



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 4. joulukuuta 2019
(OR. en)

14546/1/19
REV 1

JAI 1258
COPEN 462
DROIPEN 192
EUROJUST 205
EJN 105

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähettiläjä: Neuvoston pääsihteeristö

Päivämäärä: 3. joulukuuta 2019

Vastaanottaja: Valtuuskunnat

Ed. asiak. nro: 14075/19 + COR 1 + COR 2

Asia: Neuvoston päätelmät vankeuden vaihtoehtoista

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston 3. joulukuuta 2019 hyväksymät päätelmät aiheesta "vankeuden vaihtoehdot: ilman vapaudenmenetystä toteutettavat seuraamukset ja toimenpiteet rikosoikeuden alalla".

**NEUVOSTON PÄÄTELMÄT VANKEUDEN VAIHTOEHDOSTA:
ILMAN VAPAUDENMENETYSTÄ TOTEUTETTAVAT SEURAAMUKSET JA
TOIMENPITEET
RIKOSOIKEUDEN ALALLA**

Johdanto

1. Eurooppa-neuvoston 20. kesäkuuta 2019 hyväksymän uuden strategisen ohjelman 2019–2024 mukaan kansalaisten ja vapauksien suojeleminen on seuraavan institutionaalisen syklin yksi keskeinen prioriteetti. Euroopan unioni on sitoutunut kehittämään ja vahvistamaan terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjuntaa ja parantamaan yhteistyötä.
2. Tehokkailla rikosoikeudellisilla seuraamusjärjestelmillä on tärkeä rooli kansalaisten suojelussa ja turvallisuuden varmistamisessa. Käytetyt rikosoikeudelliset seuraamukset ja toimenpiteet ja niiden täytäntöönpanotapa auttavat ehkäisemään rikosten uusimista ja vaikuttavat siten yhteiskunnan turvallisuuteen.
3. Rikosoikeudellisten seuraamusten ja toimenpiteiden täytäntöönpanon olisi perustuttava asianmukaiseen tutkimustietoon, joka osoittaa, että käytetyt seuraamukset ja toimenpiteet vähentävät rikosten uusimista ja edistävät turvallisuutta.
4. Vakavat rikokset edellyttävät asianmukaisia toimia, ja vankeus on välttämätön väline rikosoikeudellisissa seuraamusjärjestelmissä. Yleisesti ollaan kuitenkin yhtä mieltä siitä, että vankeutta olisi käytettävä vasta viimeisenä keinona (*ultima ratio*)¹. Ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden soveltamisella – vankeuden asemesta – soveltuviin tapauksiin ja ottaen huomioon tapauksen yksilölliset olosuhteet voi olla useita etuja, kuten tutkimukset pitkältä ajalta osoittavat.

¹ Ks. esim. Euroopan neuvoston ministerikomitean jäsenvaltioille Euroopan vankilasäännöistä antaman suosituksen Rec(2006)2 johdanto-osan 4 kappale: Keneltäkään ei saa riistää hänen vapauttaan, paitsi viimeisenä keinona ja lain määrittämässä järjestyksessä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään viitannut näihin suosituksiin yli 1000 kertaa.

5. Vankeudelle vaihtoehtoisten toimenpiteiden tärkeä tehtävä on edistää rikoksentekijän sosiaalista kuntoutusta ja yhteiskuntaan sopeuttamista, mikä on yksi tällaisten toimenpiteiden käytön keskeisistä tavoitteista². Vaihtoehtoisilla toimenpiteillä on myös monia muita etuja, kuten rikosten uusimisen vähentäminen ja siten yleisen turvallisuuden edistäminen. Niitä voidaan soveltaa rikoksentekijän, mutta myös uhrien, mahdollisten tulevien uhrien ja yleisemmin yhteiskunnan edun mukaisesti.
6. Kaikissa jäsenvaltioissa on vankeuden vaihtoehtoja, joita ovat esimerkiksi ehdolliset vankeusrangaistukset, yhdyskuntapalvelu, taloudelliset seuraamukset ja sähköinen valvonta. Lisäksi teknologian ja digitalisaation kehittyminen voi tulevaisuudessa osaltaan tehostaa ilman vapaudenmenetystä toteutettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevaa järjestelmää.
7. On myös erityisen tärkeää ottaa huomioon rikoksen uhrin. Sovitteluun soveltuvien rikosten osalta korjaava oikeus voi tarjota mahdollisuuksia rikosten käsittelyyn tunnustamalla uhrin ja laajemman yhteiskunnan roolin ja keskittymällä rikoksentekijän aiheuttaman vahingon korjaamiseen.
8. Vankeutta ei käytetä ainoastaan rikosoikeudellisena seuraamuksena, vaan sitä käytetään laajalti myös oikeudenkäyntiä edeltävässä vaiheessa. Sen vuoksi vankeuden vaihtoehtoja olisi harkittava koko rikosoikeusketjun osalta.
9. Toimivaltaiset viranomaiset päättävät yksittäisissä tapauksissa asianmukaisesta seuraamuksesta tai toimenpiteestä. Yleisesti ottaen jäsenvaltiot voivat tarkastella ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöönoton etuja koko rikosoikeudellisen menettelyn kannalta ja edistää niiden käyttöä silloin, kun se katsotaan asianmukaiseksi ja tehokkaaksi.

² Ks. esim. 8. maaliskuuta 2018 annettu neuvoston päätelmä huumeita käyttäviin rikollisiin kohdistettavien pakkokeinoseuraamusten vaihtoehtoista, asiak. 6931/18, Euroopan unionin huumausainestrategia 2013–2020 (EUVL C 402, 29.12.2012, s. 1) ja Euroopan unionin huumeidenvastainen toimintasuunnitelma 2017–2020 (EUVL C 215, 5.7.2017, s. 21).

10. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja järjestelmät vaihtelevat jäsenvaltioittain. Sen vuoksi EU:n tasolla olisi keskityttävä muihin kuin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin.
11. Edellä mainittujen hyötyjen lisäksi on odotettavissa, että ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käytön lisääminen voisi vaikuttaa myönteisesti myös kysymyksiin, jotka liittyvät vankiloiden tilanahtauteen, riittämättömiin vankilaoloihin, radikalisoitumiseen vankiloissa ja vastavuoroisen tunnustamisen esteisiin rikosasioissa. Kaikki nämä kysymykset ovat nousseet esille EU:n eri foorumeilla viime vuosina.

Vankeuden vaihtoehdot – poliittinen tausta

12. Vankeuden vaihtoehdot ovat olleet joko suoraan tai epäsuorasti EU:n asialistalla jo useita vuosia ja monissa eri yhteyksissä. Vuoden 2004 Haagin ohjelmassa ja vuoden 2009 Tukholman ohjelmassa todettiin, että vankeus ja sen vaihtoehdot ovat tärkeä osa EU:n oikeuspolitiikkaa.
13. Komissio esitti vuonna 2011 vihreän kirjan EU:n rikosoikeuden soveltamisesta vapaudenmenetykseen liittyvissä kysymyksissä³. Vihreässä kirjassa katsottiin muun muassa, että ilman lisätoimia vankilaolojen parantamiseksi ja vankeuden vaihtoehtojen edistämiseksi voi olla vaikeaa kehittää tiiviimpää oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä.
14. Vankilajärjestelmistä ja vankilaoloista 5. lokakuuta 2017 antamassaan päätöslauselmassa⁴ Euroopan parlamentti totesi, että ylikansoitus on Euroopan vankiloissa erittäin yleistä, mutta vankilakapasiteetin lisääminen ei ole ainoa ratkaisu vankiloiden tilanpuutteeseen. Parlamentti painotti myös, että olisi otettava käyttöön tehokas vankeinhoitojärjestelmien pitkäaikaishallinto ja vähennettävä vankien määrää turvautumalla useammin rankaisutoimiin ilman vapauden menetystä.

³ COM (2011) 327 final.

⁴ A8-0251/2017.

15. Lisäksi terrorismiin ja väkivaltaisiin ääriliikkeisiin johtavan radikalisoitumisen rikosoikeudellisten vastatoimien tehostamisesta 20. marraskuuta 2015 annetuissa neuvoston päätelmissä⁵ vankeuden vaihtoehdot rikosoikeudellisen menettelyn kaikissa vaiheissa mainittiin mahdollisena toimenä harkittaessa radikalisoitumisen rikosoikeudellisia vastatoimia.
16. SEUT 82 artiklan 1 kohdan mukaisesti unionissa rikosoikeuden alalla tehtävä oikeudellinen yhteistyö perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate perustuu jäsenvaltioiden keskinäiseen luottamukseen. Euroopan unionin tuomioistuin totesi asiassa Aranyosi ja Căldăraru 5. huhtikuuta 2016 antamassaan tuomiossa⁶, että jäsenvaltioiden huonot vankilaolot voivat haitata keskinäistä luottamusta ja heikentää vastavuoroista tunnustamista, ja korosti, että epäinhimillinen tai halventava kohtelu tai rangaistus on kielletty perusoikeuskirjassa. Tuomion jälkeen neuvosto antoi Itävallan puheenjohtajakaudella joulukuussa 2018 päätelmät vastavuoroisen tunnustamisen edistämistä lisäämällä keskinäistä luottamusta⁷. Näissä päätelmissä jäsenvaltioita kannustetaan säätämään lainsäädäntöä, joka tarvittaessa sallii vangitsemiselle vaihtoehtoisten toimenpiteiden käytön, jotta vangittuina olevia olisi vähemmän, millä edistetään sosiaalista kuntoutusta ja käsitellään myös sitä tosiasiaa, että huonot vankilaolot ja ylikansoitettut vankilat usein nakertavat keskinäistä luottamusta. Unionin tuomioistuin selvensi asiassa Aranyosi ja Căldăraru antamansa tuomion vaatimuksia asiassa Dorobantu äskettäin antamassaan tuomiossa⁸.
17. Euroopan neuvostolla on jo pitkät perinteet käsitellä vankeuteen ja ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöön liittyviä kysymyksiä, ja se on myös kerännyt perusteelliset tiedot aiheesta. Näin ollen EU voisi hyötyä tiiviimmästä yhteistyöstä Euroopan neuvoston kanssa tässä asiassa.

⁵ 14419/15, 20. marraskuuta 2015.

⁶ Yhdistetyissä asioissa C-404/15 ja C-659/15, Aranyosi ja Căldăraru, 5. huhtikuuta 2016 annettu tuomio.

⁷ EUVL C 449, 13.12.2018, s. 6.

⁸ Asiassa C-128/18, Dorobantu, 15. lokakuuta 2019 annettu tuomio, jossa tuomioistuin selvensi täytäntöönpanevalla oikeusviranomaiselle asetettuja vaatimuksia asioissa, jotka koskevat eurooppalaisia pidätysmääräyksiä ja jäsenvaltioiden välisiä luovuttamismenettelyjä.

Tulevat toimet

18. Oikeus- ja sisäministerien kokouksessa heinäkuussa 2019 ministerit totesivat, että on tarpeen puuttua monimutkaisiin kysymyksiin, jotka liittyvät vankilaoiloihin, vankiloiden tilanahtauteen, radikalisoitumiseen vankiloissa ja myös rikosasioissa tehtävään yhteistyöhön. Ministerit korostivat myös, että on tärkeää tehostaa vankeuden vaihtoehtojen käyttöä jäsenvaltioissa tulevana vuosina, ja painottivat etuja, joita niiden käytöstä voi olla.
19. On hyvä, että jäsenvaltiot ovat jo edistyneet vankeuden vaihtoehtojen käytössä sekä oikeudenkäyntiä edeltävässä että sen jälkeisessä vaiheessa. Ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käytön lisäämisen vankeuden vaihtoehtona koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan soveltuviksi katsotuissa tapauksissa olisi oltava yhteisenä tavoitteena koko EU:ssa tulevana vuosina.
20. Yhdeksännellä keskinäisellä arviointikierröksellä tarkastellaan muun muassa valvontaa ja vaihtoehtoisia seuraamuksia (2008/947/YOS) sekä eurooppalaista valvontamääräystä (2009/829/YOS) koskevia puitepäätöksiä ja kerätään arvokasta tietoa syistä, joiden vuoksi näiden välineiden käyttö on tähän mennessä ollut rajallista. On kuitenkin tarpeen kerätä laajemmin tietoa ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käytöstä jäsenvaltioissa ja keskustella niiden mahdollisista eduista.
21. Parhaiden käytäntöjen jakaminen on hyödyllinen tapa, jolla jäsenvaltiot voivat oppia toisiltaan ja parantaa omaa lainsäädäntöään, menettelyjään ja käytäntöjään. EU voi hyötyä myös tiiviimmästä yhteistyöstä Euroopan neuvoston ja muiden asiaankuuluvien organisaatioiden kanssa.

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO TOTEAA NÄIN OLLEN SEURAAVAA:

I Kansallisella tasolla toteutettavat toimenpiteet

1. Jäsenvaltioita kannustetaan tutkimaan mahdollisuuksia tehostaa tarvittaessa ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöä, kuten ehdollisia vankeusrangaistuksia, yhdyskuntapalvelua, taloudellisia seuraamuksia ja sähköistä valvontaa sekä vastaavia uusiin teknologioihin perustuvia toimenpiteitä.
2. Jäsenvaltioita kannustetaan harkitsemaan mahdollisuutta käyttää erilaisia ennen aikaisen tai ehdonala isen vapauttamisen muotoja. Tavoitteena on valmistaa rikoksentekijöitä paremmin yhteiskuntaan sopeutumiseen ja auttaa ehkäisemään rikosten uusimista.
3. Jäsenvaltioita kannustetaan pohtimaan korjaavan oikeuden käytön laajuutta ja etuja.
4. Jäsenvaltioita kannustetaan säätämään lainsäädännössään mahdollisuudesta soveltaa ilman vapaudenmenetystä toteutettavia toimenpiteitä myös rikosoikeudellisen menettelyn esitutkintavaiheessa.
5. Jäsenvaltioita kannustetaan varmistamaan, että tiedot ilman vapaudenmenetystä toteutettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koskevasta lainsäädännöstä ovat helposti oikeusalan toimijoiden saatavilla koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan.
6. Jäsenvaltioita kannustetaan lisäämään oikeusalan toimijoiden tietoisuutta vankeuden vaihtoehtojen eduista sekä olemassa olevien välineiden, kuten sähköisen valvonnan, saatavuudesta ja teknisistä ominaisuuksista.
7. Jäsenvaltioita kannustetaan tarjoamaan oikeusalan toimijoille koulutusta vankeuden vaihtoehtojen käytöstä, korjaava oikeus mukaan lukien, sekä Euroopan neuvoston tätä aihetta koskevista suosituksista.

8. Jäsenvaltioita kannustetaan kehittämään tai parantamaan vankilahenkilökunnalle ja rikosseuraamushenkilöstölle, tuomareille, syyttäjille ja puolustusasianajajille annettavaa koulutusta valvontaa ja vaihtoehtoisia seuraamuksia (2008/947/YOS) ja eurooppalaista valvontamääräystä (2009/829/YOS) koskevien puitepäästösten sisällöstä ja käytöstä sekä lisäämään tietoisuutta mahdollisuudesta käyttää ilman vapaudenmenetystä toteutettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä koko rikosoikeudellisen menettelyn ajan.
9. Vankeuden vaihtoehtojen käytön osalta jäsenvaltioita kannustetaan kiinnittämään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten lasten, vammaisten henkilöiden sekä raskaana olevien ja äskettäin synnyttäneiden naisten tarpeisiin.
10. Jäsenvaltioita kannustetaan parantamaan tietojen keräämistä ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käytöstä sekä valvontaa ja vaihtoehtoisia seuraamuksia (2008/947/YOS) ja eurooppalaista valvontamääräystä (2009/829/YOS) koskevien puitepäästösten soveltamisesta.
11. Jäsenvaltioita kannustetaan parantamaan rikosseuraamuslaitosten kapasiteettia, myös ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten valvonnan osalta.
12. Jäsenvaltioita kannustetaan jakamaan keskenään ja komission kanssa parhaita käytäntöjä, jotka koskevat kaikkia ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden näkökohtia, jotta ne voivat oppia toisiltaan.
13. Lisäksi jäsenvaltioita kannustetaan jatkamaan toimiaan vankilaolojen parantamiseksi, vankiloiden tilahtausten vähentämiseksi ja rikoksentekijöiden yhteiskuntaan sopeuttamisen edistämiseksi ottaen huomioon vaikutukset rikosten uusimisen vähentämiseen ja vankiloissa tapahtuvan radikalisoitumisen riskin.

II EU:n tasolla toteutettavat toimenpiteet

1. Komissiota pyydetään asialistallaan tarkastelemaan vaihtoehtoja edistää ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöä, ja lisäämään päättäjien ja alan toimijoiden tietoisuutta ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden hyödyistä.
2. Komissiota pyydetään arvioimaan tarvetta toteuttaa vertaileva tutkimus, jossa tarkastellaan ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöä kaikissa jäsenvaltioissa kansallisten parhaiden käytäntöjen levittämisen tukemiseksi.
3. Komissiota pyydetään tehostamaan edelleen sekä valvontaa ja vaihtoehtoisia seuraamuksia (2008/947/YOS) että eurooppalaista valvontamääräystä (2009/829/YOS) koskevien EU:n puitepäästösten täytäntöönpanoa ottaen huomioon yhdeksännen keskinäisen arviointikierroksen aikana kerätyt tiedot.
4. Komissiota pyydetään kehittämään koulutusta tuomareille ja syyttäjille Euroopan juridisen koulutusverkoston (EJTN) kautta sekä vankilahenkilökunnalle ja rikosseuraamushenkilöstölle EU-tasolla oikeusalan ohjelmasta rahoitettavan EPTA-verkoston (European Penitentiary Training Academies) kautta.
5. Komissiota pyydetään järjestämään säännöllisiä asiantuntijakokouksia, joissa käsitellään vankeutta ja ilman vapaudenmenetystä toteutettavia seuraamuksia ja toimenpiteitä, jotta voidaan edistää alan kansallisia politiikkoja ja käytäntöjä koskevien parhaiden käytäntöjen vaihtoa asiantuntijoiden ja alan toimijoiden välillä kaikissa jäsenvaltioissa.
6. Komissiota pyydetään pohtimaan, miten jäsenvaltioille voitaisiin myöntää rahoitusta rikosseuraamuslaitosten kehittämiseksi edelleen, mukaan lukien ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden valvonta, ja vankiloiden parantamiseksi.
7. Komissiota pyydetään jatkamaan tukeaan EuroPris-järjestölle (European Organisation of Prison and Correctional services), eurooppalaiselle yhdyskuntaseuraamusjärjestölle (CEP) ja Euroopan restoratiivisen oikeuden foorumille (EFRJ), joita rahoitetaan nykyisin oikeusalan ohjelmasta. Sitä pyydetään tarkastelemaan vaihtoehtoja tiiviimmälle yhteistyölle näiden järjestöjen kanssa erityisesti tukemalla CEP:n työtä tietojen keräämiseksi vankeuden vaihtoehtoista jäsenvaltioissa.

8. Euroopan oikeudellista verkostoa (EJN) kannustetaan jatkamaan kokouksissaan keskustelua valvontaa ja vaihtoehtoisia seuraamuksia (2008/947/YOS) ja eurooppalaista valvontamääräystä (2009/829/YOS) koskevien puitepäästösten käyttämisestä. Tavoitteena on kartoittaa välineiden käytännön soveltamisen esteitä ja etsiä keinoja niiden käytön lisäämiseksi.
9. Euroopan oikeudellista verkostoa kannustetaan jatkamaan Euroopan oikeudellisen kartaston (European Judicial Atlas) päivittämistä säännöllisesti.
10. Euroopan oikeudellista verkostoa pyydetään harkitsemaan tietojen keräämistä verkkosivustolleen kunkin jäsenvaltion erilaisista ilman vapaudenmenetystä toteutettavista seuraamuksista ja toimenpiteistä. Tätä varten voidaan harkita yhteistyötä minkä tahansa asiaankuuluvan organisaation kanssa, mukaan lukien eurooppalainen yhdyskuntaseuraamusjärjestö (CEP).

III Toimenpiteet yhteistyön tehostamiseksi Euroopan neuvoston ja muiden asiaankuuluvien organisaatioiden kanssa

1. EU:n olisi tehtävä tiivistä yhteistyötä Euroopan neuvoston ja muiden asiaankuuluvien organisaatioiden kanssa synergioiden löytämiseksi vankeuteen ja ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöön liittyvässä työssä.
2. Komissiota ja jäsenvaltioita kannustetaan tehostamaan yhteistyötä Euroopan neuvoston ja muiden asiaankuuluvien organisaatioiden kanssa tietoisuuden lisäämiseksi ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käytön hyödyistä. Komissiota pyydetään jatkamaan yhteistyötä Euroopan neuvoston kanssa tukemalla taloudellisesti vankiloita ja ehdonalaista vapauttamista koskevien SPACE-tilastojen keräämistä ja kansallisten valvontaelinten EU-verkoston toimintaa.
3. Komissiota ja jäsenvaltioita pyydetään pohtimaan, miten voitaisiin edistää vankeutta ja ilman vapaudenmenetystä toteutettavien seuraamusten ja toimenpiteiden käyttöä koskevien Euroopan neuvoston normeiksi muodostuneiden tekstien, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön ja kidutuksen vastaisen komitean (CPT) suositusten levittämistä.