



Bryssel 5.2.2014
COM(2014) 57 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

sellaisten rikostuomioiden vastavuoroisesta tunnustamisesta, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapaudenmenetyksen käsittävä toimenpide, valvontatoimenpide ja vaihtoehtoisia seuraamuksia taikka valvontatoimia vaihtoehtona tutkintavankeudelle, tehtyjen puitepäätösten 2008/909/YOS, 2008/947/YOS ja 2009/829/YOS täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa

{SWD(2014) 34 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
2.	Puitepäättösten tausta: toisiaan täydentävistä säädöksistä muodostuva johdonmukainen säädöspaketti	4
3.	Täytäntöönpanotilanne ja sen puutteista johtuvat seuraukset	5
4.	Komissiolle toimitettujen täytäntöönpanosäädösten alustava arviointi	6
4.1.	Siirrettävän henkilön asema siirtomenettelyssä	7
4.2.	Keskinäisen luottamuksen periaate: tuomiota ei periaatteessa muuteta	8
4.3.	Myöhemmät päätökset: tuomioiden täytäntöönpano vaihtelee.....	8
4.4.	Velvollisuus hyväksyä siirto, paitsi jos voidaan soveltaa kieltäytymisperusteita.....	9
4.5.	Määräajat.....	10
4.6.	Puitepäättösten yhteys eurooppalaiseen pidätysmääräykseen.....	10
4.7.	Siirtymäsäännöksiä koskevat ilmoitukset	11
5.	Uusi oikeudellinen ympäristö varmistaa ns. kolmannen pilarin lainsäädännön soveltamisen käytännössä	11
6.	Päätelmät	12

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

sellaisten rikostuomioiden vastavuoroisesta tunnustamisesta, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapaudenmenetyksen käsittävä toimenpide, valvontatoimenpide ja vaihtoehtoisia seuraamuksia taikka valvontatoimia vaihtoehtona tutkintavankeudelle, tehtyjen puitepäätösten 2008/909/YOS, 2008/947/YOS ja 2009/829/YOS täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa

1. JOHDANTO

EU on toteuttanut keskinäiseen luottamukseen perustuvalla Euroopan yhteisellä oikeusalueella toimenpiteitä sen varmistamiseksi, ettei unionin kansalaisia, jotka joutuvat rikosoikeudenkäynnin kohteeksi muissa jäsenvaltioissa kuin kotimaassaan, kohdella eri tavoin kuin oikeudenkäyntivaltion kansalaisia. Tämä on erityisen tärkeää siksi, että suuri joukko unionin kansalaisia suorittaa vankeusrangaistusta toisissa jäsenvaltioissa.

Tämän tavoitteen edistämiseksi EU:ssa hyväksyttiin vuosina 2008 ja 2009 seuraavat kolme toisiaan täydentävää puitepäätöstä, joiden kaikkien osalta kansallisen täytäntöönpanon määräaika on umpeutunut:

- Neuvoston puitepäätös 2008/909/YOS¹ vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta rikosasioissa annettuihin tuomioihin, joissa määrätään vapausrangaistus tai vapauden menetyksen käsittävä toimenpide (*vankien siirtäminen*), oli määrä saattaa osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 5. joulukuuta 2011. Puitepäätöksen nojalla jäsenvaltio voi ensinnäkin panna täytäntöön vapausrangaistuksen, joka on annettu toisessa jäsenvaltiossa henkilölle, joka on edelleen ensiksi mainitussa jäsenvaltiossa. Toiseksi siinä otetaan käyttöön järjestelmä, jonka mukaan tuomittu voidaan siirtää suorittamaan rangaistustaan kansalaisuus- tai asuinvaltioon (tai johonkin toiseen jäsenvaltioon, johon hänellä on läheinen yhteys).
- Neuvoston puitepäätös 2008/947/YOS² vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta tuomioihin ja valvontapäätöksiin valvontatoimenpiteiden ja vaihtoehtoisten seuraamusten valvomiseksi (*valvontapäätökset ja vaihtoehtoiset seuraamukset*) oli määrä saattaa osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 6. joulukuuta 2011. Puitepäätöstä sovelletaan erilaisiin seuraamuksiin, joita voidaan toteuttaa vaihtoehtona vapaudenmenetykselle, ja ennen aikaista vapauttamista helpottaviin toimenpiteisiin (näitä ovat mm. kieltä mennä tiettyihin paikkoihin, määrääminen yhdyskuntapalveluun tai asumista, koulutusta tai ammattitoimintaa koskevat rajoitukset). Valvontapäätös tai muu vaihtoehtoinen seuraamus voidaan asianomaisen suostumuksella panna täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa.

¹ Neuvoston puitepäätös 2008/909/YOS, tehty 27 päivänä marraskuuta 2008, EUVL L 327, 5.12.2008, s. 27.

² Neuvoston puitepäätös 2008/947/YOS, tehty 27 päivänä marraskuuta 2008, EUVL L 337, 16.12.2008, s. 102.

- Neuvoston puitepäättös 2009/829/YOS³ vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisesta valvontatoimia koskeviin päätöksiin tutkintavankeuden vaihtoehtona (*eurooppalainen valvontamääräys*) oli määrä saattaa osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä viimeistään 1. joulukuuta 2012. Puitepäättös koskee väliaikaista vapauttamista ennen oikeudenkäyntiä. Sen nojalla tutkintavankeudelle vaihtoehtoinen valvontamääräys (esimerkiksi velvoite oleskella tietyssä paikassa tai ilmoittautua tiettyinä aikoina tietyille viranomaiselle) voidaan siirtää siitä jäsenvaltiosta, jossa ulkomaalaista epäillään rikoksesta, hänen asuinvaltioonsa. Näin epäillylle voidaan määrätä valvontatoimenpide hänen kotimaassaan siihen asti, että oikeudenkäynti käydään toisessa jäsenvaltiossa, sen sijaan että hänet määrättäisiin tutkintavankeuteen.

Komissio julkaisi kesäkuussa 2011 vihreän kirjan EU:n rikosoikeuden soveltamisesta vapaudenmenetykseen liittyvissä kysymyksissä⁴. Siihen saatujen lukuisten vastausten perusteella edellä mainittujen puitepäättösten asianmukainen ja oikea-aikainen täytäntöönpano on ensisijainen painopiste.

Sen vuoksi tällä kertomuksella on kaksi tavoitetta: ensinnäkin tässä arvioidaan puitepäättösten täytäntöönpanotilannetta ottaen huomioon, että komissiolla on 1. päivästä joulukuuta 2014⁵ alkaen toimivalta aloittaa rikkomusmenettelyjä, ja toiseksi tässä esitetään alustava arvio komissiolle tähän mennessä toimitetuista kansallisista täytäntöönpanotoimista.

2. PUITEPÄÄTÖSTEN TAUSTA: TOISIAAN TÄYDENTÄVISTÄ SÄÄDÖKSISTÄ MUODOSTUVA JOHDONMUKAINEN SÄÄDÖSPAKETTI

Joka vuosi kymmenet tuhannet unionin kansalaiset joutuvat syytetyiksi tai tuomituiksi rikoksista muussa EU:n jäsenvaltiossa kuin kotimaassaan. Hyvin usein rikostuomioistuin määrää ulkomaalaisen tutkintavankeuteen, koska muuten on olemassa riski, ettei tämä saavu oikeudenkäyntiin. Saman maan kansalaiselle määrättäisiin vastaavassa tilanteessa jokin lievempi valvontatoimenpide, kuten velvollisuus ilmoittautua poliisille tai matkustuskielto.

Nämä puitepäättökset muodostavat toisiaan täydentävistä osista muodostuvan johdonmukaisen lainsäädäntöpakettin, jossa käsitellään unionin kansalaisten tutkintavankeuteen toisissa jäsenvaltioissa liittyviä kysymyksiä. Puitepäättösten avulla voidaan vähentää tutkintavankeuteen määräämistä ja helpottaa vankien sosiaalista kuntoutumista rajatylittävissä tilanteissa. Nämä kolme puitepäättöstä liittyvät toiminnaltaan sekä toisiinsa että eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan puitepäättökseen⁶.

Kun kaikki jäsenvaltiot panevat *eurooppalaista valvontamääräystä* koskevan puitepäättökseen asianmukaisesti täytäntöön, kaikki epäillyt, joista on annettu eurooppalainen pidätysmääräys, voivat nopeasti palata asuinvaltioonsa odottamaan

³ Neuvoston puitepäättös 2009/829/YOS, tehty 23 päivänä lokakuuta 2009, EUVL L 294, 11.11.2009, s. 20.

⁴ KOM(2011) 327 lopullinen, http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/110614_en.htm.

⁵ Tuolloin päättyy perussopimukseen Lissabonin sopimuksella liitettyssä pöytäkirjassa N:o 36 vahvistettu siirtymäaika (ks. 5 jakso).

⁶ Neuvoston puitepäättös 2002/584/YOS, tehty 13 päivänä kesäkuuta 2002, eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä ja jäsenvaltioiden välisistä luovuttamismenettelyistä (*eurooppalainen pidätysmääräys*), EYVL L 190, 18.7.2002, s. 1.

toisessa jäsenvaltiossa tapahtuvaa oikeudenkäyntiä. Näin he välttyvät pitkältä tutkintavankeudelta vieraassa maassa eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanon jälkeen, ennen varsinaisen oikeudenkäynnin alkua. Kun myös *valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia* koskeva puitepäätös on pantu täytäntöön asianmukaisella tavalla ja tuomioistuimet voivat luottaa siihen, että valvontapäätöksiä noudatetaan myös muissa jäsenvaltioissa niin kuin pitää, ne voivat määrätä vankeusrangaistuksen sijasta ulkomailla täytäntöön pantavan vaihtoehtoisen seuraamuksen.

Eurooppalaista valvontamääräystä koskeva puitepäätös ja *valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia* koskeva puitepäätös liittyvät toisiinsa. Sen jälkeen kun syytetty on lähetetty *eurooppalaisen valvontamääräyksen* nojalla takaisin asuinvaltioon odottamaan oikeudenkäyntiä ja hän on osoittanut noudattavansa hänelle tätä varten asetettuja ehtoja, tuomioistuimen on luonnollisesti helpompi määrätä hänelle (vankeusrangaistuksen sijasta) vaihtoehtoinen seuraamus, joka voidaan oikeudenkäynnin jälkeen panna täytäntöön muualla kuin tuomiovaltiossa.

Lisäksi *vankien siirtämistä* koskevan puitepäätöksen 25 artiklassa luodaan yhteys *eurooppalaiseen pidätysmääräykseen*. Kyseinen säännös antaa yhdessä *eurooppalaista pidätysmääräystä* koskevan puitepäätöksen 4 artiklan 6 kohdan ja 5 artiklan 3 kohdan kanssa jäsenvaltiolle mahdollisuuden kieltäytyä luovuttamasta kansalaisiaan tai maassa asuvia tai siellä oleskelevia henkilöitä, jos kyseinen jäsenvaltio sitoutuu panemaan näille määrätyn vankeusrangaistuksen täytäntöön *vankien siirtämistä* koskevan puitepäätöksen mukaisesti.

Tämän lainsäädäntöpaketin tarjoamien mahdollisuuksien täysimääräinen hyödyntäminen edellyttää, että puitepäätökset saatetaan asianmukaisella tavalla osaksi kansallista lainsäädäntöä.

3. TÄYTÄNTÖÖNPANOTILANNE JA SEN PUUTTEISTA JOHTUVAT SEURAUKSET

Tätä kirjoitettaessa *vankien siirtämistä* koskeva puitepäätös on panematta täytäntöön 10 jäsenvaltiossa, *valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia* koskeva puitepäätös 14 jäsenvaltiossa ja *eurooppalaista valvontamääräystä* koskeva puitepäätös 16 jäsenvaltiossa, vaikka niiden täytäntöönpanolle asetetut määräajat ovat umpeutuneet jo yli 2 vuotta tai vuosi sitten. Komissio on saanut kansallisia täytäntöönpanotoimia koskevat ilmoitukset vain seuraavilta jäsenvaltioilta:

- *Vankien siirtämistä* koskeva puitepäätös: **DK, FI, IT, LU ja UK** määräaikaan mennessä ja **AT, BE, CZ, FR, HR, HU, LV, MT, NL, PL, RO, SI ja SK** määräajan päätyttyä.
- *Valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia* koskeva puitepäätös: **DK ja FI** määräaikaan mennessä ja **AT, BE, BG, CZ, HR, HU, LV, NL, PL, RO, SI ja SK** määräajan päätyttyä.
- *Eurooppalaista valvontamääräystä* koskeva puitepäätös: **DK, FI, LV ja PL** määräaikaan mennessä ja **AT, CZ, HR, HU, NL, RO, SI ja SK** määräajan päätyttyä.

Seuraavat jäsenvaltiot **eivät ole toimittaneet mitään ilmoitusta**⁷:

⁷ Osa jäsenvaltioista on ilmoittanut komissiolle valmistelewansa tarvittavaa kansallista lainsäädäntöä. Yksikään näistä jäsenvaltioista ei kuitenkaan ollut hyväksynyt kyseisiä säännöksiä eikä antanut niitä tiedoksi komissiolle joulukuuhun 2013 mennessä.

- *Vankien siirtämistä* koskeva puitepääätös: **BG, CY, DE, EE, EL, ES, IE, LT, PT ja SE.**
- *Valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia* koskeva puitepääätös: **CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE ja UK.**
- *Eurooppalaista valvontamääräystä* koskeva puitepääätös: **BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FR, IE, IT, LT, LU, MT, PT, SE ja UK.**

Taulukot puitepääätösten täytäntöönpanotilanteesta ja jäsenvaltioiden toimittamista ilmoituksista esitetään tämän kertomuksen liitteenä olevassa komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa.

Jäsenvaltioiden on pantava puitepääätökset täytäntöön samalla tavoin kuin muutkin unionin säännösten osat. Puitepääätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittaviksi täytäntöönpanon muodon ja keinot. Puitepääätöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Sen sijaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen VI osaston mukaisesti tehtyihin puitepääätöksiin on sovellettava yhdenmukaisen tulkinnan periaatetta⁸.

Se, että osa jäsenvaltioista ei ole saattanut puitepääätöksiä osaksi kansallista lainsäädäntöään, on suuri ongelma siksi, että ne jäsenvaltiot, jotka ovat panneet puitepääätökset asianmukaisesti täytäntöön, eivät voi hyödyntää niihin sisältyviä yhteistyösäännöksiä suhteissaan niihin jäsenvaltioihin, jotka eivät ole panneet puitepääätöksiä täytäntöön ajoissa. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate, joka on oikeudellisen yhteistyön kulmakivi oikeudenkäyttöalueella, edellyttää molemminpuolista täytäntöönpanoa. Se ei kuitenkaan toimi, jos tarvittavia säädöksiä ei ole pantu asianmukaisella tavalla täytäntöön molemmissa jäsenvaltioissa, joita asia koskee. Tästä seuraa, että myös ne jäsenvaltiot, jotka ovat panneet puitepääätökset täytäntöön vaaditusti, joutuvat edelleen soveltamaan niitä vastaavia Euroopan neuvoston yleissopimuksia silloin kun on kyse vankien tai seuraamusten siirtämisestä sellaisiin jäsenvaltioihin, jotka eivät ole huolehtineet täytäntöönpanosta asianmukaisella tavalla.

4. KOMISSIOLLE TOIMITETTUJEN TÄYTÄNTÖÖNPANOSÄÄDÖSTEN ALUSTAVA ARVIOINTI

Jäsenvaltioiden kanssa pidetyssä asiantuntijakokouksessa kävi ilmi, että eräät kysymykset ja oikeudelliset säännökset kaipaavat lisäselvennystä. Tämä tuli esiin myös komissiolle tähän mennessä toimitettujen täytäntöönpanosäädösten alustavan analysoinnin yhteydessä.

Sen vuoksi tässä kertomuksessa tarkastellaan tiettyjä artikloja, jotka liittyvät puitepääätösten keskeisiin tavoitteisiin. Koska kertomus koskee kaikkia kolmea puitepääätöstä, artikloja käsitellään aiheen mukaisina ryhminä.

Koska kyseessä on vasta alustava arviointi, tässä vaiheessa ei ole mahdollista tehdä yleisiä päätelmiä täytäntöönpanon laadusta. Sitä paitsi monet jäsenvaltiot eivät ole vielä noudattaneet velvollisuuttaan saattaa puitepääätökset osaksi kansallista lainsäädäntöään.

Jäsenvaltiot eivät ole vielä saaneet kovinkaan paljon käytännön kokemusta näiden puitepääätösten soveltamisesta. Komissio on saanut alustavia tietoja puitepääätösten

⁸ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen asia C-105/03, Pupino, tuomio 16.6.2005.

käytännön soveltamisesta kolmelta jäsenvaltiolta (BE, FI ja NL). Nämä luvut osoittavat, että *vankien siirtämistä* koskevaa puitepäätöstä sovelletaan jo, kun taas kahden muun puitepäätöksen nojalla ei siirtoja ole vielä tehty.

On aiheellista antaa tunnustusta niille jäsenvaltioille, jotka ovat panneet puitepäätökset täytäntöön määräajassa. Näitä jäsenvaltioita koskevien kommenttien avulla komissio pyrkii antamaan tukea täytäntöönpanoprosessissa.

4.1. Siirrettävän henkilön asema siirtomenettelyssä

(Vankien siirtoa koskevan puitepäätöksen 6 artikla, valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen 5 artikla ja eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäätöksen 9 artikla)

Koska puitepäätösten keskeisenä periaatteena on sosiaalinen kuntoutus, jäsenvaltioiden täytäntöönpanolainsäädännössä on varmistettava, että siirrettävää henkilöä kuullaan asianmukaisella tavalla siirtopäätöksen tekemisen yhteydessä.

Tuomittu voidaan kuitenkin tietyin edellytyksin siirtää myös ilman hänen suostumustaan *vankien siirtämistä* koskevan puitepäätöksen 6 artiklan nojalla. Koska tämä on uutta verrattuna vuonna 1983 tehtyyn Euroopan neuvoston yleissopimukseen⁹, on tärkeää, että jäsenvaltiot panevat tämän säännöksen täytäntöön asianmukaisella tavalla. Täytäntöönpanolainsäädännössä olisi säädettävä, että tuomittu voidaan siirtää ilman tämän suostumusta vain kyseisessä artiklassa mainituissa kolmessa erityistapauksessa. Vähimmäisvaatimuksena olisi säädettävä, että tuomitun mielipide on otettava huomioon (jos hän on edelleen tuomiovaltiossa), että tuomitulle on ilmoitettava siirrosta, että toimivaltaisia viranomaisia on kuultava ja että täytäntöönpanovaltion viranomaisten on voitava antaa asiasta perusteltu lausunto.

Alustavan tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että jäsenvaltioiden täytäntöönpanolainsäädännössä ei aina nimenomaisesti säädetä, että tuomitulle on ilmoitettava siirrosta ja että hänelle on annettava tilaisuus esittää mielipiteensä, joka on otettava huomioon.

Valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen mukaan tuomitun suostumus vaaditaan aina, paitsi jos tämä on jo palannut täytäntöönpanovaltioon, mikä osoittaa, että hän on antanut suostumuksensa. Tämä on tärkeää, sillä puitepäätöstä ei voida soveltaa vastoin asianomaisen tahtoa. Tämä johtuu siitä, että tätä puitepäätöstä sovelletaan vain jos asianomainen on jo vapautettu tuomiovaltiossa ja hän haluaa palata kotimaahansa ”vapaana” ja on valmis tekemään yhteistyötä valvontaviranomaisten kanssa. Sama pätee *eurooppalaiseen valvontamääräykseen*, joka koskee oikeudenkäyntiä edeltävää vaihetta, jolloin asianomaista kohdellaan edelleen syyttömänä.

Komissio arvioi, ovatko jäsenvaltiot säätäneet täytäntöönpanolainsäädännössään tuloksellisesta menettelystä, jonka mukaisesti tuomittua voidaan kuulla siirron yhteydessä.

⁹ Yleissopimukseen vuonna 1997 liitettyssä lisäpöytäkirjassa määrätään jo vankien siirtämisestä ilman heidän suostumustaan tietyissä rajoitetuissa olosuhteissa. Kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole ratifioineet tätä pöytäkirjaa.

4.2. Keskinäisen luottamuksen periaate: tuomiota ei periaatteessa muuteta

(Vankien siirtoa koskevan puitepäätöksen 8 artikla, valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen 9 artikla ja eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäätöksen 13 artikla)

On tärkeää löytää tasapaino alun perin annetun tuomion ja jäsenvaltioiden oikeudellisten perinteiden välillä niin, ettei synny ristiriitoja, jotka voisivat haitata puitepäätösten toimivuutta. Koska puitepäätökset perustuvat siihen, että jäsenvaltiot luottavat toistensa oikeusjärjestelmiin, tuomiovaltion tuomioistuimen ratkaisua olisi kunnioitettava. Periaatteessa sitä ei pitäisi tarkistaa eikä mukauttaa. Tuomiota voidaan mukauttaa vain siinä tapauksessa, että sen kesto tai luonne ei sovi yhteen täytäntöönpanovaltion kansallisen lainsäädännön kanssa (esimerkiksi lain salliman enimmäisrangaistuksen osalta). Mukautetun tuomion on kuitenkin vastattava alkuperäistä tuomiota mahdollisimman tarkasti. Mukauttaminen ei myöskään saa johtaa siihen, että tuomiosta tulee luonteeltaan tai kestoltaan ankarampi kuin tuomiovaltiossa annettu alkuperäinen tuomio.

Eräät jäsenvaltiot ovat laajentaneet mukauttamismahdollisuuksia asettamalla sille lisäehtoja (PL, LV). Tämä antaa täytäntöönpanovaltiolle mahdollisuuden arvioida, vastaako tuomiovaltiossa annettu tuomio sellaista tuomiota, joka täytäntöönpanovaltiossa olisi normaalisti annettu kyseisestä rikoksesta. Tämä on vastoin puitepäätösten henkeä ja tarkoitusta.

Valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen avulla varmistetaan, että vankeusrangaistukselle vaihtoehtoiset seuraamukset voidaan siirtää toiseen jäsenvaltioon myös siinä tapauksessa, että siellä ei määrättäisi sellaista kyseisen rikoksen vuoksi. Koska jäsenvaltioiden on kuitenkin säädettävä ainakin tämän puitepäätöksen 4 artiklan 1 kohdassa mainituista valvontatoimenpiteistä ja vaihtoehtoisista seuraamuksista, tästä on lisäksi myönteisenä seurauksena se, että eri jäsenvaltioissa käytössä olevien, vankeusrangaistukselle vaihtoehtoisten seuraamusten käyttöä edistetään ja niitä lähennetään toisiinsa. Alustavan tarkastelun perusteella eräät jäsenvaltiot eivät ole saattaneet kaikkia pakollisia toimenpiteitä osaksi kansallista lainsäädäntöään (BG, PL).

Sama pätee *eurooppalaista valvontamääräystä* koskevaan puitepäätökseen, jonka mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä vähintään sen 8 artiklan 1 kohdassa mainituista kuudesta pakollisesta toimenpiteestä. HU sallii vain kolmen valvontatoimenpiteen siirtämisen.

4.3. Myöhemmät päätökset: tuomioiden täytäntöönpano vaihtelee

(Vankien siirtoa koskevan puitepäätöksen 17 artikla, valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen 14 artikla ja eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäätöksen 18 artikla)

Se, miten pitkään tuomittu lopulta istuu vankilassa, riippuu pitkälti siitä, mitä täytäntöönpanovaltion lainsäädännössä säädetään ennenaikaisesta ja ehdollisesta vapauttamisesta. Erot jäsenvaltioiden välillä ovat tässä suhteessa suuret: joissain jäsenvaltioissa tuomittu vapautetaan, kun hän on kärsinyt tuomiosta kaksi kolmasosaa, toisissa jo yhden kolmasosan jälkeen.

Vankien siirtämistä koskevan puitepäätöksen 17 artiklan mukaan tuomion täytäntöönpanoa ja siten myös ennen aikaista ja ehdollista vapauttamista koskevat edellytykset määräytyvät täytäntöönpanovaltion lainsäädännön mukaisesti. Täytäntöönpanovaltion on kuitenkin pyynnöstä annettava alkuperäisen tuomion

antaneelle jäsenvaltiolle tiedoksi säännöt, joita se soveltaa ennenaikaiseen tai ehdolliseen vapauttamiseen. Jos tuomiovaltio epäilee, että tuomitun siirtäminen saattaisi johtaa sen kannalta ennenaikaiseen vapauttamiseen, se voi päättää olla siirtämättä tuomittua ja vetää tuomion siirtämistä koskevan todistuksen pois täytäntöönpanovaltiosta. Sen vuoksi on tärkeää, että jäsenvaltiot panevat asianmukaisella tavalla täytäntöön velvollisuuden antaa pyynnöstä nämä tiedot ennen tuomion siirtämistä ja rangaistuksen täytäntöönpanoa. Näin ei kaikkien jäsenvaltioiden täytäntöönpanolainsäädännössä kuitenkaan ole tehty.

Komissio tukee tietojenvaihtoa ennen aikaista ja ehdollista vapauttamista koskevista edellytyksistä tietokantojen välityksellä yhteistyössä jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa.

4.4. Velvollisuus hyväksyä siirto, paitsi jos voidaan soveltaa kieltäytymisperusteita

(Vankien siirtoa koskevan puitepäätöksen 9 artikla, valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen 11 artikla ja eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäätöksen 15 artikla)

Yksi puitepäätöksiin liittyvistä uutuuksista on se, että niiden perusteella siirtopyynnön hyväksyminen on periaatteessa pakollista. Velvoite perustuu puitepäätösten taustalla olevaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen ja ilmenee niiden yhteisessä säännöksessä, jonka mukaan täytäntöönpanovaltion *on tunnustettava* tuomiovaltion sille lähettämä tuomio. Siirrosta on mahdollista kieltäytyä vain tietyissä tilanteissa, eli jos voidaan soveltaa puitepäätöksissä mainittuja kieltäytymisperusteita. Sen sijaan tuomiovaltiolla ei ole velvollisuutta siirtää tuomiota (ks. *vankien siirtämistä* koskevan puitepäätöksen 4 artiklan 5 kohta).

Alustavan analyysin perusteella kieltäytymisperusteet on pantu jäsenvaltioiden lainsäädännössä täytäntöön hyvin eri tavoin. Osa jäsenvaltioista ei ole pannut täytäntöön kaikkia puitepäätöksissä lueteltuja kieltäytymisperusteita (HU, LU, NL, DK, LV), kun taas toiset jäsenvaltiot ovat lisänneet luetteloon ylimääräisiä kieltäytymisperusteita (AT, BE, DK). Osa jäsenvaltioista on pannut kieltäytymisperusteet täytäntöön niin kuin pitää, jolloin toimivaltainen viranomainen voi soveltaa niitä valinnaisesti (FI, LV, BG), kun taas toisten mukaan perusteiden soveltaminen on pakollista (AT, IT, MT, SK). Kolmannessa ryhmässä osa perusteista on valinnaisia ja osa pakollisia (BE, DK, HU, LU, NL, PL).

Sekä ylimääräiset kieltäytymisperusteet että perusteiden soveltamisen pakollisuus näyttäisivät olevan sekä vastoin puitepäätösten kirjainta että niiden henkeä.

Kun tarkastellaan kysymystä siitä, olisiko kieltäytymisperusteiden soveltamisen oltava valinnaista niille toimivaltaisille viranomaisille, jotka tekevät päätöksen tuomion tunnustamisesta ja rangaistuksen täytäntöönpanosta, on todettava, että puitepäätöksissä säädetään selkeästi, että toimivaltainen viranomainen ”voi” kieltäytyä tunnustamasta tuomiota ja panemasta rangaistusta täytäntöön, jos kieltäytymisperusteet täyttyvät. Tämän sanamuodon mukaan toimivaltaisella viranomaisella olisi oltava harkintavalta päättää kieltäytymisperusteiden soveltamisesta tapauskohtaisesti, ottaen huomioon kaikkien kolmen puitepäätöksen taustalla oleva sosiaalisen kuntoutumisen tavoite. Kieltäytymisperusteet olisi siis pantava täytäntöön siten, että niiden soveltaminen on toimivaltaiselle viranomaiselle valinnaista.

Tämä lähestymistapa noudattaa puitepäätösten tarkoitusta, joka edellyttää, että siirto edistää syytetyn tai tuomitun sosiaalista kuntoutumista ja että se voidaan toteuttaa

hänen nimenomaisesta pyynnöstään. Tällaisessa tapauksessa velvollisuus kieltäytyä siirrosta siksi, että jokin kieltäytymisperuste täyttyy, ei yleensä olisi tuomitun etujen mukaista.

4.5. Määräajat

(Vankien siirtoa koskevan puitepäätöksen 12 artikla, valvontapäätöksiä ja vaihtoehtoisia seuraamuksia koskevan puitepäätöksen 12 artikla ja eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäätöksen 12 artikla)

Näillä puitepäätöksillä perustetaan tuomioiden siirtämistä varten uusi, yksinkertaistettu ja tehostettu järjestelmä, jonka tarkoituksena on helpottaa ja nopeuttaa oikeudellista yhteistyötä. Tämän vuoksi puitepäätöksissä vahvistetaan määräajat, joiden kuluessa siirto on toteutettava.

Jäsenvaltioiden olisi pantava määräajat täytäntöön kansallisessa lainsäädännössään niin, että lainvoimainen päätös, johon sisältyy muutoksenhakumenettely, saadaan pääsääntöisesti tehdyksi asetetussa määräajassa. Määräajat voidaan ylittää vain poikkeustilanteissa.

Vaikka on selvää, että kaikkien jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuomitut voivat käyttää heille kansallisen lainsäädännön mukaan kuuluvia oikeuksia ja oikeussuojakeinoja, AT, HU ja LV eivät ole säätäneet täytäntöönpanolainsäädännössään enimmäismääräaikaa, johon mennessä tuomioistuinten on annettava päätöksensä siirtopyyntöjä koskevista muutoksenhakemuksista.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että kun niiden järjestelmään sisällytetään oikeussuojakeinoja, korostetaan myös puitepäätöksissä säädettyjen määräaikojen noudattamisen tärkeyttä.¹⁰

4.6. Puitepäätösten yhteys eurooppalaiseen pidätysmääräykseen

(Vankien siirtoa koskevan puitepäätöksen 25 artikla ja eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäätöksen 21 artikla)

Vankien siirtämistä koskevan puitepäätöksen 25 artiklan sekä eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen 4 artiklan 6 kohdan ja 5 artiklan 3 kohdan mukaisesti jäsenvaltio voi kieltäytyä luovuttamasta henkilöä eurooppalaisen pidätysmääräyksen perusteella (tai hyväksyä luovuttamisen sillä ehdolla, että henkilö myöhemmin palautetaan kyseiseen jäsenvaltioon), kun kyseessä on tämän jäsenvaltion kansalainen tai henkilö, joka asuu tai oleskelee tässä jäsenvaltiossa, ja tämä jäsenvaltio on sitoutunut panemaan vankeusrangaistuksen täytäntöön *vankien siirtämistä* koskevan puitepäätöksen mukaisesti.

Osa jäsenvaltioista ei mainitse täytäntöönpanolainsäädännössään, että edellä mainituissa tilanteissa olisi sovellettava *vankien siirtämistä* koskevan puitepäätöksen kansallista täytäntöönpanolainsäädäntöä (DK, HU, LU, LV, MT ja SK). AT säätää tästä mahdollisuudesta vain siinä tapauksessa, että luovutuspyyntö koskee sen omia kansalaisia. Sen sijaan että noudattaisi velvollisuutta panna rangaistus täytäntöön sellaisena kuin se on annettu tuomiovaltiossa, NL varaa oikeuden arvioida, vastaako annettu vankeusrangaistus sellaista rangaistusta, joka Alankomaissa olisi annettu samasta rikoksesta. Tämä näyttäisi olevan vastoin puitepäätösten kirjainta ja henkeä.

¹⁰ Ks. Euroopan unionin tuomioistuimen asia C-168/13 PPU, Jeremy F. v. Premier ministre, tuomio 30.5.2013.

Eurooppalaista valvontamääräystä koskevan puitepäättöksen 21 artiklassa säädetään mahdollisuudesta antaa eurooppalainen pidätysmääräys, jotta henkilö voidaan palauttaa tuomiovaltioon oikeudenkäyntiin osallistumista varten, tai jos häntä vaaditaan palaamaan siksi, ettei hän täytä eurooppalaisessa valvontamääräyksessä asetettuja edellytyksiä. Kaikki jäsenvaltiot eivät ole panneet täytäntöön tätä 21 artiklaa (HU, LV ja PL).

Tämä on valitettavaa, sillä eurooppalaisesta valvontamääräyksestä voisi olla suuri hyöty henkilöille, jotka odottavat oikeudenkäyntiä suhteellisen vähäisten rikosten vuoksi ja voisivat palata siksi aikaa kotimaahansa. Tätä varten *eurooppalaista valvontamääräystä* koskevan puitepäättöksen 21 artiklassa säädetään nimenomaisesti, ettei tällaisissa tapauksissa sovelleta eurooppalaiseen pidätysmääräykseen liittyvää tavanomaista vaatimusta, jonka mukaan se voidaan antaa vain kun rikoksesta määrättävä, vapaudenmenetyksen käsittävä enimmäisrangaistus on vähintään 12 kuukautta¹¹.

4.7. Siirtämäsäännöksiä koskevat ilmoitukset

(Vankien siirtämistä koskevan puitepäättöksen 28 artikla)

Vankien siirtämistä koskevan puitepäättöksen 28 artiklan nojalla jäsenvaltiot voivat antaa puitepäättöksen hyväksymisen yhteydessä ilmoituksen, jonka mukaan ne soveltavat edelleen tuomittujen siirtämistä koskevia voimassa olevia säädöksiä sellaisten tuomioiden osalta, jotka on annettu ennen tiettyä päivämäärää (viimeistään 5. joulukuuta 2011). Puitepäätös hyväksyttiin 27. marraskuuta 2008.

Komissiolle toimitettujen tietojen perusteella neljä jäsenvaltiota (IE, MT, NL ja PL) on antanut tällaisen ilmoituksen. Komission käytettävissä olevien tuoreimpien tietojen mukaan IE, MT ja PL ovat kuitenkin antaneet ilmoituksensa vasta puitepäättöksen hyväksymispäivän (27. marraskuuta 2008) jälkeen. Komissio katsoo, että nämä ilmoitukset eivät ole päteviä ja että näiden jäsenvaltioiden on viipymättä poistettava kyseinen määräaika voimassa olevasta tai suunnitellusta täytäntöönpanolainsäädännöstään.

5. UUSI OIKEUDELLINEN YMPÄRISTÖ VARMISTAA NS. KOLMANNEN PILARIN LAINSÄÄDÄNNÖN SOVELTAMISEN KÄYTÄNNÖSSÄ

Kaikki jäsenvaltiot ovat yksimielisesti hyväksyneet ns. kolmannen pilarin nojalla tehdyt puitepäättökset ja sitoutuneet panemaan ne täytäntöön tätä varten asetetun määräajan kuluessa.

Jäsenvaltiot ovat näin luoneet oikeusjärjestyksen, joka sitoo niitä samalla tavoin kuin muutkin unionin oikeuden osa-alueet, vaikka tätä varten ei olekaan olemassa erityistä täytäntöönpanomekanismia ennen kuin perussopimukseen Lissabonin sopimuksella liitetyn pöytäkirjan nro 36 mukainen siirtymäkausi päättyy.

On selvää, että unionin oikeuden ja siten myös kolmannen pilarin nojalla hyväksytyjen toimenpiteiden täytäntöönpanon tehokkuus ei voi olla erilainen eri jäsenvaltioissa sen mukaan, missä määrin nämä toimenpiteet on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ilman että tämä vaarantaisi oikeudellisen yhteistyön vaikuttavuutta koskevan tavoitteen saavuttamisen.

¹¹ Ks. *eurooppalaista pidätysmääräystä* koskevan puitepäättöksen 2 artiklan 1 kohta.

Euroopan unionin tuomioistuimella on 1. päivästä joulukuuta 2014 alkaen täysimääräinen toimivalta poliisiyhteistyön ja rikosasioissa tehtävän oikeudellisen yhteistyön alalla annettujen unionin säädösten osalta. Tämä toimivalta kattaa myös lainsäädännön tulkintaa koskevat ennakkoratkaisukysymykset. Komissiolla ja jäsenvaltioilla on oikeus aloittaa rikkomusmenettely niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka ovat laiminlyöneet unionin oikeuden täytäntöönpanon tai toteuttaneet sen virheellisesti.

Näillä uusilla toimintamahdollisuuksilla on merkitystä erityisesti rikosoikeuden alalla ennen Lissabonin sopimuksen voimaantuloa annettujen keskeisten säädösten suhteen. Komissio katsoo, että tähän joukkoon kuuluvat myös tässä tarkastellut kolme puitepäätöstä.

6. PÄATELMÄT

Vaikka eräiden jäsenvaltioiden tähänastiset toimet ansaitsevat tunnustusta, näiden kolmen tärkeän säädöksen täytäntöönpanon taso on kaiken kaikkiaan kaukana tyydyttävästä.

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 3 artiklassa vahvistettua tavoitetta vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luomisesta kaikille unionin kansalaisille ei voida saavuttaa, jos jäsenvaltiot eivät pane asianmukaisesti täytäntöön välineitä, jotka ne ovat yhdessä hyväksyneet.

Puitepäätösten epätäydellinen täytäntöönpano haittaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista rikosoikeuden alalla. Se myös loukkaa unionin kansalaisten oikeutettuja odotuksia, koska he menettävät arvokkaan välineen, jonka avulla voitaisiin lieventää heille aiheutuvia kielteisiä vaikutuksia tilanteissa, joissa he joutuvat epäillyiksi tai syytetyiksi rikoksesta toisessa jäsenvaltiossa. Tämä koskee erityisesti niitä kansalaisia, joista annetaan eurooppalainen pidätysmääräys oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa. Samasta syystä jää toteutumatta se puitepäätösten tavoite, jonka tarkoituksena on varmistaa, että oikeus tapahtuu, samalla kun edistetään epäiltyjen ja syytettyjen sosiaalista kuntoutumista.

Puitepäätösten täytäntöönpanon viivästyminen on valitettavaa myös siksi, että niiden avulla voitaisiin lyhentää tuomioistuinten ulkomaalaisille määräämiä vankeusrangaistuksia. Näin voitaisiin paitsi vähentää vankiloiden ylikuormitusta ja sitä kautta parantaa vankilaolosuhteita, myös huomattavasti supistaa jäsenvaltioille vankiloista aiheutuvia kustannuksia.

Koska komissiolla on toimivalta aloittaa rikkomusmenettelyjä 1. päivästä joulukuuta 2014 alkaen, on erittäin tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot ottavat huomioon tämän kertomuksen ja toimittavat komissiolle kaikki tarvittavat tiedot täyttääkseen niille perussopimusten nojalla kuuluvat velvollisuudet. Lisäksi komissio kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka ovat ilmoittaneet valmistelevansa kansallista lainsäädäntöä, vahvistamaan kyseiset lait mahdollisimman pian ja antamaan ne tiedoksi komissiolle. Komissio kehottaa kaikkia niitä jäsenvaltioita, jotka eivät vielä ole sitä tehneet, toteuttamaan pikaisesti tarvittavat toimet näiden puitepäätösten panemiseksi täytäntöön täysimääräisesti. Lisäksi se kehottaa niitä jäsenvaltioita, jotka ovat panneet puitepäätökset täytäntöön virheellisesti, tarkistamaan kansallista lainsäädäntöään ja saattamaan sen yhdenmukaiseksi puitepäätösten säännösten kanssa.