.1997), yhteinen toiminta 21 päivältä joulukuuta 1998 rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa (EYVL L 351, 29.12.1998) ja 29 päivänä toukokuuta 2000 tehty neuvoston puitepäätos rahanväärennyksen estämiseksi annettavan suojan vahvistamisesta rikosoikeudellisten ja muiden seuraamusten avulla euron käyttöönoton yhteydessä, 8 artikla (EYVL L 140, 14.6.2000).

⁷ 28. huhtikuuta 1999 tehty päätös (SCH/Com-ex (99) 11, versio 2).

⁸ Yksityisoikeutta koskee esimerkiksi vuodelta 1968 oleva Brysselin yleissopimus tuomioistuinten toimivallasta sekä tuomioiden täytäntöönpanosta yksityisoikeuden alalla. Vaikka sopimuksessa määrätään eksekvatuurimenettelystä ennen kuin päätös voidaan panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa, se luo kuitenkin välineen, jonka mukaan itse päätöstä ei voida kiistää asiaratkaisun osalta (29 artikla) ja että se tunnustetaan ilman erityistä menettelyä (26 artikla).

5. VIREILLÄOLEVISTA ASIOISTA JA TOISISSA JÄSENVALTIOISSA TEHDYISTÄ PÄÄTÖKSISTÄ ANNETTAVAT TIEDOT

Jotta toisessa jäsenvaltiossa tehty päätös voitaisiin tunnustaa, on ensinnäkin saatava tieto tällaisen päätöksen olemassaolosta ja sen sisällöstä. Joissain tilanteissa syytetyn voidaan odottaa ilmoittavan viranomaisille päätöksestä, erityisesti jos tästä on hänelle hyötyä, kuten tapauksissa, joissa *ne bis in idem* -periaate on sovellettavissa. On myös tapauksia, joissa tällaista ilmoitusta ei voida edellyttää. Silloinkin, kun asianomainen henkilö ilmoittaa päätöksestä, viranomaisten on voitava selvittää tiedon todenperäisyys. Koska toisesta jäsenvaltiosta peräisin olevia päätöksiä ei yleensä laadita vastaanottavan viranomaisen työkielillä, ne on myös käännettävä.

Jäsenvaltioilla ei ilmeisesti ole yhteistä tähän tarkoitukseen soveltuvaa rikosrekisteriä.⁹ Olisi erittäin hyödyllistä perustaa tällainen annettujen rikostuomioiden eurooppalainen rekisteri, johon sisältyisivät myös sellaisten viranomaisten käsiteltävänä olevat asiat, jotka tekevät päätöksen tapauksen asiasisällöstä.¹⁰ Kaksivaiheinen lähestymistapa on suositeltava: ensimmäisessä vaiheessa kehitettäisiin yhteiset monikieliset lomakkeet, joita voitaisiin käyttää pyydettyä tietoa rikosrekisterimerkinnöistä. Tällaisten lomakkeiden avulla lakimiehet voisivat lähettää tietopyynnön kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisille viranomaisille (toivon mukaan yhdelle keskusviranomaiselle) saadakseen selville, onko henkilöllä, jonka kanssa he ovat tekemisissä, rikosrekisteriä muissa jäsenvaltioissa.

Toisessa vaiheessa voitaisiin perustaa varsinainen Euroopan yhteisön keskusrikosrekisteri. Rekisterin avulla olisi mahdollista vastata uusintarikollisuuteen asian vaatimalla tavalla, ja lisäksi syyttäväviranomaiset voisivat tarkistaa nopeasti ja yksinkertaisesti, onko oikeustutkinta jo aloitettu tietyn henkilön osalta. Näin taas vältettäisiin sellaisten syytteiden nostaminen, jotka kuitenkin tulisivat hylätyiksi *ne bis in idem* -säännön nojalla. Syyttäväviranomaiset voisivat myös saada rekisteristä hyödyllisiä tietoja sellaisten rikosten tutkintaa varten, joihin asianomaisella henkilöllä saattaa olla yhteys. Keskusrekisteri edistäisi myös suuresti yhteisönlajista kieltopäätösten täytäntöönpanoa. Tällaisen rikostuomioita ja vireilläolevia asioita koskevan Euroopan yhteisön rekisterin perustaminen edellyttää useiden käytännöllisten ja oikeudellisten kysymysten ratkaisemista, joista tärkeimpien joukossa on vastuu rekisterimerkintöjen tekemisestä ja päivittämisestä. Tietosuoja olisi varmistettava, joten määräyksiä olisi annettava muun muassa tietojensaantioikeudesta ja oikeudesta saada tiedot oikaistuiksi. Lisäksi olisi kerättävä varat järjestelmän juoksevien kustannusten

⁹ Kehitettäessä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa ja valvontaa koskevaa EU:n strategiaa uudelle vuosituhanneelle (EYVL C 124, 3.5.2000) on suositeltu yhden - tietosuojavaatimukset täyttävän - tietokannan laatimista henkilöistä, jotka ovat tehneet järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyvän rikoksen. Tämä ehdotus perustuu aikaisemmille suosituksille, jotka sisältyvät neuvoston 28. huhtikuuta 1997 hyväksymään järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevaan toimintasuunnitelmaan (EYVL C 251, 15.8.1997). Tässä toimintasuunnitelmassa kehoitettiin jättämään tarjousmenettelyjen ulkopuolelle sellaiset henkilöt, jotka ovat tehneet kyseisiä rikoksia (suositus nro 7). Heille ei myöskään pitäisi myöntää avustuksia tai valtion toimilupia. Samoin unionin lahjonnantorjuntapolitiikkaa koskevassa komission tiedonannossa vuodelta 1997 kehoitettiin perustamaan jokin kattava "mustan listan" järjestelmä aloilla, joilla yhteisön taloudelliset edut ovat vaarassa. Eräät jäsenvaltiot suhtautuivat kuitenkin erittäin varauksellisesti ajatukseen tällaisesta tietokannasta ja sanamuoto korvattiin viittauksella "tehokkaaseen mekanismiin, jolla rikoksenteijät voidaan tunnistaa ajoissa".

¹⁰ Ks. myös neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, neuvoston (oikeus- ja sisäasiat) Wienissä 3 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä teksti (EYVL C 19, 23.1.1999).

kattamiseen. Euroopan yhteisön keskusrikosrekisteriä olisi voitava käyttää sähköisesti, jotta järjestely olisi mahdollisimman nopea ja käyttäjäystävällinen. Keskusrekisterin perustaminen ei välttämättä vaadi keskustietokonetta, jolle kaikki tarvittavat tiedot tallennetaan, vaan yhteyksien luominen jäsenvaltioiden rekistereihin saattaa riittää.¹¹

On todennäköistä, että rikosrekistereitä koskevat kansalliset lait eroavat paljon toisistaan. Jäsenvaltioilla voi esimerkiksi olla erilaisia sääntöjä siitä, millaisia tuomioita rekisteriin merkitään, kuinka kauan merkintöjä pidetään rekisterissä ja kenellä on oikeus saada tietoja rekisteristä. Näiden sääntöjen täydellinen yhdenmukaistaminen ei vaikuta tarpeelliselta. Tiettyjen vähimmäisvaatimusten käyttöönotto saattaa kuitenkin olla tarpeen erityisesti järjestelmään syötettävien tietojen osalta. Lisäksi olisi varmistettava, että pyydettyä tietoa toisesta jäsenvaltiosta tietojensaantioikeudet olisivat samat kuin jos tietopyyntö olisi peräisin pyynnön saaneesta jäsenvaltiosta. Kansallisten rekisterien tekninen yhteensopivuus Euroopan yhteisön rekisterijärjestelmän kanssa olisi luonnollisesti myös varmistettava.

6. VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN OSATEKIJÄT

6.1. Päätösten täytäntöönpano

Päätöksen tunnustamisella tarkoitetaan ennen muuta sitä, että päätöksen sisältö toteutetaan eli pannaan täytäntöön.

Joidenkin voimassaolevien kansainvälisten sopimusten mukaan päätös voidaan panna täytäntöön välillisesti muuntamalla ulkomainen päätös kansalliseksi päätökseksi, joka vuorostaan voi olla joko muodollinen päätös, jossa alkuperäinen päätös toistetaan kokonaisuudessaan, tai päätös, johon ulkomainen päätös on tavallaan assimiloitu, toisin sanoen tehdään päätös, jonka viranomaiset olisivat voineet tehdä, jos he olisivat käsitelleet asian alun perin. Sekä vuodelta 1991 oleva yleissopimus rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta ja vuonna 1998 tehty Euroopan unionin yleissopimus ajokielloista tarjoavat eräitä vaihtoehtoja tältä osin.

Tampereen kokouksen päätelmien perusteella on selvää, että välitön täytäntöönpano katsotaan paremmaksi vaihtoehdoksi. Päätelmien 34 kohdassa (joka koskee yksityisoikeudellisia asioita) pyritään vähentämään välivaiheita ja kohdassa 35 (joka koskee luovutuksia) kehoitetaan korvamaan rikoksen johdosta tapahtuva luovuttaminen täytäntöönpanoa pakoilevien, lopullisen tuomion saaneiden henkilöiden osalta yksinkertaisesti näiden henkilöiden siirtämisellä. Siten voidaan kohtuullisesti olettaa, että vastavuoroisen tunnustamisen yleisenä tavoitteena olisi oltava lopullisen päätöksen täydellinen ja välitön täytäntöönpanokelpoisuus koko unionin alueella aina kun se on mahdollista.

Käytännön syistä on erotettava toisistaan seuraamukset, jotka voidaan panna täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa kahdenvälisen pyynnön perusteella (kuten vankeusrangaistus, sakkorangaistus tai vaihtoehtoiset rangaistukset), sekä toisaalta

¹¹ Saksa on äskettäin tehnyt aloitteen yksikön perustamiseksi, jonka tehtävänä olisi helpottaa kansallisten syyttäväviranomaisten toiminnan koordinoitua ja tukea rikosten tutkintaa (EUROJUST). Aloitteen mukaan EUROJUST hoitaisi myös Euroopan yhteisön rikosrekisteriin liittyviä tehtäviä (luonnoksen 6 artikla).

kieltoja koskevat päätökset. (Jäljempänä jaksossa 9 on tarkasteltu yksityiskohtaisesti erilaisten seuraamustyyppien täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä).

6.2. Ne bis in idem

Tuomion tunnustamisella tarkoitetaan lisäksi tuomion huomioon ottamista. Tämä ilmenee “*ne bis in idem*” –periaatteena¹², jonka mukaan sen jälkeen kun on tehty tiettyjä henkilöitä koskeva päätös asiaa koskevien tosiseikkojen ja siihen sovellettavien oikeussääntöjen perusteella, samoja henkilöitä koskevaa uutta päätöstä ei saisi enää tehdä samassa asiassa.

Jäsenvaltioiden voimassaoleva lainsäädäntö näyttäisi noudattavan jompaakumpaa seuraavassa esitettyä tulkintaa tästä periaatteesta. Joissain tapauksissa samasta teosta toisessa maassa aiemmin annettu tuomio on otettava huomioon siten, että se lyhentää tämän jälkeen annettua tuomiota (“Anrechnungsprinzip” eli päätöksen huomioon ottamista koskeva periaate).¹³ “Erledigungsprinzip” (asian tyhjentävää käsittelyä koskeva periaate) merkitsee, että samaa asiaa koskeva toinen käsittely kielletään kokonaan samojen henkilöiden osalta.

Jotta EU:n jäsenvaltioiden välillä voidaan saavuttaa vastavuoroinen tunnustaminen, sen on kuitenkin perustuttava periaatteelle, jonka mukaan minkä tahansa EU:ssa toimivan viranomaisen tekemä päätös ratkaisee kysymyksen kokonaan eikä asiassa ole tarpeen tehdä minkäänlaista päätöstä tämän jälkeen, eli asian tyhjentävää käsittelyä koskevalle periaatteelle. Toisin sanoen, jos joku on tuomittu rikoksesta tai vapautettu syytteestä¹⁴ jäsenvaltiossa A, häntä ei saisi asettaa syytteeseen jäsenvaltiossa B samojen tosiseikkojen perusteella siitä riippumatta, miten nämä määritellään, vaikka jäsenvaltiolla B olisi tuomiovalta asiassa (esimerkiksi siksi, että kyseinen henkilö on jäsenvaltion B kansalainen), ja vaikka jäsenvaltiossa B olisi voitu antaa erilainen tuomio (esimerkiksi koska kyseisestä rikoksesta voidaan langettaa pidempi vankeustuomio).

Ne bis in idem -sääntö saattaa vaikuttaa yksinkertaiselta, mutta sen yksityiskohdissa piilee lukuisia ongelmia. Tämä koskee ennen kaikkea kysymystä, tarkoitetaanko sanalla “idem” “samoja tosiseikkoja” vai “samaa rikosta”. Nykyisiä kansainvälisiä

¹² Tätä periaatetta koskee vuodelta 1987 oleva yleissopimus rikostuomioiden lainvoimasta (Convention on Double Jeopardy), joka allekirjoitettiin Brysselissä Euroopan poliittisen yhteistyön puitteissa. Tämän yleissopimuksen on kuitenkin ratifioinut vain neljä jäsenvaltiota. Rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskevassa vuonna 1970 tehdystä Euroopan neuvoston yleissopimuksessa ja menettelyjen siirrosta rikosasioissa vuonna 1972 tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen V osassa on myös määräykset *ne bis in idem* -periaatteesta. Sama periaate sisältyy joihinkin EU:n yleissopimuksiin, kuten vuodelta 1995 peräisin olevaan yleissopimukseen Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja vuoden 1997 yleissopimukseen lahjonnan torjunnasta. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen III osaston 3 luvun 54–58 artiklassa on myös määräyksiä *ne bis in idem* -periaatteesta.

¹³ Henkilö on esimerkiksi voinut saada kahden vuoden vankeustuomion tietystä rikoksesta maassa A. Maalla B voi myös olla tuomiovalta asiassa, mutta kyseisessä maassa tuomio on viisi vuotta. Jos maa B noudattaa päätöksen huomioon ottamista koskevaa periaatetta, siellä annettava tuomio olisikin viisi vuotta miinus kaksi vuotta, eli kolme vuotta vankeutta.

¹⁴ Voimassaolevissa kansallisissa laeissa ja jopa kansainvälisissä sopimuksissa ei vapauttaville päätöksille aina anneta *ne bis in idem* -vaikutusta. Joskus tuomioita erotellaan sen mukaan, perustuuko vapauttava tuomio siihen, että väitetystä teosta ei ole riittävää näyttöä (jolloin *ne bis in idem* -sääntö yleensä hyväksytään) vai siihen, että todettua tekoa ei pidetä rikoksena valtiossa, joka on antanut päätöksen (jolloin *ne bis in idem* -sääntö usein hylätään).

sopimuksia on ehkä täydennettävä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisin toimin tai ne on ehkä korvattava sopimuksella, jossa *ne bis in idem* –säännöstä annetaan selkeämmät määräykset.

On joka tapauksessa odotettavissa, että *ne bis in idem* –sääntöön liittyvien ongelmien määrä vähenee, kun vireilläolevista rikosasioista ja rikosasioita koskevista päätöksistä pidettävä Euroopan yhteisön rekisteri mahdollistaa syytetoimien paremman koordinoinnin Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi yhteisönlajajuinen toimivaltaa koskeva järjestelmä tekisi *ne bis in idem* -säännön soveltamisen lähestulkoon tarpeettomaksi EU:n alueella, koska ainoastaan yhdellä jäsenvaltiolla olisi tuomiovalta kussakin rikosasiassa.

6.3. Muut vaikutukset myöhemmin tehtäviin päätöksiin

Toinen tapa ottaa lopullinen päätös huomioon on ottaa huomioon toiseen rikokseen perustuvan uuden, myöhemmin tehtävän päätöksen harkinnassa, että henkilö on tuomittu aikaisemmin, toisin sanoen häntä pidetään rikoksenuusijana ja hänet olisi tuomittava ankarammin kyseisen raskauttavan seikan vuoksi. Tätä asiaa ei käsitellä missään yleissopimuksessa eikä siihen mahdollisesti ole tarveakaan, sillä tuomareilla on yleensä vapaus ottaa huomioon paitsi tosiseikkoja koskevat olosuhteet myös syytetyn rikosrekisteri. Ilmeisesti on kuitenkin tarve varmistaa, että viranomaiset saavat tietoa aiemmista tuomioista. Rikoksenteikijän ei voida odottaa kiinnittävän viranomaisten huomiota aikaisempiin tuomioihin (ks. jakso 5).

Aiempia päätöksiä ei tulisi ottaa huomioon pelkästään rikoksenteikijän vahingoksi. Useiden valtioiden kansallinen rikosoikeus sisältää järjestelmiä, joiden avulla varmistetaan, ettei toistuvista rikoksista määrättyihin rangaistuksiin sovelleta ankaraa sanktiokumulaatiota. Jos esimerkiksi ammattimaisen autovarkaan todetaan varastaneen 15 ajoneuvoa yhden jäsenvaltion alueella, jossa yksittäisestä autovarkaudesta määrätään kolme vuotta vankeutta, ei häntä kuitenkaan tuomita vankeuteen 45 vuodeksi. Näyttää siltä, että useimmissa tai kaikissa jäsenvaltioissa lainsäädäntöön sisältyy järjestelmiä, joiden vaikutuksesta rangaistus on kovempi kuin yksittäisestä rikoksesta annettava rangaistus, mutta ankaraa rangaistusten yhteenlaskemista ei esiinny.

Autovaras voisi tehdä saman määrän autovarkauksia 15 jäsenvaltiossa eikä yhden valtion alueella. Kukin jäsenvaltio voisi nostaa syytteen ”omassa” asiassaan samanaikaisesti mutta toisistaan riippumatta ja päätyä kolmen vuoden tuomioon. Nykyisen järjestelmänkin mukaan lopputulos voisi olla seuraavanlainen: kun rikoksenteikijä on suorittanut tuomionsa jäsenvaltiossa, jossa hänet alun perin vangittiin, hänet voidaan luovuttaa toiseen jäsenvaltioon suorittamaan tuomiotaan. Tämän jälkeen hänet voitaisiin jälleen luovuttaa kolmanteen jäsenvaltioon jne. Ainoastaan joustamalla nykyisten luovutusta koskevien sopimusten soveltamisessa voitaisiin välttää todellisen tuomion venyminen 45 vuodeksi. Vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmässä kaikki tuomiot olisi kuitenkin tunnustettava kaikissa jäsenvaltioissa, myös siinä, jossa rikoksenteikijä alun perin vangittiin. Autovarkaan yhteenlaskettu tuomio, joka kyseisen jäsenvaltion olisi pantava täytäntöön, olisi siten yhteensä 45 vuotta vankeutta.

Näin ollen vaikuttaa tarpeelliselta tarkastella järjestelmää, jolla tällaiset, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kanssa ristiriitaiset tulokset vältettäisiin. Yksi mahdollisuus on syytetoimien koordinoiminen, joka muistuttaisi

jossain määrin kansallisten oikeusjärjestelmien mukaista koordinoitua. Euroopan yhteisön rikosrekisteriin voitaisiin tehdä merkintä heti kun jokin jäsenvaltio aloittaa syytetoimet, joten kaikki jäsenvaltiot olisivat siitä tietoisia. Tämän jälkeen jäsenvaltiot voisivat kukin luovuttaa ”oman” asiaan liittyvän tuomiovaltansa yhdelle jäsenvaltiolle. Tämän ei välttämättä tarvitse olla jäsenvaltio, joka ensimmäisenä pani asian vireille. Jotta jäsenvaltiot voisivat toimia näin, tuomiovaltaa koskeviin sääntöihin on sisällytettävä määräyksiä tällaisen siirron mahdollisuudesta. Asia voitaisiin siten ratkaista kokonaisuudessaan asiasta yksinomaisen vastuun saaneen jäsenvaltion tuomioistuimessa. Kyseinen tuomioistuin voisi myös soveltaa järjestelmiä, joiden avulla vältetään ankara sanktiokumulaatio.

7. VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN SOVELTAMISALA TEKIJÄN OSALTA

Alaikäisten ja mielisairaiden rikosoikeudellisessa kohtelussa on paljon eroja jäsenvaltioiden kesken. Tässä tilanteessa olisi erittäin vaikeaa tunnustaa tällaisia henkilöitä koskevia päätöksiä, joten heitä koskevien päätösten jättäminen ainakin toistaiseksi vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisalan ulkopuolelle, on harkitseminen arvoinen vaihtoehto.

Ei liene realistista odottaa jäsenvaltioiden hyväksyvän yksinkertaista ratkaisua kysymykseen siitä, ketä on pidettävä alaikäisenä, määrittelemällä alaikäisiksi esimerkiksi kaikki alle 18-vuotiaat. Paremmalta vaihtoehdolta vaikuttaa joustavan ratkaisun salliminen, jonka mukaan jäsenvaltioilla on oikeus olla tunnustamatta alaikäisiä koskevia päätöksiä, jolloin alaikäisyyden määrittäminen jää kyseisen jäsenvaltion tehtäväksi. Enimmäisikäraja voidaan kuitenkin joutua ottamaan käyttöön.

8. VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN SOVELTAMISALA TEON OSALTA

Vastavuoroisen tunnustamisen ei pitäisi olla ongelmallista, jos lopulliset päätökset koskevat aloja, joilla rikosoikeuden aineellisoikeudellisia sääntöjä on yhdenmukaistettu tai lähennetty, eli jos ne koskevat esimerkiksi lahjontaa, ihmisillä käytävää kauppaa tai rikollisjärjestöön kuulumista. Näiden alueiden ulkopuolellakaan ei ole syytä omaksua lähtökohtaa, jonka mukaan vastavuoroista tunnustamista ei sovelleta. Tampereen päätelmien mukaan tiettyjen vähimmäisvaatimusten asettaminen on mahdollista, mutta tämä ei päde aineellisen oikeuteen vaan prosessioikeuden tiettyihin piirteisiin.¹⁵ Vallitsevana suuntauksena on parantaa oikeudellista yhteistyötä keskinäisen oikeusavun muodossa tai rikoksesta johtuvilla luovutusmenettelyillä horisontaalisin toimin. Alakohtaisiin asiakirjoihin sisältyvien yhteistyön parantamisen keinojen on katsottu ennakoivan kattavampaa lähestymistapaa.

Ulkomaisissa päätösten tunnustamista koskevissa voimassaolevissa kansainvälisissä sopimuksissa määrätään usein, että tunnustamisesta voidaan kieltäytyä, jos ei ole kyseessä kahden valtion lainsäädännön mukaan rikollisesta teosta¹⁶. Jos tämä vaatimus pidetään voimassa, jokaisessa vahvistusmenettelyssä olisi todettava, täyttyykö tämä vastavuoroisen tunnustamisen edellytys. Tästä olisi tuloksena paitsi yksi vaihe lisää jokaiseen vahvistusmenettelyyn myös vahvistusmenettelyjen huomattava pitkittyminen tiettyjen

¹⁵ Puheenjohtajan päätelmät, 37 kohta.

¹⁶ Ks. vuonna 1991 tehty EY:n jäsenvaltioiden välinen Brysselin yleissopimus rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta, 5 artiklan b kohta, ja vuonna 1970 tehty rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskeva eurooppalainen yleissopimus (Euroopan neuvosto, ETS 70).

tapausten kohdalla. Saatetaan esimerkiksi joutua tutkimaan uudelleen, mitä rikoksentekijä on itse asiassa tehnyt. Jotkut tosiseikat eivät ehkä ole relevantteja päätöksen antaneessa jäsenvaltiossa, joten niitä ei ehkä ole tutkittu. Täytäntöönpanovaltion lain mukaan ne saattavatkin olla asian kannalta välttämättömiä. Tällaisessa tapauksessa jouduttaisiin ehkä toteuttamaan toimia, jotka lähestulkoon vastaavat asian saattamista uudelleen vireille, uusien todisteiden tutkimista jne. Ongelma voitaisiin ratkaista esimerkiksi siten, että vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisalan ulkopuolelle suljetaan sellaiset tapaukset, jotka katsotaan rikoksiksi ainoastaan joissain jäsenvaltioissa. Tällaisia tapauksia on luultavasti melko vähän ja ne liittyvät erityisen arkaluonteisiin aiheisiin (esimerkiksi abortti, eutanasia, lehdistön rikokset ja lievät huumeet). Tällaisesta lähestymistavasta voisi kylläkin myös aiheutua huomattavia ongelmia määritettäessä, kuuluuko tietty yksittäistapaus poikkeuksen piiriin.

Jos taas luovutaan vaatimuksesta, jonka mukaan teon on oltava rikos kummankin jäsenvaltion lain mukaan, eikä toisaalta luoda toimivaltaa koskevaa järjestelmää, jonka mukaan yhdellä jäsenvaltiolla on yksinomainen tuomiovalta kussakin rikosasiassa, kahdenlaiset tilanteet ovat mahdollisia. Ensinnäkin jokin jäsenvaltio voisi määrätä rangaistuksen käyttäytymisestä, joka ei ole rikos toisessa jäsenvaltiossa. Viimeksi mainittu jäsenvaltio joutuisi tunnustamaan toisen jäsenvaltion päätöksen ja tietyissä olosuhteissa panemaan täytäntöön tuomion, joka on annettu teosta, joka ei ole rikos sen lain mukaan. Toisaalta päinvastaisessa tilanteessa jäsenvaltio, joka pitää tiettyä tekoa rikoksena, voisi joutua tunnustamaan sellaisessa jäsenvaltiossa annetun vapauttavan tuomion, jossa kyseiset teot ovat laillisia.¹⁷

Vastavuoroisen tunnustamisen soveltamisalaan sisällytettävien rikoslajien tarkastelu näyttää siten tuovan esiin vahvoja argumentteja sen puolesta, että olisi perustettava yhteisönlaajuinen tuomiovaltaa koskeva järjestelmä (ks. kohta 13 jäljempänä).

Toisenlainen kysymys on se, olisiko vastavuoroista tunnustamista sovellettava ainoastaan vakavampiin rikosmuotoihin. Asiaa koskevissa sopimuksissa ei kuitenkaan käytetä yhtenevää vakavan rikoksen määritelmää¹⁸. Kun pidetään mielessä vastavuoroisen tunnustamisen kaksi tavoitetta, ei ole syytä rajoittaa periaatteen soveltamista vakaviin rikoksiin (ainakaan lopullisten päätösten tunnustamisen osalta). Periaatetta olisi päinvastoin sovellettava alkuperämaassa henkilöön, joka on tuomittu rikoksesta, jota ei ole määritelty vakavaksi rikokseksi, yhtä hyvin kuin vakavamman rikoksen tehneeseen henkilöönkin. Tämä voisi merkittävästi parantaa heidän mahdollisuuksiaan sopeutua yhteiskuntaan. Ei ole myöskään mitään selviä syitä olla ottamatta huomioon vähemmän vakavia rikoksia koskevia päätöksiä, olipa kyseessä rangaistuksen koventaminen, *ne bis in idem* -säännön tulkinta tai muu peruste.

¹⁷ Tästä saattaisi aiheutua seurauksia, joita voi olla vaikea hyväksyä. On esimerkiksi mahdollista, että eutanasia on rikos valtiossa A, mutta se on laillista valtiossa B, jos henkilö, joka haluaa kuolla, ilmoittaa toiveestaan kirjallisesti. Kummallakin jäsenvaltiolla saattaa olla tuomiovalta asiassa kansallisten sääntöjensä mukaan, joita ei ole yhteensovitettu. Kirjalliseen suostumukseen perustuneeseen eutanasiaan osallistunut henkilö, joka haluaa vapautua syytemahdollisuudesta jäsenvaltiossa A, voisi varmistaa sen, että syyte häntä vastaan pannaan vireille jäsenvaltiossa B, ja vaieta tässä vaiheessa kirjallisesta suostumuksesta. Hän voisi toimittaa kirjallisen suostumuksen oikeudenkäynnin alettua ja varmistaa siten vapauttavan tuomion, joka olisi tunnustettava jäsenvaltiossa A.

¹⁸ Vrt. vuonna 1996 tehty rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskeva eurooppalainen yleissopimus, 2 artikla; vuonna 1998 hyväksytty rahanpesua koskeva yhteinen toiminta, 1 artiklan b kohta; vuonna 1995 tehty Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskeva yleissopimus, 2 artiklan 1 kohta.

9. RANGAISTUSLAJIT

Vaikeampi kysymys on se, olisiko vastavuoroista tunnustamista sovellettava tuomitusta rangaistuksesta riippumatta. Tämä on kuitenkin yksi avainkysymyksistä¹⁹.

9.1. Vankeusrangaistukset

Vankeusrangaistusten osalta on otettava huomioon kahden osapuolen etu: tuomion antaneen jäsenvaltion tarve panna tuomio täytäntöön ja tuomitun etu siten, että hänellä on realistiset mahdollisuudet sopeutua uudelleen yhteiskuntaan²⁰.

Jälkimmäinen näkökohta johtaa päätelmään, että vankeusrangaistukset olisi pääsääntöisesti pantava täytäntöön mahdollisimman lähellä sitä sosiaalista ympäristöä, johon rikoksentekijän on sopeutettava. Useimmiten tämä tarkoittaa rikoksentekijän asuinjäsenvaltiota.

Kun jäsenvaltiossa pannaan täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa annettu tuomio, herää kysymys, kummalla jäsenvaltiolla on toimivalta tehdä täytäntöönpanoon liittyviä päätöksiä, esimerkiksi päätöksiä ehdonalaisesta vapaudesta.²¹ Keskinäisen luottamuksen olisi katettava nämäkin tilanteet: täytäntöönpaneva jäsenvaltio luottaa siihen, että päätöksen tehneen jäsenvaltion päätös on oikea, joten päätöksen tehneen jäsenvaltion olisi luotettava siihen, että täytäntöönpaneva jäsenvaltio panee päätöksen täytäntöön oikealla tavalla. Näin ollen täytäntöönpanoon liittyvien päätösten, jotka perustuvat vangitun käyttäytymiseen, tulisi ilmeisesti kuulua täytäntöönpanevan jäsenvaltion toimivaltaan. Käytännön syyt puhuvat tämän ratkaisun puolesta: täytäntöönpanevan jäsenvaltion viranomaisilla on välitön yhteys vangittuun, joten he ovat parhaassa asemassa arvioimaan hänen käytöstään. Mahdollisuutta kuulla vankeusrangaistuksen antanutta jäsenvaltiota tai ainakin ilmoittaa tälle ennen toimenpiteen toteuttamista ei kuitenkaan saisi sulkea pois. Vaihtoehtoisesti vankeusrangaistuksen antanut jäsenvaltio voisi asettaa rajoituksia tai ehtoja siirron tapahtuessa (voidakseen esimerkiksi suojella rikoksen uhria tai antaa tälle tietoja).

¹⁹ Vuonna 1970 tehty rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskeva Haagin yleissopimus (2 artikla) - pyynnön saanut jäsenvaltio voi kuitenkin kieltäytyä panemasta kieltopäätöstä täytäntöön. Vuonna 1991 tehty Brysselin yleissopimus rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta koskee ainoastaan vankeus- ja sakkorangaistuksia. Vuonna 1998 tehty yleissopimus ajokielloista koskee nimensä mukaisesti ainoastaan ajokielloja.

²⁰ Tästä syystä vuonna 1970 tehdyssä rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskevassa Haagin yleissopimuksessa ja vuonna 1991 tehdyssä Brysselin yleissopimuksessa rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta rajoitetaan mahdollisuutta panna tuomio täytäntöön toisessa maassa tapauksiin, joissa rikoksentekijä on toisen maan kansalainen, hänellä on siellä asuinpaikka tai hän suorittaa jo vankeusrangaistusta kyseisessä toisessa maassa. Vuodelta 1991 olevan rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanosta tehdyn yleissopimuksen mukaan jäsenvaltio, jossa rikoksentekijä asuu tai jonka kansalainen hän on, voi lisäksi itse pyytää täytäntöönpanon siirtämistä. Hämmästyttävää on se, ettei näissä sopimuksissa ole määräyksiä rikoksentekijän kuulemisesta tuomion täytäntöönpanopaikkaa koskevassa kysymyksessä.

²¹ Rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanoa koskeva vuoden 1991 yleissopimus ei pohjimmiltaan eroa Haagissa vuonna 1970 tehdystä rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskevasta eurooppalaisesta yleissopimuksesta siirron jälkeistä täytäntöönpanoa koskevan vastuun osalta. On huomattava, että molemmissa yleissopimuksissa annetaan toimivalta päättää menettelyistä ja muista toimenpiteistä sille valtiolle, jossa tuomio kärsitään. Ainoastaan Haagin yleissopimuksen mukaan näihin toimenpiteisiin sisältyy ehdollinen vapauttaminen.

Toisaalta armahdusten, amnestian tai muiden toimien, jotka eivät liity vankeuteen tuomitun henkilön käytökseen, on kuuluttava jatkossakin sen valtion vastuuseen, jossa tuomio annettiin.

Edellä mainitun lisäksi on ehkä selvitettävä kysymys vankeuden kustannuksista,²² jotka voivat olla huomattavia. Lähtökohdaksi voitaisiin ottaa periaate, jonka mukaan sen, jonka etujen mukaista tietyn toimen toteuttaminen on, olisi myös kannettava siitä aiheutuva taloudellinen taakka. Kun jäsenvaltio antaa päätöksen, jolla henkilö tuomitaan vankeuteen, se toteuttaa kriminaalipolitiikkaansa. Täten voidaan olettaa, että toimenpide on kyseisen jäsenvaltion etujen mukaista. Saattaa tietenkin olla muidenkin jäsenvaltioiden ja yleensä yhteiskunnan etujen mukaista, varsinkin rikosten ehkäisemisen näkökulmasta tarkasteltuna, että tietyt rikoksentekijät pidetään vankilassa tietyn aikaa, mutta vankilakustannusten kohdentaminen yhteiskuntaan yleensä on osoittautunut vaikeaksi. Siten pääsääntö voisi olla, että tuomion antanut jäsenvaltio vastaa vankeuden kustannuksista.

Nykyinen järjestelmä näyttää kuitenkin perustuvan ajatukselle, jonka mukaan jäsenvaltio, joka suostuu panemaan täytäntöön toisen jäsenvaltion antaman vankeusrangaistuksen, ei peri korvausta aiheutuneista kustannuksista. Tällaisen järjestelmän säilyttäminen on ilmeisesti yksinkertaisempaa, sillä silloin vältettäisiin maksujen suorittamiseen ja vastaanottamiseen liittyvä hallinnollinen työ.

9.2. Sakkorangaistukset

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta on yleensä sovellettava kaikkiin sakkorangaistusten määräämistä koskeviin lopullisiin päätöksiin, olipa kyseessä sitten erittäin suuri tai vain vähämerkityksinen sakko.

Yksinkertaisen ja nopean vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän edut tulevat esiin varsinkin viimeksi mainituissa tapauksissa, kun liikenne rikkomusten kaltaisista vähäisistä rikoksista määrätään rangaistus. Tavanomaisesta kansainvälisestä täytäntöönpanosta aiheutuisi kustannuksia, jotka useissa tapauksissa olisivat korkeammat kuin asetettu sakko. Jos vähäisiä sakkoja ei pantaisi täytäntöön toisissa jäsenvaltioissa, olisi sanoma kuitenkin väärä: se saattaisi johtaa vaikutelmaan, että kunhan henkilö pääsee ylittämään valtiorajan, ulkomailla tehdyistä rikoksista asetettuja sakkorangaistuksia ei panna täytäntöön. Tämä ei sovi vapauteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvan alueen käsitteeseen. Kansalaisen, joka on syyllistynyt rikkomukseen, olisi sitä paitsi vaikeaa hyväksyä sitä, että hän joutuisi maksamaan prosessuaalisia kustannuksia, jotka reilusti ylittävät sakon määrän. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvasta sakkojenperintäjärjestelmästä voitaisiin tehdä yksinkertainen, jolloin siitä aiheutuvat prosessuaaliset kustannukset olisivat vähäisiä.

Tässä yhteydessä on otettava huomioon kolme avainkysymystä. Ensinnäkin langetettu sakko on joskus suurempi kuin täytäntöönpaneuvassa jäsenvaltiossa käytössä oleva enimmäismäärä samasta rikoksesta. Tämä liittyy perustavaan valintaan siitä, pannaanko päätös täytäntöön välittömästi ja kokonaisuudessaan vai muunnetaanko se uudeksi päätökseksi täytäntöönpaneuvassa valtiossa. Useimmissa

²²

Vapausrangaistuksista aiheutuvia kustannuksia ei käsitellä voimassa olevissa yleissopimuksissa eivätkä taloudelliset syyt ole peruste kieltäytyä panemasta tuomiota täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

tapauksissa on päätettävä, onko samassa jäsenvaltiossa rikoksen tehneiden henkilöiden välinen tasavertainen kohtelu²³ etusijalla verrattuna sellaisten rikoksenteekijöiden väliseen kohteluun, jotka ovat saman jäsenvaltion kansalaisia tai siellä asuvia.

Toinen ongelma liittyy sakkopäätösten mahdollisiin eroihin. Sakon perimiseksi on joskus tarpeen käynnistää hallintomenettely tai siviiliprosessi. Vuonna 1991 tehdyssä rikosasioissa annettujen ulkomaisten tuomioiden täytäntöönpanoa koskevassa yleissopimuksessa tämä ongelma on pyritty ratkaisemaan siten, että silloin kun sakko on langetettu oikeushenkilölle, tarjotaan jäsenvaltiolle, jolta täytäntöönpanoa on pyydetty, mahdollisuus periä sakko täytäntöönpanoa koskevien omien siviiliprosessioikeuden säännöstensä mukaan (9 artiklan 2 kohta).

Kolmas tarkasteltava kysymys on, kuinka perityt sakot jaetaan kahden asianomaisen valtion kesken. Vaihtoehtoja on kolme: täytäntöönpaneva jäsenvaltio joko pitää perityt varat tai se siirtää ne rangaistuksen määränneelle valtiolle tai kyseiset jäsenvaltiot jakavat ne keskenään. Ensimmäisestä vaihtoehdosta aiheutuisi vähiten hallinnollista työtä ja toiseksi esitetystä vaihtoehdosta sitä aiheutuisi huomattavasti enemmän. Kolmannen vaihtoehdon osalta hallinnointi olisi käytännössä kaikkein hankalinta. Toiseksi esitetyn vaihtoehdon puolesta puhuu se, että alkuperäisessä päätöksessä useimmiten määrätään sakkojen maksamisesta valtiolle, jonka viranomaiset ovat antaneet päätöksen. Jos tunnustamisen halutaan koskevan tätäkin päätöksen osaa, rahat olisi toimitettava päätöksen antaneelle jäsenvaltiolle. Riippumatta siitä, mikä vaihtoehdoista valitaan, saattaa joka tapauksessa olla tarpeen luoda menettelyt sakkojen perimiskustannusten korvaamiseksi täytäntöönpanevalle jäsenvaltiolle; yksi mahdollinen ratkaisu on, että täytäntöönpaneva viranomainen saa oikeuden periä nämä kulut sakotetulta aivan samalla tavoin kuin perittäessä jäsenvaltion kansallisessa menettelyssä asetettuja sakkoja.

9.3. Menettämisseuraamus

Menettämisseuraamuksiin olisi sovellettava sakkorangaistuksia koskevan tunnustamisen ja täytäntöönpanon periaatteita, ainakin rahavarojen (käteisen tai pankkitalletusten) osalta. Näitä periaatteita on mahdollisesti mukautettava sovellettaessa niitä muuhun omaisuuteen, vaikkakin peruseriaatteiden noudattamisen pitäisi edelleen olla mahdollista.

Tässä yhteydessä olisi kenties syytä kiinnittää erityistä huomiota rikosten uhrien ja vilpittömässä mielessä olevien kolmansien oikeuksien suojaamiseen.

9.4. Vaihtoehtoiset rangaistukset

Joissain oikeusjärjestelmissä on kehitetty perinteisten rangaistusten lisäksi muitakin rangaistuksia, esimerkiksi yhdyskuntapalvelua, koskevia määräyksiä.

Kahdenlaisia ongelmia saattaa esiintyä. Ensimmäinen ongelma liittyy siihen, että vaihtoehtoisten rangaistusten luonteeseen kuuluu teon hyvittäminen. Rikoksenteekijä saatetaan esimerkiksi velvoittaa koko yhdyskuntaa hyödyttäviin toimiin tai tekemään

²³

Tasavertaisen kohtelun käsite ei sulje pois mahdollisuutta ottaa huomioon yksittäiseen tapaukseen liittyviä erityispiirteitä. On muun muassa mahdollista ottaa huomioon rikoksenteekijän taloudellinen tilanne ja hänen velvoitteensa muita kohtaan (kuten elatusvelvollisuus).

jotain rikoksen uhrin (tai uhrien) hyväksi. Tältä osin on syytä punnita yhdyskunnan tai rikoksen uhrin saamaa mahdollista hyötyä ja verrata tätä etuihin, jotka johtuvat siitä, että rikoksentekijä saa suorittaa palvelun siinä jäsenvaltiossa, johon hän on sosiaalisesti integroitunut. Yhdyskuntapalvelun suorittaminen toisessa jäsenvaltiossa ei auttaisi sitä yhteisöä, jonka arvoja rikoksella loukattiin. Toisaalta kaukana rikoksentekijän kotoa suoritettava yhdyskuntapalvelu on huomattavasti ankarampi rangaistus kuin kotipaikkakunnalla suoritettava palvelu.

Toinen ongelma liittyy siihen, että eräissä jäsenvaltioissa on vähemmän vaihtoehtoisia toimenpiteitä, eikä niillä välttämättä ole tarvittavaa sosiaalista ympäristöä ja valvontaviranomaisia. Toimenpiteen täytäntöönpanon siirrolla ei siten saavutettaisi haluttua opettavaa vaikutusta. Kun tällaiset vaikeudet ovat mahdollisia, voi olla suositeltavampaa aloittaa vertaileva tutkimus, jonka tavoitteena on perustaa yhteistyömekanismit, joka saattaisi auttaa kyseisiä jäsenvaltioita sopimaan asiasta.

Vaikka siis vaihtoehtoisten rangaistusten vastavuoroiseen tunnustamiseen olisi periaatteessa sovellettava samoja suuntaviivoja kuin vankeus- tai sakkorangaistuksiin, näyttäisi kuitenkin suotavammalta tähän ryhmään kuuluvien toimenpiteiden moninaisuuden ja yksityiskohtaisten sääntöjen vuoksi jättää jäsenvaltioille enemmän harkinnanvaraa. Kukin niistä voisi pyytää siirtoa, mutta pyynnön vastaanottavan jäsenvaltion ei olisi pakko suostua pyyntöön.

9.5. Kiellot

Jos henkilöä kielletään 3.2 kohdassa tarkoitettulla päätöksellä harjoittamasta jotain tehtävää tai ammattia, hänet asetetaan julkisia menoja koskevalle mustalle listalle, häntä kielletään toimimasta ammateissa, joissa hän joutuu kosketuksiin lasten kanssa, tai jos hänelle asetetaan jokin muu kiello, mutta hän siirtyy toiseen valtioon ja harjoittaa kyseistä tehtävää, tekee julkista hankintasopimusta koskevan hakemuksen tai saa avustuksen lähellä sijaitsevassa jäsenvaltiossa, kyseisen rangaistuksen vaikutus häviää suurelta osin. Komissio on täysin tietoinen siitä, että kieltopäätösten vaikutusten ulottamista sen jäsenvaltion ulkopuolelle, jossa ne on annettu, saatetaan pitää raskaampana rikoksesta tuomitun kannalta. Tämä toimenpide on ilmeisesti kuitenkin tarpeen, jotta vältettäisiin edellä kuvaillut, vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kanssa ristiriitaiset vaikutukset. Tämän vuoksi on ryhdyttävä erityisiin toimiin esteiden poistamiseksi kieltoja koskevalta vastavuoroiselta tunnustamiselta.

Kieltopäätösten (ja muiden vastaavien toimenpiteiden kuten eräiden toimintakieltojen) vastavuoroiseen tunnustamiseen liittyy täysin toisenlaisia käytännön kysymyksiä. Jotta kiellot ja niiden kaltaiset seuraamukset, kuten tietyn ammatin harjoittamiseen liittyvät rajoitukset, olisivat toimivia sisämarkkinoilla, ne olisi yleensä tunnustettava ja pantava täytäntöön unionin koko alueella. Vastavuoroisen tunnustamisen on tässä tapauksessa oltava monenvälistä tai pikemminkin unionin laajuista ja päätöksen noudattamista on valvottava, kunnes sen voimassaolo päättyy. Näyttää siltä, ettei ole muuta tapaa toteuttaa tämä kuin luomalla rekistereitä, joihin päätökset kirjataan heti, kun ne on tehty määrämuodossa (tai sen jälkeen kun niistä on tullut lopullisia). Päätöksistä tulisi tällöin käydä ilmi vähintään kyseisen henkilön tai yhteisön tunnistetiedot, kielletty toiminta sekä rangaistuksen pituus. Tämä on mittava tehtävä, johon sisältyy samoja ongelmia kuin järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviin rikoksiin syyllistyneistä henkilöistä pidettävään rekisteriin, joka on sisällytetty äskettäin hyväksytyyn EU:n

järjestäytyntä rikollisuutta koskevaan strategiaan.²⁴ Erityisesti tietosuojaan liittyvät kysymykset ovat työn ydinkysymyksiä ja pääsy tällaiseen rekisteriin on monitahoinen kysymys. Kuinka esimerkiksi asioista ilmoitetaan niille sääntelyviranomaisille, jotka vastaavat toimintojen valvonnasta (esimerkiksi rahoitusallalla tai opetustyössä, kiellon laadusta riippuen).

10. YKSILÖN OIKEUKSIEN SUOJAAMINEN

Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmien 33 kohdassa on ilmaistu kanta, jonka mukaan tehostettu vastavuoroinen tunnustaminen parantaisi myös yksilön oikeuksien oikeudellista suojaa. Siksi on varmistettava, että periaatteen täytäntöönpano ei huononna rikoksesta epäiltyjen kohtelua ja puolustautumisoikeuksia, vaan että suojatoimia jopa parannettaisiin prosessin aikana. Tämän periaatteen kulmakivi on edelleen vuonna 1950 tehty yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi ja erityisesti sen 5, 6 ja 7 artikla. Tietyistä prosessioikeudellisista yksityiskohdista, esimerkiksi oikeusavun ja tulkkauspalvelujen saannin edellytyksistä, voitaisiin kuitenkin antaa tarkempia määräyksiä. Sama pätee erityismenettelyihin kuten yksinkertaistettuihin menettelyihin, joita sovelletaan, jos rikoksentehtäjä saadaan kiinni verekseltään tai jos epäilty ei ole läsnä oikeuskäsittelyssä.²⁵

11. PROSESSIOIKEUDEN OSA-ALUEET, JOITA KOSKEVAT VÄHIMMÄISVAATIMUKSET KATSOTAAN TARPEELLISIKSI

Tampereella kokoontuneen Eurooppa-neuvoston erityiskokouksen päätelmien 37 kohdassa pyydetään aloittamaan sellaisten prosessioikeudellisten seikkojen käsittely, joiden osalta yhteiset vähimmäisvaatimukset katsotaan tarpeellisiksi, jotta helpotettaisiin vastavuoroinen tunnustamisen periaatteen soveltamista jäsenvaltioiden keskeisiä oikeusperiaatteita noudattaen. Eurooppa-neuvosto hyväksyy siten käsityksen, jonka mukaan vastavuoroinen tunnustaminen ei voi täysin korvata lainsäädännön lähentämistä, vaan nämä toimet olisi toteutettava rinnakkain.

Näin ollen on määriteltävä alueet, joilla tällaisia yhteisiä vähimmäisvaatimuksia tarvitaan, jotta vastavuoroinen tunnustamisen mahdollistava keskinäinen luottamus voidaan varmistaa. Toisessa vaiheessa on laadittava kyseiset vähimmäisvaatimukset.

Alueita, joilla yhteiset vähimmäisvaatimukset saatetaan katsoa tarpeellisiksi, ovat esimerkiksi:

- Syytetyn oikeuksien suojaaminen puolustautumisoikeuksien osalta, kuten mahdollisuus saada oikeusapua ja käyttää oikeudenkäyntiasiamiestä ja saada tulkkaus- ja käännöspalveluja, jos syytetty ei osaa oikeudenkäynnissä käytettyä kieltä riittävän hyvin, ja mahdollisuus käyttää oikeussuojakeinoja (hallintolainkäytössä muutoksenhakuvaiheessa).
- Rikoksen uhrin oikeuksien suojaaminen, joka koskee muun muassa hänen oikeuttaan tulla kuulluksi oikeudenkäynnissä ja mahdollisuuksia esittää todisteita.

²⁴ Järjestäytyneen rikollisuuden ehkäiseminen ja valvonta: Euroopan unionin strategia uuden vuosituhannen alkaessa (EYVL C 124, 3.5.2000). Ks. myös kohta 5 edellä.

²⁵ Vuonna 1970 tehty rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskeva eurooppalainen yleissopimus sisältää kokonaisen jakson, jossa käsitellään pelkästään vastaajan poissaollessa annettuja tuomioita.

12. VAHVISTUSMENETTELY (”EKSEKVATUURIMENETTELY”)

Oikeastaan tällaisen menettelyn ei pitäisi olla lainkaan tarpeen, vaan vastavuoroisen tunnustamisen olisi toteuduttava välittömästi ja automaattisesti ilman minkäänlaisia lisämenettelyjä. Käytännössä tämä vaikuttaa kuitenkin mahdottomalta useimmissa tapauksissa. Jos päätös on laadittu muulla kielellä kuin sillä (niillä), jota (joita) asianosaiset ja viranomaiset ymmärtävät, teksti on ainakin käännettävä. Lisäksi lienee tarpeellista tarkistaa, onko päätös edellä esitetyn 3.2 kohdan määritelmän mukainen ja onko sen antanut viranomainen, jolla on toimivalta tehdä tällaisia päätöksiä.

Jos vastavuoroista tunnustamista päätetään rajoittaa jollain tavoin, vahvistusmenettelyyn (hyväksymismenettely) olisi sisällytettävä vaihe, jolla varmistetaan, että päätös kuuluu tunnustamisen soveltamisalaan. Jos tunnustamisen edellytykseksi asetetaan tiettyjen prosessuaalisten oikeusturvajärjestelyjen noudattaminen, tältä osin saatetaan joutua ottamaan käyttöön tarkistuksia. Itse asiassa vahvistusmenettely tulee mutkikkaammaksi ja pidemmäksi joka kerta, kun lisätään seikkoja, joita on tarkistettava ennen päätöksen tunnustamista täytäntöönpanevassa valtiossa, ja samalla vastavuoroisen tunnustamisen huomattavimmat edut (eli nopeus ja yksinkertaisuus) vähenevät. Liian raskas vahvistusmenettely johtaisi siihen, että ainoastaan sellainen vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä olisi mahdollinen, joka toimisi käytännössä lähes samalla tavoin kuin perinteinen ”pyyntöihin perustuva” järjestelmä.

Erityyppisiä seuraamuksia koskevat käytännön näkökohdat viittaavat siihen, että voi olla tarpeen antaa määräykset päätösten laadun perusteella eriytetystä vahvistusmenettelyistä. Jos esimerkiksi langetettua rangaistusta ei käytetä täytäntöönpanevassa jäsenvaltiossa, pidemmälle kehitetty muuntamismenettely saattaa olla tarpeen.

13. JÄSENVALTIOIDEN VÄLISTEN TUOMIOVALTARISTIRIITOJEN EHKÄISEMINEN

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan d alakohdassa määrätään, että oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevaan yhteiseen toimintaan kuuluu jäsenvaltioiden välisten tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ehkäiseminen.

Nykytilanteessa useiden valtioiden rikosoikeuteen sisältyy sääntöjä, joiden mukaan tuomiovaltaaperusteita on useita. Tämä heijastuu myös joihinkin EU:n säädöksiin.²⁶ Ongelma on erityisen vaikea silloin kun toimivaltaan sovelletaan universaaliperiaatetta, kuten joidenkin säädösten osalta on tehty²⁷. Tämän vuoksi ei ole epätavallista, että useilla jäsenvaltioilla on toimivalta jossain asiassa. Ei ole myöskään olemassa vireilläolovaikutusta koskevaa sääntöä eikä tuomioistuinten toimivaltaaperusteita ole asetettu etuoikeusjärjestykseen, vaan on

²⁶ Ks. esim. yhteinen toiminta 24 päivältä helmikuuta 1997 ihmiskaupan ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön vastaisesta toiminnasta, II osaston A kohdan f alakohta (EYVL L 63, 4.3.1997); 26. toukokuuta 1997 tehty sellaisen lahjonnan, jossa on osallisina Euroopan yhteisöjen virkamiehiä tai Euroopan unionin jäsenvaltioiden virkamiehiä, torjumista koskeva yleissopimus, 7 artikla (EYVL C 195, 25.6.1997); 21. joulukuuta 1998 hyväksytty yhteinen toiminta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista Euroopan unionin jäsenvaltioissa, 4 artikla (EYVL L 351, 29.12.1998), 22. joulukuuta 1998 hyväksytty yhteinen toiminta lahjonnasta yksityisellä sektorilla, 7 artikla (EYVL L 358, 31.12.1998).

²⁷ Esim. yhteinen toiminta 24 päivältä helmikuuta 1997 ihmiskaupan ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön vastaisesta toiminnasta.

olemassa pelkästään kimmokkeita koordinoinnille ja syytetoimien keskittämiseksi siinä määrin kuin se on mahdollista²⁸.

Yhdeksi Euroopan oikeudellisen verkoston tehtäväksi on asetettu koordinoinnin helpottaminen tapauksissa, joissa paikalliset tuomioistuinelaitokset esittävät useita pyyntöjä.²⁹ Lisäksi vuoden 1998 Wienin toimintasuunnitelman, jonka neuvosto ja komissio ovat hyväksyneet,³⁰ tavoitteena on tarkastella viiden vuoden kuluessa Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta mahdollisuuksia luoda rekisteri vireillä olevista asioista nimenomaan yhtenä toimivaltaristiriitojen ehkäisemisen keinona. Kun toimivaltaisten tuomioistuinten etuoikeusjärjestyksestä ei ole määräyksiä, ainoa mahdollisuus on poikkeuksen tekeminen vastavuoroisen tunnustamisen periaatteesta tapauksissa, joissa päätöksen tunnustavalla jäsenvaltiolla on tuomiovalta ja se nostaa syytteen, tai joissa sillä oli tuomiovalta, mutta se päätti olla nostamatta syytettä.³¹ Tämä merkitsisi kylläkin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen merkittävää heikentämistä.

13.1. Koordinaatio

Yksi tapa ratkaista jäsenvaltioiden väliset tuomiovaltaa koskevat ristiriidat ja välttää päällekkäiset rikosoikeudenkäynnit voisi olla sellaisten kriteerien käyttöönotto, joilla tuomiovaltaa koskevat perusteet asetettaisiin etuoikeusjärjestykseen. Lisäksi jo perustetulle tai varta vasten perustettavalle toimielimelle olisi annettava tehtäväksi päättää yksittäistapauksittain, mikä jäsenvaltio on asiassa toimivaltainen näiden kriteerien perusteella. Tätä tehtävää voisi hoitaa EUROJUST, yhteisöjen tuomioistuin tai jokin muu elin.

Jos tuomiovaltaa koskevissa suuntaviivoissa jätetään päättävälle toimielimelle harkinnanvaraa, se saattaisi joutua hyvinkin hankalaan tilanteeseen käsitellessään erityisen poliittisia tapauksia. On odotettavissa, että toimielimeen kohdistuu ankaraa arvostelua, kun se käyttää harkintavaltaansa, olipa sen päätös minkä suuntainen hyvänsä. Vaikka toimielin voisi osoittaa, että sen päätös perustuu vakiinnutettuihin sääntöihin, se voisi silti odottaa kritiikkiä etenkin niiltä, joiden mielestä sääntöjä olisi tulkittava toisin, mutta tämä olisi silti siedettävämpi vaihtoehto (kuin tilanne, jossa sääntöjä ei ole)

13.2. Yksinomaista tuomiovaltaa koskevat EU:n säännöt

Vastavuoroisen tunnustamisen käyttöönotto vaikuttaa sopivalta ajankohdalta täydentää voimassaolevaa järjestelmää, jonka mukaan usealla jäsenvaltiolla voi olla tuomiovalta saman

²⁸ Kuten vuonna 1995 tehdyssä Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevassa yleissopimuksessa tai vuonna 1998 hyväksytyssä rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisointia koskevassa yhteisessä toiminnassa.

²⁹ Ks. Euroopan oikeudellisen verkoston perustamista koskevan yhteisen toiminnan 4 artiklan 3 kohta (EYVL L 191, 7.7.1998). Verkoston toimintakapasiteetin parantamisesta keskustellaan parhaillaan.

³⁰ Neuvoston ja komission toimintasuunnitelma parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta, hyväksytty oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 23 päivänä tammikuuta 1999 (Wienin toimintasuunnitelma). Ks. toimintasuunnitelman 49 kohdan e alakohta.

³¹ Rikosoikeudellisten tuomioiden kansainvälistä pätevyyttä koskevan vuonna 1970 tehdyn yleissopimuksen 6 artiklan e ja f kohdassa mainitaan tällaiset tapaukset perusteena päätöksen täytäntöönpanosta luopumiseksi.

rikoksen osalta, säännöillä, joilla osoitetaan yksi tuomiovaltainen jäsenvaltio. Tuomioistuinten toimivaltaa koskevien sääntöjen olisi estettävä paitsi positiiviset toimivaltaristiriidat (joissa kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio haluaa käsitellä tietyn asian) myös negatiiviset toimivaltaristiriidat (joissa mikään jäsenvaltio ei halua käsitellä asiaa).

Silloin kun on yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaan täysin selvää, että (vain) yhden jäsenvaltion viranomaisilla on toimivalta antaa tuomio tietyssä asiassa, tuomion tunnustaminen ja hyväksyminen on paljon helpompaa toiselle jäsenvaltiolle kuin tilanteessa, jossa sen omilla viranomaisilla olisi ollut vastaavanlainen toimivalta. Tämä pätee yhtä hyvin aineelliseen rikosoikeuteen kuin rikosprosessioikeuteen. Jos teko ei ole rikos kummassakin valtiossa, jäsenvaltion, jonka on pantava täytäntöön sellaista tekoa koskeva päätös, joka ei ole rikos sen oman lain mukaan, on kuitenkin helpompi hyväksyä tämä, kun perustana on yhteisesti sovitut normit siitä, kuka on toimivaltainen tietyssä asiassa. Prosessioikeuden puolella on eroja esimerkiksi opportunitaattiperiaatteen osalta (*principe d'opportunité des poursuites/opportunity principle*). Jäsenvaltiot, jotka noudattavat tätä periaatetta, jättävät syyttäväviranomaisten päätösvaltaan, milloin sellaiset todisteet on saatu kerättyä, jotka osoittavat, että rikos on tapahtunut, ja nostavatko ne silloin syytteen. Muissa jäsenvaltioissa on järjestelmä, jonka mukaan syytteen nostaminen on pakollista kyseisessä tilanteessa. Jos jäsenvaltiolla, jossa syyteharkinta perustuu opportunitaattiperiaatteelle, on toimivalta asiassa yhteisesti laadittujen sääntöjen perusteella ja sen syyttäväviranomaiset ovat päättäneet olla nostamatta syytettä, muut jäsenvaltiot, joilla ei ole toimivaltaa asiassa, hyväksyisivät luultavasti päätöksen ja oman syyteoikeuden poissulkemisen helpommin.

Vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmää, johon yhdistetään tuomiovaltasäännöt, voidaan puolustaa toteamalla, että jäsenvaltiot saavat korvauksen toisten jäsenvaltioiden päätösten tunnustamisesta aiheutuvasta täysivaltaisuuden menettämisestä, sillä ne saavat lisää toimivaltaa rikosoikeuden sääntöjen laadinnassa. Toimivalta laajenisi tältä osin, koska muut jäsenvaltiot tunnustaisivat näiden sääntöjen mukaiset päätökset. Voidaan todeta, että alueperiaate saatettaisiin korvata toisella täysivaltaisuuden kriteereillä, mutta useissa tapauksissa nekin perustuisivat alueperiaatteelle. Yhtenä keskeisenä toimivaltaperusteena voitaisiin esimerkiksi käyttää rikoksentekopaiikkaa.

Lisäksi selkeiden toimivaltasääntöjen puolesta puhuu tarve estää edullisinta oikeuspaikkaa koskeva keinottelu (*forum-shopping*). Tämä olisi voitava estää kokonaan eikä se saisi olla sallittua kummallekaan osapuolelle, ei syyttäjälle eikä vastaajalle.

Useimmissa tapauksissa toimivaltaiset viranomaiset niissä jäsenvaltioissa, joita asia (mahdollisesti) koskee, voisivat toimivaltasäännöksiä tulkitsemalla ratkaista, minkä jäsenvaltion toimivaltaan kanteen nostaminen kuuluu. Euroopan tason elintä tarvittaisiin ratkaisemaan toimivaltakysymys ainoastaan silloin, kun säännökset eivät anna selkeää vastausta kyseiseen tapaukseen tai kun jäsenvaltiot syystä tai toisesta pitävät kiinni toimivallastaan. Tehtävä voitaisiin antaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle³², EUROJUSTille tai vastaavalle elimelle. Valitusta vaihtoehdosta riippumatta olennaista on kyky ratkaista toimivaltakysymykset nopeasti.

³² Mahdollisesti samaan tapaan kuin on säädetty vuoden 1968 Brysselin yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa koskevassa pöytäkirjassa, allekirjoitettu Luxemburgissa 3 päivänä kesäkuuta 1971 (EYVL L 204, 2.8.1975. Konsolidoitu versio EYVL C 27, 26.1.1998).

Sääntöjen luominen toimivallan jakautumisesta EU:n jäsenvaltioiden kesken saattaa edellyttää laajamittaisia neuvotteluja. Ne voitaisiin kuitenkin nähdä kertaluonteisena ponnistuksena, jonka ansiosta toimivaltakysymystä ei tarvitsisi käsitellä joka kerta, kun kyseeseen voisi tulla kahden tai useamman jäsenvaltion toimivalta. Vahvistusmenettelyssä olisi aina kuitenkin tarkistettava, onko tunnustettavan päätöksen antaneella jäsenvaltiolla sen antamiseen tarvittava toimivalta. Useimmissa tapauksissa tämän ei pitäisi olla vaikeaa, varsinkin jos toimivaltasäännökset ovat selkeitä ja ne on laadittu hyvin. On kuitenkin oletettava, että monimutkaiset tapaukset vaatisivat toisinaan huomattavaa panostusta.³³

Jäsenvaltiot saattavat joissakin tapauksissa haluta pitää toimivallan aina itsellään siitä riippumatta, missä rikokset on tehty. Tällaisia tapauksia voivat olla niiden kansallista etua koskevat rikokset, kuten hyökkäykset virkavaltaa vastaan tai valtiosalaisuuksia/turvallisuuslainsäädäntöä koskevat rikkomukset. Kun alueperiaatteesta tehdään poikkeuksia, sen jäsenvaltion, jonka alueella rikos on tehty, on vastaavasti luovuttava toimivallastaan, jotta vältetään päällekkäisestä toimivallasta ja vastavuoroisesta tunnustamisesta aiheutuville ongelmille, joita edellä on kuvattu. Jos toimivaltaa ei voida antaa yhdelle jäsenvaltiolle, on harkittava tällaisten aiheiden jättämistä vastavuoroisen tunnustamisen ulkopuolelle.

33

Järjestelmä, jossa toimivalta tietyssä asiassa annetaan tietylle jäsenvaltiolle sulkien pois kaikkien muiden jäsenvaltioiden toimivalta, voisi vaikuttaa myös kansainvälisiin velvoitteisiin, joihin jäsenvaltiot ovat mahdollisesti sitoutuneet. EU:n jäsenvaltiot ovat voineet sopia kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen kanssa toimivallan käytöstä tietyissä tapauksissa. Yksinomaisen toimivallan EU-järjestelmässä toimivalta saattaisikin olla toisella jäsenvaltiolla. Onko tarpeen muuttaa olemassa olevia välineitä, joilla jäsenvaltioille syntyy velvoitteita kolmansia maita tai kansainvälisiä järjestöjä kohtaan, riippuu pitkälti siitä, mitä niissä on säädetty suhteista muihin välineisiin.

KOMISSION PANOS VASTAVUOROISEN TUNNUSTAMISEN PERIAATETTA KOSKEVAN TOIMENPIDEOHJELMAN LAATIMISEKSI

Rikosasioita koskevien lopullisten päätösten vastavuoroista tunnustamista koskeva työ voidaan jakaa paketteihin, jotka sisältävät samoja tai samantapaisia kysymyksiä herättäviä asioita. Kustakin paketista voi olla tuloksena yksi tai useita oikeudellisia välineitä. Paketteja käsiteltäessä on pidettävä mielessä useita vastavuoroisen tunnustamisen peruskysymyksiä, jotka liittyvät etenkin kaksinkertaiseen rikosoikeudelliseen käsittelyyn, täydelliseen tai vain osittaiseen tunnustamiseen, vahvistusmenettelyyn sekä prosessuaalisiin edellytyksiin, jotka päätöksen tekvässä jäsenvaltiossa on täytettävä, jotta toinen jäsenvaltio voi päätöksen tunnustaa.

Paketit ovat:

- Sellaisten päätösten vastavuoroinen tunnustaminen, joista yleensä määrätään sakkoseuraamuksia (muutkin kuin tieliikenne rikkomukset).
- Rikosrekisteriä koskevat toimenpiteet. Ensimmäisessä vaiheessa kehitettäisiin yhteiset lomakkeet, joilla tuomioistuimet ja syyttäviviranomaiset voivat helposti pyytää kaikkien muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden toimivaltaisista viranomaisista (toivon mukaan yhtä keskusviranomaisesta) selvittämään, onko henkilöllä, jonka kanssa he ovat tekemisissä, rikosrekisteriä muissa jäsenvaltioissa. Toisessa vaiheessa perustettaisiin Euroopan yhteisön keskusrikosrekisteri.
- EU:n säännöt yksinomaisesta tuomiovallasta rikosasioita koskevissa lopullisissa päätöksissä
Jos ei haluta ryhtyä määrittelemään EU:n yhteisiä tuomiovaltasääntöjä, vaihtoehtona on *ne bis in idem* -periaatteen selventäminen sekä syyteharkinnan yhteensovittaminen. Tämä on tehtävä EUROJUSTia koskevan työn rinnalla. Tampereen Eurooppa-neuvosto on määrännyt työn tehtäväksi vuoden 2001 loppuun mennessä.
- Kieltopäätökset, vaihtoehtoiset seuraamukset, yksilöiden oikeudellinen valvonta
Käytössä olevista seuraamuksista on laadittava luettelo. Yhteistyötä voitaisiin tehdä tulevan eurooppalaisen rikostentorjunnan foorumin kanssa.
- Varojen hukkaamiskieltoa seuraava menettämisseuraamus
Varojen hukkaamiskieltoa koskevan työn tulokset on otettava huomioon, jotta nämä kaksi vaihetta voidaan sovittaa yhteen.
- Toisessa jäsenvaltiossa annettujen vankeusrangaistusten täytäntöönpano
Tätä kysymystä pitäisi käsitellä henkilöiden siirtämistä (virallisen luovutuksen sijaan) koskevien toimenpiteiden yhteydessä. Saattaa olla tarpeen tehdä arviointi nykyisestä luovutustilanteesta EU:n jäsenvaltioiden välillä sekä nykyisistä oikeudellisista välineistä.

Koska tässä tiedonannossa käsitellään vain pientä osaa vastavuoroisen tunnustamisen kentästä, komissio ei katso tarpeelliseksi asettaa määräaikoja edellä hahmotelluille toimenpiteille. On tarkoituksenmukaista asettaa määräaikoja yksittäisille toimenpiteille

ainoastaan kaikki vastavuoroista tunnustamista koskevat toimenpiteet kattavaa ohjelmaa valmisteltaessa.

Komissio pyytää kaikkia asianomaisia lähettämään (kirjalliset) kommenttinsa tiedonannosta
31. lokakuuta 2000 mennessä seuraavaan osoitteeseen:

**Pääjohtaja Adrian Fortescue
Oikeus- ja sisäasioiden pääosasto**

Euroopan komissio

**200 Rue de la Loi / Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles/Brussel**

F. (32 2) 296 74 81

S-posti: Adrian.Fortescue@cec.eu.int