



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 17.8.2004
KOM(2004) 562 lopullinen

VIHREÄ KIRJA

**ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien
vastavuoroisesta tunnustamisesta**

(komission esittämä)

{SEC(2004) 1046}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Miksi komissio julkaisee vihreän kirjan?.....	3
1.1.	Ongelman määrittely.....	3
1.2.	Toimenpiteiden tarve	3
1.3.	Mahdollinen ratkaisu.....	4
2.	Kuulemismenettely	4
3.	Vihreän kirjan tavoitteet.....	5
3.1.	Keskustelun laajentaminen	5
3.2.	Huomion kiinnittäminen ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroiseen tunnustamiseen.....	5
3.3.	Toimenpiteiden toteuttamismahdollisuuksien selvittäminen.....	5

VIHREÄ KIRJA

ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroisesta tunnustamisesta

Tämän vihreän kirjan tarkoituksena on toimia pohjana keskusteluille, jotka käsittelevät ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroista tunnustamista koskevan komission säädösehdotuksen laatimista. Vihreään kirjaan (SEC(2004) 1046) liittyvä *komission yksiköiden valmisteluasiakirja* sisältää yksityiskohtaisen analyysin kyseistä alaa koskevista oikeudellisista puitteista sekä komission pohdintoja siitä, miten tällainen säädös voitaisiin laatia.

1. MIKSI KOMISSIO JULKAISEE VIHREÄN KIRJAN?

1.1. Ongelman määrittely

Tutkintavankeuden liiallinen (myös kestoaltaan) käyttö on yksi pääsystä vankiloiden täyttymiseen. Pakenemistiskin vuoksi jäsenvaltion ulkopuolella asuvia epäiltyjä pidetään usein tutkintavankeudessa, kun taas jäsenvaltiossa asuviin epäiltyihin voidaan soveltaa vaihtoehtoisia toimenpiteitä.

Yleisten oikeusperiaatteiden mukaisesti vangitsemista ennen oikeudenkäyntiä olisi pidettävä poikkeuksellisenä toimenpiteenä ja ilman vapaudenmenetystä toteutettavia valvontatoimia olisi käytettävä mahdollisimman laajasti. Kansallisessa lainsäädännössä esiintyviä erilaisia vaihtoehtoja tutkintavankeudelle (esim. ilmoittautuminen poliisiviranomaisille tai matkustuskielto) ei voida nykyisin saattaa osaksi toisen valtion kansallista lainsäädäntöä tai soveltaa toisessa maassa, sillä valtiot eivät tunnusta muissa maissa tehtyjä oikeuden päätöksiä kyseisissä asioissa.

Uusi säädös, joka antaisi EU:n jäsenvaltioille mahdollisuuden ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroiseen tunnustamiseen, auttaisi vähentämään sellaisten tutkintovankien määrää Euroopan unionin alueella, joiden asuinpaikka sijaitsee asianomaisen jäsenvaltion ulkopuolella. Tällainen säädös vahvistaisi myös oikeutta vapauteen ja syyttömyysolettamaan koko Euroopan unionin alueella (toisin sanoen *yhteisellä* vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella) ja vähentäisi jäsenvaltion ulkopuolella asuvien epäiltyjen epätasa-arvoisen kohtelun vaaraa.

1.2. Toimenpiteiden tarve

Tampereen Eurooppa-neuvoston aloitteesta marraskuussa 2000 julkaistussa *Toimenpideohjelmassa rikosoikeudellisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen täytäntöönpanemiseksi*¹ (jäljempänä 'vastavuoroista tunnustamista koskeva ohjelma') esitetyt toimenpiteet 9 ja 10 antavat selkeän valtuutuksen toteuttaa toimia tällä alalla. Tämän valtuutuksen yksityiskohdat esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjan kappaleessa 2.2.1.3.

¹ EYVL C 12, 15.1.2001, s. 10.

EU:n tasolla toteutettavien toimenpiteiden tarvetta ovat painottaneet Euroopan parlamentti useissa päätöslauselmissaan sekä muut alueellista yhteistyötä harjoittavat elimet kuten Euroopan neuvosto ja Itämeren valtioita edustava komissaari. Myös useat tällä alalla toimivat valtiosta riippumattomat järjestöt ovat korostaneet toimenpiteiden tarvetta.

1.3. Mahdollinen ratkaisu

Ilman vapaudenmenetystä toteutettavia esitutkintaan liittyviä valvontatoimia koskevan uuden säädöksen keskeisenä tavoitteena on tutkintavankeuden korvaaminen ilman vapaudenmenetystä toteutettavalla valvontatoimella, ja tämän toimen soveltaminen siinä jäsenmaassa, jossa epäilty tavallisesti asuu. Näin epäiltyä voitaisiin valvoa omassa ympäristössään toisessa jäsenvaltiossa pidettävään oikeudenkäyntiin asti. Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa punnitaan erilaisia vaihtoehtoja tämän ajatuksen toteuttamiseksi.

Sen varmistamiseksi, että ilman vapaudenmenetystä toteutettavia valvontatoimia noudatetaan, uuteen säädökseen on viimeisenä keinona sisällyttävä menettely yhteistyöhaluttoman henkilön palauttamiseksi valtioon, jossa oikeudenkäynti tapahtuu, pakkokeinoin ja tarvittaessa vaikka voimaa käyttäen. Pelkästään mainitun mahdollisuuden olemassaolo, ei välttämättä sen käyttö, takaa uuden välineen sujuvan toiminnan. Olisi korostettava, että jos pakkokeinoja ei ole mahdollista käyttää, on olemassa riski (lyhyellä ja pitkällä aikavälillä) että tiettyä ihmisryhmää ei lainkaan lueta vaihtoehtoisten toimenpiteiden piiriin. Myös komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa pohditaan tällaista pakottamismenettelyä eri näkökohdista.

2. KUULEMISMENETTELY

Tämä vihreä kirja on *kolmas vaihe* tutkintavankeuden vaihtoehtoja käsittelevässä kuulemismenettelyssä.

Ensimmäinen vaihe oli tutkintavankeutta ja sen vaihtoehtoja koskevan *kyselykaavakkeen* lähettäminen jäsenvaltioille niiden välisessä yhteistyössä mahdollisesti ilmenevien esteiden selvittämiseksi. Silloiset 15 jäsenvaltiota vastasivat kyselyyn. Yhteenveto vastauksista, jotka koskevat muun muassa ilman vapaudenmenetystä toteutettavia valvontatoimia (vaihtoehtoina tutkintavankeudelle) sekä soveltuvia rangaistuksia siinä tapauksessa, että vaatimuksia ei noudateta (vastavuoroista tunnustamista koskevan ohjelman toimenpiteen 9 mukaisesti), esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa (liite 2).

Toisessa vaiheessa laadittiin *keskusteluasiakirja* kyselyn vastausten perusteella ja järjestettiin *asiantuntijakokous*. Tutkintavankeutta ja sen vaihtoehtoja käsittelevässä keskusteluasiakirjassa (laadittu 24.4.2003), joka lähetettiin lukuisille EU-maiden (sekä siinä vaiheessa liittymässä olleiden maiden) asiantuntijoille, ehdotetaan muun muassa otettavaksi käyttöön eurooppalainen ilmoittautumismääräys ilman vapaudenmenetystä toteutettavana esitutkintaan liittyvänä valvontatoimena Euroopan unionissa. Keskusteluasiakirjassa pohditaan lisäksi tutkintavankeutta koskevien toimenpiteiden rajoituksia ja mahdollisuuksia yleensä. *Asiantuntijakokous* pidettiin Brysselissä 12.5.2003. Monia asiantuntijoita, joihin kuului myös valtiosta riippumattomien järjestöjen edustajia, oli kutsuttu yksityishenkilöinä, kun taas osa edusti jäsenvaltioita. Myös Eurojustin edustaja osallistui kokoukseen. Kokouksessa keskusteltiin tutkintavankeudesta ja sen vaihtoehtoista sekä erityisesti komission eurooppalaista ilmoittautumismääräystä koskevista ajatuksista. Vihreässä kirjassa

otetaan huomioon kaikki kokouksen tulokset (tarkemmat tiedot esitetään komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa).

3. VIHREÄN KIRJAN TAVOITTEET

3.1. Keskustelun laajentaminen

Tämän vihreän kirjan tavoitteena on laajentaa kuulemismenettelyä muun muassa lainkäyttäjiin kuten tuomareihin, syyttäjiin ja puolustusasianajajiin, sosiaali- ja valvontapalveluissa työskenteleviin henkilöihin, tutkintavankiloihin ja muihin vankeinhoitolaitoksiin, asiantuntijaorganisaatioihin, akateemisiin piireihin, alalla toimiviin valtiosta riippumattomiin järjestöihin ja viranomaisiin.

3.2. Huomion kiinnittäminen ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroiseen tunnustamiseen

Tämä vihreä kirja keskittyy ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroiseen tunnustamiseen. Joitakin olennaisia asioita (oikeusapua, tulkkia ja kääntäjää, heikommassa asemassa olevia ryhmiä, kuten lapsia ja nuoria, konsuliapua/oikeutta yhteydenottoon sekä epäillyn oikeuksia koskevaa kirjallista ilmoitusta ("letter of rights")) on jo käsitelty vihreässä kirjassa² sekä ehdotuksessa neuvoston puitepäättökseksi eräissä rikosoikeudellisissa menettelyissä Euroopan unionin alueella noudatettavista oikeuksista³. Komission yksiköiden valmisteluasiakirja liittyy tutkintavankeutta ja sen vaihtoehtoja koskeviin oikeudellisiin puitteisiin, mutta siinä ei käsitellä mainittuja kysymyksiä yksityiskohtaisesti ellei sitä katsota tarpeelliseksi.

3.3. Toimenpiteiden toteuttamismahdollisuuksien selvittäminen

Ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroista tunnustamista koskevan järjestelmän käyttöönottoa EU:n tasolla ei saa kuitenkaan erottaa tutkintavankeutta yleisesti koskevasta oikeudellisesta kehyksestä. Olisi muistettava, että valvontatoimet ovat periaatteessa *vaihtoehtoja* tutkintavankeudelle. Tutkintavankeuteen yleisesti sovellettavat perusperiaatteet ovat soveltuvin osin sovellettavissa myös ilman vapaudenmenetystä toteutettaviin valvontatoimiin. Sen vuoksi nämä periaatteet on otettava huomioon laadittaessa säädöstä, joka koskee ilman vapaudenmenetystä toteutettavien esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroista tunnustamista ja täytäntöönpanoa.

Komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa tutkitaan, mitkä asiaa koskevat toimenpiteet ovat mahdollisia voimassaolevien yleissopimusten, oikeuskäytännön ja kansallisen lainsäädännön valossa.

² KOM(2003) 75 lopullinen.

³ KOM(2004) 328 lopullinen.

Komissio pyytää teitä kommentoimaan tätä vihreää kirjaa (joka sisältää komission yksiköiden valmisteluasiakirjan) ja erityisesti vastaamaan jäljempänä esitettyihin kysymyksiin. Komissio olisi myös kiitollinen jäsenvaltioissa suunniteltuja tutkintavankeutta korvaavia vaihtoehtoja koskevista kommenteista (vaihtoehtoihin sisältyvät myös rangaistukset, joita sovelletaan siinä tapauksessa, että ilman vapaudenmenetystä toteutettavan valvontatoimen edellyttämää velvoitetta ei noudateta).

Keskustelun helpottamiseksi on otettu käyttöön Internet-sivusto, jossa vihreä kirja on luettavissa. Sivuilla on myös useita hyödyllisiä linkkejä.

http://europa.eu.int/xxx/livre_vert

Vastaukset pyydetään lähettämään xxx 2004 mennessä mieluiten sähköpostitse osoitteeseen

xxx-livre-vert@cec.eu.int

tai postitse osoitteeseen

European Commission

Directorate-General Justice and Home Affairs

Unit D3 – Criminal justice

B-1049 Brussels

Belgium

Merkinnällä: For the attention of Mr. Thomas Ljungquist

Komissio aikoo järjestää julkisen kuulemistilaisuuden vuonna 2004.

1. kysymys:

Jäsenvaltion ulkopuolella asuvien epäiltyjen kohtelu tutkintavankeuden vaihtoehtoja valittaessa – nykyisen lainsäädäntökehyksen kielteiset vaikutukset:

- a) Onko komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.3 kappaleessa kuvattu komission lähestymistapa, joka koskee ilman vapaudenmenetystä toteutettavaa esitutkintaan liittyvää valvontaa (toisin sanoen mahdollisuutta valvoa epäiltyä hänen omassa asuinmaassaan ja tarvetta ottaa käyttöön järjestely, jolla taataan epäillyn saapuminen oikeudenkäyntiin, ellei henkilöä voida tuomita poissaolevana) mielestänne oikea, jotta oikeus vapauteen ja syyttömyysolettama toteutuvat koko EU:n alueella?
- b) Jos ei ole, onko muita ratkaisuja?
- c) Kuvatkaa ne.
- d) Tulisiko ilman vapaudenmenetystä toteutettavien valvontatoimien vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän kattaa myös lievemmiä katsottavat rikokset (toisin

sanoen eurooppalaista luovuttamismääräystä koskevan puitepäättöksen 2 artiklan 1 kohdassa määriteltyä rajaa lievemmit rikokset)?

2. kysymys:

Olisiko ilman vapaudenmenetystä toteutettavien valvontatoimien vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän katettava seuraavat tilanteet:

- Tilanne, jossa epäilty, johon jo sovelletaan mainittuja toimia ja joka haluaa mennä toiseen jäsenvaltioon joko pysyvästi tai väliaikaisesti, pyytää näiden toimenpiteiden siirtämistä kyseiseen jäsenvaltioon (komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.2.2.3 kohdassa kuvatulla tavalla)?
- Jos vastaus on kyllä, millaisin edellytyksin?
- Tilanne, jossa epäilty on jo mennyt toiseen jäsenvaltioon (komission yksiköiden valmisteluasiakirjan 4.2.3.1 kohdassa kuvattu ”ilman vapaudenmenetystä toteutettavan esitutkintaan liittyvän valvontatoimen edellyttämän veloitteen noudattamatta jättäminen” ja 4.2.3.2 kohdan ”ilman vapaudenmenetystä toteutettavien valvontatoimien liian myöhäinen soveltaminen”)?
- Jos vastaus on kyllä, millaisin edellytyksin?

3. kysymys:

- a) Olisiko uuden säädöksen sisällettävä säännös, joka koskee ilman vapaudenmenetystä toteutettavaa esitutkintaan liittyvää valvontatoimea, kuten eurooppalaista ilmoittautumismääräystä, johon mahdollisesti liittyisi edellä kuvailtu matkustuskielto?
- b) Olisiko sopivaa, että pyynnön esittänyt viranomaisella päätetään ilman vapaudenmenetystä toteutettavista esitutkintaan liittyvistä valvontatoimista, joita sovellettaisiin valvontavaiheen aikana (oman kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti), ja miten epäillyn olisi noudatettava eurooppalaista ilmoittautumismääräystä (eli kuinka usein hänen olisi ilmoitauduttava, mille viranomaiselle jne.)?
- c) Olisiko parempi antaa *täytäntöönpano* viranomaisen valita sopivat kansallisten lakien mukaiset pakkokeinot ja jättää pyynnön esittäneen viranomaisen tehtäväksi vain määritellä valvonnan tavoite?
- d) Olisiko Eurotakuu-malli sopiva?

4. kysymys:

- a) Olisiko uuden säädöksen sisällettävä joitakin pakollisia kieltäytymisperusteita, esimerkiksi armahdus, lainvoimainen tuomio tai muu lainvoimainen päätös tai rikosoikeudellisen vastuun ikärajan vaihtelu eri jäsenvaltioissa?
- b) Ovatko eurooppalaista luovuttamismääräystä koskevan puitepäättöksen 4 artiklassa olevat muut kieltäytymisperusteet oleellisia vaihtoehtoisten toimenpiteiden siirtämismääräyksen yhteydessä?

- c) Olisiko täytäntöönpanoviranomaisella oikeus kieltäytyä täytäntöönpanosta kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen puuttumisen perusteella?

5. kysymys:

Voisiko vaihtoehtoisten toimenpiteiden siirtoa koskevan määräyksen täytäntöönpanolle olla muita ehtoja kuin

- paluu omaan asuinvaltioon kärsimään rangaistusta?
- mahdollisuus tuomion tarkistamiseen, jos kyseessä on elinkautinen vankeus?

6. kysymys:

- a) Olisiko pyynnön esittäneen viranomaisen määriteltävä velvoite (kolmen ”perinteisen vaaran” eli karkaamisen, todisteiden kätkemisen ja rikoksen uusimisen osalta), jota epäillyn on noudatettava ilman vapaudenmenetystä toimitettavassa esitutkintaan liittyvässä valvonnassa, siten että (edellä kuvailun mukaisesti) täytäntöönpanoviranomainen saa päättää muista kuin tutkintavankeutta koskevista pakkokeinoista, jos velvoitetta ei noudateta.
- b) Olisiko täytäntöönpanoviranomaisen ilmoitettava ”kolmeen perinteiseen vaaraan” liittyvästä velvoitteen (vakavasta) laiminlyönnistä?
- c) Olisiko täytäntöönpanoviranomaisella oltava oikeus sulkea epäilty tutkintavankeuteen, jos hän ei noudata valvontatoimen edellyttämää velvoitetta, ja pitää hänet vankeudessa oikeudenkäyntiin asti vai olisiko mainitun viranomaisen palautettava epäilty välittömästi pyynnön esittäneelle viranomaiselle?
- d) Voisiko epäillyn osallistuminen oikeudenkäyntiin videon välityksellä täytäntöönpanelevasta jäsenvaltiosta käsin korvata henkilön fyysisen läsnäolon pyynnön esittäneen viranomaisen käynnistämässä oikeudenkäynnissä, (ainoastaan) silloin kun käsitellään kysymystä siitä, olisiko kyseinen henkilö vangittava tutkintavankeuteen pyynnön esittäneessä jäsenvaltiossa?
- e) Miten ratkaistaisiin tilanne, jossa pyynnön esittäneillä ja täytäntöönpanoviranomaisilla on erilainen näkemys siitä, onko velvoitetta noudattamatta jättänyt henkilö pidettävä tutkintavankeudessa vai voidaanko vaara estää asettamalla uusi velvoite?
- f) Olisiko järjestelmää epäillyn palauttamiseksi täytäntöönpanelevasta jäsenvaltiosta pyynnön esittäneeseen jäsenvaltioon sovellettava sekä valvonta- että oikeudenkäyntivaiheessa?
- g) Olisiko pyynnön esittäneen viranomaisen määriteltävä velvoite osallistua oikeudenkäyntiin ja/tai mahdollisuus tulla tuomituksi *poissaolevana* siinä tapauksessa, että epäilty ei ole läsnä oikeudenkäynnissä, ja olisiko kyseisen henkilön suostuttava tähän velvoitteeseen ennen kuin häneen voidaan soveltaa vaihtoehtoisia toimenpiteitä täytäntöönpanelevassa jäsenvaltiossa?
- h) Sallittaisiinko täytäntöönpanoviranomaisen lykätä epäillyn paluuta asuinmaahansa valvonta- ja oikeudenkäyntivaiheessa?

- i) Olisiko täytäntöönpanoviranomaisella oltava mahdollisuus lykätä epäillyn paluuta asuinmaahansa siinä tapauksessa, että hän on tehnyt uuden rikoksen täytäntöönpanoviranomaisen alueella?