EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 29.8.2006
SEK(2006) 1080

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

Liite

Ehdotus: neuvoston puitepäätös

eurooppalaisesta valvontamääräyksestä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä esitutkintamenettelyissä

{KOM(2006) 468 lopullinen}

VAIKUTUSTENARVIOINNIN TIIVISTELMÄ

KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA

VAIKUTUSTENARVIOINNIN TIIVISTELMÄ

TIIVISTELMÄ

1. Johdanto

Komissio on jo monta vuotta suunnitellut esitutkintaan liittyvien valvontatoimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista koskevan puitepäätösehdotuksen esittämistä. Tällaisen puitepäätöksen laatimisesta on keskusteltu kolmessa asiantuntijakokouksessa (vuosina 2003, 2004 ja 2005) ja asiaa on pohdittu erilaisissa tausta-asiakirjoissa, joista tärkein on vihreä kirja[1] ja sen liitteenä oleva komission yksiköiden valmisteluasiakirja[2]. Komissio on myös saanut aiheesta runsaasti palautetta ja kommentteja sekä jäsenvaltioilta että kansalaisyhteiskunnan edustajilta.[3]

Kuulemisen yhteydessä kävi ilmi, että ei ole saatavilla riittävästi tilastotietoja siitä, kuinka monia ihmisiä tällainen toimenpide koskisi, jotta voitaisiin selvittää ehdotuksen vaikutuksia. Tämän vuoksi komissio päätti hankkia ulkopuoliselta toimeksisaajalta lisää tilastotietoja tueksi arviolleen siitä, minkä verran lisäarvoa tätä alaa koskeva puitepäätös voisi tuoda. Ulkopuolinen toimeksisaaja kehitti tarvittavat menetelmät vaikutustenarviointia koskevien komission suuntaviivojen ja käsikirjan mukaisesti. Hän laati yhdennetyn arvion eri toimintavaihtoehtojen välittömistä ja välillisistä vaikutuksista, joita kuvataan tarkemmin puitepäätösehdotuksen perusteluissa (”Vaikutusten arviointi”)[4].

2. Säädöksen vaikutuspiiriin kuuluvien ulkomaisten tutkintavankien määrä

Joka vuosi lähes 10 000 EU:n kansalaista joutuu tutkintavankeuteen EU:n alueella muussa kuin asuinvaltiossaan. Tällaisten muualla kuin asuinvaltiossaan tutkintavankeudessa olevien EU:n kansalaisten määrä on jatkuvasti noin 4 500.

Nämä tiedot perustuvat nykyisiin rikoslainkäyttöä koskeviin tilastotietoihin sekä tietoihin, jotka on kerätty tätä selvitystä varten suoraan jäsenvaltioiden viranomaisilta. Täydelliset tiedot ja oletukset, joiden perusteella tämä arvio tutkintavankeudessa olevista EU:n kansalaisista on laadittu, esitetään vaikutustenarvioinnin liitteessä 1[5].

Osa näistä 10 000:sta EU:n kansalaisesta olisi joutunut tutkintavankeuteen myös siinä tapauksessa, että heitä epäiltäisiin rikoksesta heidän asuinvaltiossaan. Kun kyseessä on erityisen vakava rikos ja/tai epäillyn katsotaan olevan vapaalla jalalla vaarallinen, tutkintavankeutta määrätään sekä asuinvaltiossa että ’ulkomailla’, muissa EU:n jäsenvaltiossa.

Tämän vuoksi on arvioitava, kuinka moni tutkintavankeudessa oleva EU:n kansalainen on

---

1 KOM(2004) 562 lopullinen.
2 SEC(2004) 1046.
3 Saatavilla osoitteessa http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/consulting_public/.
4 S. 6–8.
5 S. 36–38.

syytettynä erittäin vakavista rikoksista, niin että heitä tuskin voitaisiin siirtää asuinmaahansa esitutkinnan aikana. Koska tällaisia tilastoja ei ole saatavilla, tällaisiksi vakaviksi rikoksiksi on tässä selvityksessä katsottu murha, raiskaus ja ryöstö. Eri maista saatujen tietojen perusteella arvioitiin, että jopa 80 prosenttia parhaillaan tutkintavankeudessa olevista EU:n kansalaisista voitaisiin siirtää jo esitutkinnan aikana takaisin asuinvaltioonsa, missä heihin voitaisiin soveltaa tutkintavankeuden sijasta vaihtoehtoisia valvontatoimia.[6]

Jos oletetaan, että näyttökynnys syytteen nostamiseksi epäiltyä vastaan (eli oikeudenkäyntimenettelyn aloittamiseksi) on kaikissa jäsenvaltioissa samantapainen, voidaan todeta, että jopa 80 prosenttia niistä EU:n kansalaisista, jotka ovat tutkintavankeudessa muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan, voisi hyötyä tutkintavankeudelle vaihtoehtoisen valvontatoimen soveltamisesta. Tämän perusteella esitutkintaan liittyvien vaihtoehtoisten valvontatoimien kohteena voisi olla vuosittain jopa **8 000 sellaista EU:n kansalaista, jotka ovat tutkintavankeudessa muussa jäsenvaltiossa kuin asuinvaltiossaan**.

3. Muissa jäsenvaltioissa tutkintavankina olevien EU:n kansalaisten kohtaamia ongelmia

On olemassa riski, että muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset määrätään jäsenvaltioissa tutkintavankeuteen helpommin kuin oman maan kansalaiset. Tämä johtuu siitä, että tuomioistuimet katsovat pakenemisvaaran olevan heidän kohdallaan suurempi, koska heillä ei ole sosiaalisia siteitä maahan, jossa heitä syytetään rikoksesta. Tähän näkemykseen vaikuttaa merkittävästi se, että tutkintavankeudesta päättävällä tuomioistuimella ei välttämättä ole käytettävissään luotettavia tietoja. 'Ulkomaisen' tuomioistuimen on vaikea tehdä riskiarviointia. Keskeisten asiakirjojen tulkitseminen ja kääntäminen saattaa tuottaa hankaluuksia, minkä lisäksi on olemassa muukalaisvihan ja kulttuurien yhteentörmäyksen vaara, kun tuomioistuin ottaa vastaan ulkomaisen epäillyn asiaan liittyviä todisteita. Ongelmana on myös se, että tuomioistuimen on tehtävä ratkaisunsa pelkästään kirjallisten dokumenttien pohjalta, kun taas maan omat kansalaiset voivat kutsua todistajia puhumaan puolestaan. Kirjallisten dokumenttien todenmukaisuutta ei välttämättä voida tarkistaa, minkä vuoksi tuomioistuin saattaa antaa niille vähemmän painoarvoa.

Taulukossa 3.1 (ks. vaikutustenarviointi[7]) esitetyt tiedot tukevat tätä tulkintaa. Ne osoittavat, että muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten osuus tutkintavangeista on selvästi suurempi kuin vankien kokonaismäärästä. Joissakin maissa ero on hyvin suuri.

Tutkintavankeuteen muussa kuin asuinvaltiossaan joutuneille EU:n kansalaisille aiheuttavat vaikeuksia myös kieliongelmat ja vieraan oikeusjärjestelmän toiminnan ymmärtäminen. Kun

---

[6] Tämä perustuu Alankomaista ja Suomesta saatuihin vuotta 2005 koskeviin tietoihin. Näissä maissa noin 40 prosenttia kaikista esitutkintavangeista oli syytettynä murhasta, raiskauksesta tai ryöstöstä. Lähemmän tarkastelun tuloksena kävi kuitenkin ilmi, että EU:n kansalaisten todennäköisyys joutua syytetyksi tällaisesta rikoksesta oli vain puolet maan omiin kansalaisiin verrattuna. Alankomaissa kaikista tutkintavangeista 4,4 prosenttia oli muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia, kun taas murhasta, raiskauksesta tai ryöstöstä epäillyistä heitä oli vain 3,2 prosenttia. Suomessa kaikista tutkintavangeista oli muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia vastaavasti 8,5 prosenttia, kun taas murhasta, raiskauksesta tai ryöstöstä epäillyistä heitä oli vain 2,2 prosenttia. Tämän perusteella arvioitiin, että vain 20 prosenttia niistä, jotka ovat joutuneet tutkintavankeuteen jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, on syytettynä erittäin vakavista rikoksista, minkä vuoksi heitä todennäköisesti ei voitaisi siirtää takaisin asuinvaltioonsa esitutkinnan aikana.

[7] S. 8.

esitutkinta suoritetaan vieraassa maassa, kieliongelmat sekä perheen ja ystävien muodostaman tukiverkon puuttuminen saattaa aiheuttaa vakavia seurauksia ja haitata jopa asianmukaisen puolustuksen laatimista.

On selvää, että tällainen syrjintä vaarantaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden keskeiseksi tavoitteeksi asetetun yhteisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen toteutumisen.

Kuten taulukosta 3.2 (ks. vaikutustenarviointi[8]) käy ilmi, esitutkinta kestää yleensä noin 5,5 kuukautta, joskin aika vaihtelee huomattavasti jäsenvaltiosta toiseen (42,5–365 vuorokautta). Tutkintavankeusaikojen vaihtelu ja varsinkin tietyissä jäsenvaltioissa käytäntönä olevat erityisen pitkät tutkintavankeusajat pahentavat entisestään muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisiin kohdistuvaa syrjintää. Sen lisäksi, että he ovat joutuneet tutkintavankeuteen olosuhteissa, jotka heidän asuinvaltiossaan eivät välttämättä johtaisi vastaavaan toimenpiteeseen, myös vankeusaika saattaa olla pidempi kuin siinä tapauksessa, että heitä epäiltäisiin rikoksesta asuinvaltiossaan. Tutkintavankeuden toteuttamiseen liittyy myös muita näkökohtia, jotka eivät sovi yhteen vapauden ja oikeuden alueen luomista koskevan tavoitteen kanssa, vaikka ne eivät muodostaisikaan varsinaista syrjintää. Näitä ovat esimerkiksi se, minkätyyppisistä rikoksista epäilty voidaan määrätä tutkintavankeuteen sekä tutkintavankeuden toteuttamisolosuhteet.

Eräs tätä selvitystä varten kuultu haastateltava totesi, että ”… keskeinen ongelma jäsenvaltioissa on se, että tutkintavankeutta määrätään liian usein ja liian pitkäksi aikaa... ehdonalaiseen vapauteen päästämistä koskevia perinteisiä testejä sovelletaan väärin… tutkintavankeutta pitkittävät kohtuuttomasti myös asioiden käsittelyn venyminen, byrokratia ja se, ettei oikeuskäsittelyyn osoiteta riittävästi resursseja…”.

4. Kustannukset

Monet tutkintavankeuteen joutuneet vapautetaan lopulta syytteestä. Esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa niistä henkilöistä, jotka vuonna 2003 viettivät ainakin osan esitutkinta-ajasta tutkintavankeudessa, vapautettiin syytteestä 22 prosenttia miehistä ja 19 prosenttia naisista. Vapausrangaistukseen (vankeuteen) tuomittiin lopulta vain 49 prosenttia miehistä ja 40 prosenttia naisista. Noin joka viides esitutkintavanki siis vapautettiin syytteestä. Taulukossa 3.3 (ks. vaikutustenarviointi[9]) esitetään tuomittuja ja vapautettuja koskevat suhdeluvut muissa EU:n jäsenvaltioissa, joissa ne vaihtelevat huomattavasti.

Edellä arvioitiin, että vuosittain noin 10 000 EU:n kansalaista joutuu tutkintavankeuteen muualla kuin asuinvaltiossaan. Voitaisiin siis olettaa, että heistä ainakin noin 20 prosenttia eli noin 2 000 henkeä vapautetaan syytteestä. Näille 2 000 henkilölle tutkintavankeudesta aiheutuvat kustannukset voivat olla yhteensä noin 22 miljoonaa euroa (kun oletetaan, että kustannukset henkeä kohti ovat noin 11 000 euroa; arvio perustuu siihen, että tutkintavankeus kestää keskimäärin 5,5 kk ja yhden kuukauden kustannukset ovat 2 000 euroa).

Tutkintavankeudesta aiheutuu kustannuksia myös viranomaisille. Taulukossa 3.4 (ks. vaikutustenarviointi[10]) esitetään eräistä EU:n jäsenvaltioista kerättyjä tietoja tutkintavankeuden keskimääräisistä kustannuksista kuukautta ja vuotta kohti. Valtiolle aiheutuu yhdestä vangista

---

8 S. 10.

9 S. 11–12.

10 S. 12–13.

noin 3 000 euron kustannukset kuukaudessa. Kun otetaan huomioon, että noin 8 000 EU:n kansalaista voitaisiin vankeuden sijasta siirtää asuinvaltioonsa, edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että heidän säilyttämisensä tutkintavankeudessa maksaa tätä nykyä noin 132 miljoonaa euroa (8 000 x 3 000 euroa/kk x 5,5 kuukautta, mikä on keskimääräinen tutkintavankeuden kesto).

Tutkintavankeudelle vaihtoehtoiset toimet ovat tähän verrattuna huomattavasti kustannustehokkaampia.

5. Valitun toimintamallin arviointi

Kuten säädösehdotuksen perusteluissa todetaan, toimintamalliksi on valittu esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroista tunnustamista koskevan uuden säädöksen (ja siihen liittyvää erillistä palautusmekanismia koskevien säännösten) antaminen.

5.1. Valitun toimintamallin edut

Valitussa toimintamallissa vastavuoroisen tunnustamisen tueksi otetaan käyttöön täytäntöönpanomekanismi, jonka avulla voidaan vähentää riskiä siitä, että epäilty pakenee oikeutta. Tähän liittyy seuraavia etuja:

– *Voidaan varmistaa yksilön oikeuksien ja yhtäläisen oikeussuojan toteutuminen*. Tämän toimintamallin avulla voidaan varmistaa, että EU:n kansalaiset, jotka joutuvat tutkintavankeuteen muissa jäsenvaltioissa, eivät joudu kokemaan syrjintää esitutkinnan yhteydessä ja että heitä ei kohdella toisin kuin heitä kohdeltaisiin siinä tapauksessa, että he olisivat joutuneet tutkintavankeuteen asuinvaltiossaan.

– *Voidaan vähentää tästä epäoikeudenmukaisesta tilanteesta aiheutuvia kustannuksia*. Nykyään jopa 10 000 EU:n kansalaista viettää vuosittain keskimäärin 5,5 kuukautta tutkintavankeudessa muissa jäsenvaltioissa. Jos valtioiden rajat ylittävät vaihtoehtoiset valvontatoimet tunnustettaisiin vastavuoroisesti tämän toimintamallin mukaisesti, huomattava osa näistä henkilöistä voisi välttää pitkällisen tutkintavankeuden, josta aiheutuu huomattavia kustannuksia mm. ansionmenetysten vuoksi.

– *Voidaan vähentää pakenemisen vaaraa*. Riski epäillyn pakenemisesta pienenee, jos esitutkintaan liittyvien vaihtoehtoisten valvontatoimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista tuetaan täytäntöönpanomekanismilla. Riski ei tietenkään poistu kokonaan, mutta täytäntöönpanomekanismin avulla sitä voidaan pienentää.

– *Voidaan vähentää tutkintavankeudesta aiheutuvia kustannuksia*. Valittu toimintamalli todennäköisesti lisää muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisiin kohdistuvia esitutkintaan liittyviä valvontatoimia. Näin voidaan todennäköisesti merkittävästi vähentää vankeudesta aiheutuvia kustannuksia (ja vankiloiden ylikuormitusta).

– *Vaikutukset oikeus- ja poliisiviranomaisten yhteistyöhön*. Voidaan olettaa, että tämän toimintamallin toteuttamisen myötä oikeusviranomaisten on huomattavasti tiivistettävä yhteistyötään esitutkintaan liittyvien valvontatoimien suunnittelussa. Erityisen voimakkaasti seuraukset näkyisivät kuitenkin poliisiyhteistyössä, sillä poliisiviranomaisilla olisi todennäköisesti merkittävä asema valvontatoimien täytäntöönpanossa (mm. ilmoittautuminen poliisille) ja täytäntöönpanon

varmistamisessa siinä tapauksessa, että epäilty jättää saapumatta oikeuteen.

5.2. Valitusta toimintamallista aiheutuvat kustannukset

Kun arvioidaan tutkintavankeudelle vaihtoehtoisten toimenpiteiden kustannustehokkuutta, on otettava huomioon muun muassa se, paljonko kustannuksia aiheutuu sen varmistamisesta, että muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaiset, jotka on palautettu asuinmaihinsa, ovat läsnä oikeudenistunnossa. Nykyään huomattava osuus tällaisista muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisista pidetään tutkintavankeudessa siinä jäsenvaltiossa, jossa heitä epäillään rikoksesta, juuri siksi, että on olemassa riski, että he eivät muuten saavu oikeudenistuntoon.

Jos otetaan käyttöön esitutkintaan liittyvien valvontatoimenpiteiden vastavuoroista tunnustamista koskeva väline ja näiden toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt palautetaan kotimaahansa vaihtoehtoisten valvontatoimenpiteiden nojalla, osa heistä todennäköisesti pakenee ja jättää saapumatta oikeudenistuntoon. Tällaisessa tapauksessa täytäntöönpanomekanismi varmistaisi, että nämä henkilöt otetaan kiinni asuinvaltiossaan ja viedään turvallisesti takaisin oikeudenkäyntivaltioon. Täytäntöönpanosta aiheutuisi seuraavanlaisia kustannuksia:

– Epäillyn saattajana toimivien poliisien palkat – keskimäärin tarvittaisiin 3 saattajaa kahdeksi päiväksi.

– Poliisihenkilöstön lennot (keskimäärin 600 euroa).

– Poliisihenkilöstön hotellimajoitus (keskimäärin 100 euroa).

Tällä perusteella voidaan arvioida, että jos poliisiviranomaisten tehtävänä olisi varmistaa epäiltyjen osallistuminen oikeudenkäyntiin, siitä aiheutuisi huomattavat kustannukset, jotka luultavasti päätyisivät epäillyn asuinvaltion poliisiviranomaisten maksettavaksi.

Toisaalta on syytä ottaa huomioon myös mahdollisuus käyttää esitutkinnassa teknisiä apuvälineitä, kun arvioidaan valittuun toimintamalliin liittyviä kustannuksia. Esitutkinnan yhteydessä olisi harkittava erityisesti videokokousten käyttöä. Tämä on jo mahdollista keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen nojalla, sillä siinä määrätään kuulemisesta videokokouksen avulla silloin kun tämä ei ole vastoin perustavanlaatuisia oikeusperiaatteita. Hiljattain on laadittu selvitys todisteluun liittyvistä käytännöistä rikosasiain oikeudenkäynneissä EU:n jäsenvaltioissa. Siinä todetaan, että useimmilla jäsenvaltioilla on käytössään tarvittavat välineet kuulemisen järjestämiseksi videokokouksen avulla.[11] Lisäksi muutamat jäsenvaltiot ilmoittivat harkitsevansa parhaillaan sellaisten menettelyjen käyttöönottoa, jotka mahdollistaisivat kuulemisen videokokouksen avulla. Selvityksen yhteydessä kävi ilmi myös se, että kuulemista videokokouksen avulla voidaan käyttää myös silloin kun todistaja asuu ulkomailla.

Käyttämällä esitutkinnan yhteydessä videokokouksia silloin, kun toisen EU:n jäsenvaltion kansalaiseen sovelletaan esitutkintaan liittyviä vaihtoehtoisia valvontatoimenpiteitä, voitaisiin säästää huomattavasti varoja esimerkiksi seuraavanlaisissa tilanteissa:

– Jos epäilty on rikkonut esitutkintaan liittyvien vaihtoehtoisten valvontatoimenpiteiden

[11] *The study of the laws of evidence in criminal proceedings throughout the European Union*, The Law Society of England and Wales, Summary Report (lokakuu 2004).

ehtoja, oikeudenkäyntivaltion viranomaiset järjestävät yleensä kuulemisen, jossa päätetään rikkomisen seuraamuksista. Järjestämällä videokokous epäillyn asuinvaltiossa voidaan säästää epäillyn ja hänen mahdollisten saattajiensa matkakulut oikeudenkäyntivaltioon.

– Monissa jäsenvaltioissa epäillyn on ilmoittauduttava säännöllisesti poliisille ja syyttäjäviranomaisille esitutkinnan eri vaiheissa. Jos tällainen epäilty siirretään asuinvaltioonsa ja hänelle määrätään esitutkintaan liittyviä vaihtoehtoisia valvontatoimenpiteitä, hänen olisi matkustettava oikeudenkäyntivaltioon esitutkintamenettelyä varten. Myös tällöin voitaisiin videokokouksen avulla säästää kustannukset, jotka aiheutuisivat epäillyn matkasta oikeudenkäyntivaltioon.

Videokokousten avulla voitaisiin siis maksimoida kustannusten säästö valitun toimintamallin yhteydessä.

5.3. Suhteellisuusperiaate ja eurooppalainen lisäarvo

Esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroisen tunnustamisen voidaan katsoa luovan eurooppalaista lisäarvoa seuraavilla aloilla.

Tämä toimintamalli toisi ratkaisun niihin tutkintavankeuteen liittyviin nykyisiin ongelmiin, joiden osalta jäsenvaltioiden toimet ovat osoittautuneet selkeästi riittämättömiksi, niin että tarvitaan EU:n tason toimenpiteitä. Muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia on tutkintavankien joukossa selvästi enemmän kuin tavallisten vankien joukossa. Muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisia ei myöskään syytetä vakavista rikoksista (murha, raiskaus tai ryöstö) yhtä usein kuin maan omia kansalaisia. Tästä huolimatta heitä on tutkintavankeudessa suhteettoman paljon siihen nähden, että heitä epäillään rikoksista, joiden vuoksi maan omiin kansalaisiin sovellettaisiin tutkintavankeuden sijasta vaihtoehtoisia toimenpiteitä. Esitutkintaan liittyvien valvontatoimien vastavuoroinen tunnustaminen EU:n jäsenvaltioiden välillä poistaisi tällaisen EU:n kansalaisten syrjinnän ja varmistaisi oikeuden toteutumisen valtioiden rajoista riippumatta. Ellei vastavuoroista tunnustamista toteuteta, nykytilanne säilyy ennallaan eli EU:n jäsenvaltioissa sovellettavat rikosoikeuden järjestelmien keskeiset periaatteet johtavat muiden EU:n jäsenvaltioiden kansalaisten syrjintään.