



REILU EUROOPPA?

EUROOPPATIEDOTUS ■ ULKOASIAINMINISTERIÖ

REILU EUROOPPA?

EU-YHTEISTYÖ OIKEUS- JA SISÄASIOISSA

REILU EUROOPPA?

EU-YHTEISTYÖ OIKEUS- JA SISÄASIOISSA



***Eurooppatiedotus
Europainformationen***

ulkoasiainministeriö • utrikesministeriet

Julkaisija: Ulkoasiainministeriön Eurooppatiedotus
Kustantaja: Edita Publishing Oy

© Kirjoittajat ja Eurooppatiedotus, UM

Haastattelut s. 18, 34, 54, 58, 74, 76, 98, 102
Susanna Niinivaara

Toimitus: Outi Pitkänen / Edita Publishing Oy
Graafinen suunnittelu ja taitto: Marjut Heikkinen / Edita Publishing Oy

ISBN 978-951-37-6321-3
PDF ISBN 978-952-281-038-0

Painopaikka: Bookwell Oy
Porvoo 2012

MONINAIUUDESSAAN YHTENÄINEN

Mikä on parasta suurkaupungeissa vaellella – Lontoossa, Pariisissa, New Yorkissa tai Tukholmassa? Mielestäni monikansallisuus, se hieno tunne, että täällä elävät rinnakkain kaikenkokoiset, -näköiset, -väriset ja -kieliset ihmiset.

Suurkaupungin arkeen kuuluu väistämättä toinenkin puoli: työttömien – jotka usein ovat myös maahanmuuttajia – levottomuudet, ihmis- ja huumekauppa, huoltajuustaistelut, mutkikkaat avioerot ja perinnönjaot eli ongelmat, jotka ovat tuttuja kaikissa Euroopan maissa.

Euroopan unionin tunnuslause *moninaisuudessaan yhtenäinen* on tavoittelemisen arvoinen. Jokainen Suomessa tietää ja jokaisen tulisi myöntää, ettemme selviä tulevaisuudessa ilman maahanmuuttajia, jotka tulevat mukaan elättämään vanhentuvaa väestöämme. Meidän on rakennettava monikulttuurisempaa yhteiskuntaa, jossa kaikilla on yhtäläiset oikeudet ja velvollisuudet.

Tämä rakennustyö ei ole helppoa, mutta Euroopan yhdentyminen ja yhä lisääntyvä liikkuvuus vaativat yhtenäistämään käytäntöjä ja tiivistämään yhteistoimintaa myös perinteisesti itsenäisen valtion omaan päätösvaltaan kuuluneella alueella: oikeus- ja sisäasioissa.

On aika kysyä, kuinka Tampereen huippukokouksessa 1999 asetettu tavoite vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostamisesta on toteutunut. Kuinka kansalaisen perusturva taataan ja häntä suojellaan muuttuvassa EU:ssa? Mihin suuntaan eurooppalaista maahanmuuttoa- ja turvallisuuspolitiikkaa ollaan yhtenäistämässä? Kuinka tiiviiksi

rikosoikeudellista yhteistyötä on kehitettävä rajat ylittävän rikollisuuden hillitsemiseksi?

EU:n linjauksia pohtivat tässä julkaisussa Suomen ensimmäisellä EU-puheenjohtajuuskaudella oikeusministerinä toiminut **Johannes Koskinen**, nykyinen oikeusministeri **Anna-Maja Henriksson**, sisäasiainministeri **Päivi Räsänen**, sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston ylijohtaja **Pentti Visanen** sekä rikosoikeuden dosentti **Sakari Melander**.

Keskustelua Euroopan suunnasta virittävät haastatteluissaan EU-kriitikko **Thomas Wallgren**, kansalaisaktivisti **Mervi Leppäkorpi**, rajaturvallisuusvirasto Frontexin johtaja **Ilkka Laitinen**, EU-tuomioistuinten suomalaistuomari **Allan Rosas** ja paperittomille maahantulijoille salaisen klinikan avannut lääkäri **Pekka Tuomola**. Omakohtaisista kokemuksistaan maahanmuutosta EU-ajalla kertovat Suomessa toimiva virolainen yrittäjä **Anders Hoop** ja Somaliasta salakuljettajien avulla Suomeen saapunut turvapaikanhakija **Abdisakur Sabriye**.

Kiitän Eurooppatiedotuksen puolesta kaikkia kirjoittajiamme perusteellisista ja selkeistä artikkeleista. Kiitän haastateltaviamme kasvojen antamisesta monesti pelkältä juridiikalta tuntuville asetuksille ja direktiiveille. Lopuksi kiitos rautaiselle ammattilaiselle, haastattelujen kirjoittajalle, toimittaja **Susanna Niinivaaralle**.

Toivon, että **Reilu Eurooppa?** -julkaisu ei ainoastaan lisää kansalaisen EU-tietämystä vaan onnistuu myös herättämään ajatuksia, oivalluksia ja vastaväitteitä – siihen olemme pyrkineet.

Helsingissä 11. syyskuuta 2012

Päivi Toivanen

Eurooppatiedotuksen toimituspäällikkö

SISÄLLYS

JOHANNES KOSKINEN

Suomi EU:n oikeus ja sisäasioiden suunnannäyttäjänä	9
"EU on heikentänyt kansalaisuutta" Thomas Wallgren	18

ANNA-MAJA HENRIKSSON

EU ja kansalaisen oikeusturva	23
Näin Suomessa, mikä suunta EU:ssa?	34

PÄIVI RÄSÄNEN

Kansalaisen suojelu muuttuvassa EU:ssa	39
"Perusoikeudet ovat korostetussa asemassa Frontexissa" Ilkka Laitinen	54
"EU helpotti liikkumista valtavasti" Andres Hoop	58

PENTTI VISANEN

EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka	61
Maahanmuuttaja? Pakolainen? Turvapaikanhakija?	73
"Kukaan ei ole laitton" Mervi Leppäkorpi	74
"Sitten salakuljettajat auttoivat minua" Abdisakur Sabriye	76

SAKARI MELANDER

Eurooppalaistuva rikosoikeus	83
"EU-tuomioistuimen vaikutusvalta on laajentunut" Allan Rosas	98
Salainen klinikka hoitaa romanikerjäläisten haavat Pekka Tuomola	102



JOHANNES KOSKINEN

SUOMI EU:N OIKEUS- JA SISÄASIOIDEN SUUNNANNÄYTTÄJÄNÄ

Suomen ensimmäinen puheenjohtajuus Euroopan unionissa vuoden 1999 toisella puoliskolla osui historialliseen saumakohtaan kahdessa kehityskulussa: unionin laajentumisneuvottelujen etenismalli linjattiin ja oikeus- ja sisäasiat otettiin määrätietoisen eurooppalaisen yhteistyön piiriin. Huippukokoukset Tampereella ja Helsingissä vaikuttivat olennaisesti siihen, mitä EU on 2000-luvun alussa saanut aikaan.

Vuonna 1997 unionin perussopimusta muutettiin Amsterdamin sopimuksella, joka tuli voimaan toukokuussa 1999. Siinä Euroopan unionin tavoitteeksi tuli ”pitää yllä ja kehittää unionia vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena, jossa henkilöiden vapaa liikkuvuus taataan toteuttamalla samalla ulkorajoilla tehtäviä tarkastuksia, turvapaikkaa, maahanmuuttoa sekä rikollisuuden ehkäisyä ja torjuntaa koskevat aiheelliset toimenpiteet”.

Amsterdamin sopimuksella yhteistyö yksityisoikeuden alalla sekä viisumi-, maahanmuutto- ja turvapaikka-asiat siirrettiin kolmannen pilarin vaikeamman päätöksenteon piiristä niin sanotun yhteisöpilarin piiriin. Käytännössä se merkitsi mahdollisuutta edetä ripeämmin näiden kysymysten EU-säätelyssä. Myös kolmanteen pilariin jääneiden asiaryhmien, erityisesti rikosoikeudellisen yhteistyön, päätöksenteko te-

hostui. Unioni saattoi ryhtyä tekemään suoraan jäsenvaltioita sitovia päätöksiä lainsäädännön lähentämisestä. Puitepääöksessä säädettiin, missä ajassa jäsenvaltioiden oli muutettava kansalliset lakinsa sen mukaisiksi. Vaikka puitepääöksen synty neuvostossa vaati yksimielisyyttä, poliittinen ja moraalinen paine voimisti jäsenmaiden lainsäädäntöjen lähentämistä.

Kansalaiset ovat perustellusti ihmetelleet, miksei vapaaseen liikkuvuuteen yli rajojen kytketä suoraviivaisemmin myös oikeudellista vastuuta. Jos joku käyttää väärin vapauksia tai syyllistyy rikoksiin toisessa jäsenmaassa, on teoista vastattava samojen periaatteiden mukaan – erilaiset rikosten määrittelyt tai prosessuaaliset määräykset eivät saisi johtaa siihen, että seuraamukset voi välttää kansallisten lakien katvealueilla lymyämällä. Kun tavaroiden, palveluiden, pääoman ja työn markkinat ovat yhdentyneet, on myös oikeusjärjestelmien eroavuuksia vähennettävä.

★ Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue

Kun EU:n tavoitteeksi perussopimuksessa oli näin tullut vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen luominen ja siinä tarvittavien asiaryhmien sääntelyä oli helpotettu, piti uudelle työsaralle määritellä tarkempaa sisältöä. Tammikuussa 1999 oikeus- ja sisäministerit hyväksyivät oikeus- ja sisäasiainneuvostossa Wienin toimintasuunnitelman ”parhaista tavoista panna täytäntöön Amsterdamin sopimuksen määräykset vapau- teen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamisesta”. Tämä suunnitelma oli kuitenkin vielä kovin yleispiirteinen, lähinnä etenemisperiaatteita ja painopisteitä tulevalle työlle linjaava.

Korkeimman tason liikkeellelähtö sovittiin tapahtuvaksi hallituksen ja valtioiden päämiesten erityisessä teemakokouksessa, joka osui siis Suomen puheenjohtajakaudelle ja pidettiin Tampereella lokakuussa 1999. Wienin toimintasuunnitelman pohjalta Suomen oikeus- ja sisäministeriöissä ja neuvoston sihteeristössä koottiin ideoita ohjelmaluonnokseen. Alkukesästä kävin oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti



Rissasen kanssa esittelemässä pääministeri Paavo Lipposelle ensimmäisen raakaversion huippukokouksen päätelmiksi.

Valtioneuvoston EU-sihteeristö vastasi huippukokouksen valmisteluista pääministerin alaisuudessa. Alivaltiosihteeri Antti Peltomäki sukkuloi alkusyksystä EU-maiden pääkaupungeissa testaamassa ohjelmakohtien hyväksyttävyyttä ja neuvottelemassa niiden muotoilusta. Turussa järjestettiin syyskuussa epävirallinen oikeus- ja sisäasiainneuvosto, jossa oikeus- ja sisäministerikollegoilta saatiin tärkeää palautetta ohjelman viimeistelemiseksi.

Voimakasta tukea antoi Brysselistä kesällä 1999 oikeus- ja sisäasiain uudeksi komissaariksi nimitetty António Vitorino. Lokakuussa, juuri Tampereen kokouksen alla, komissioon luotiin oma pääosastonsa Justice and Home Affairs tätä sektoria varten.

★ Tampereelta kymmenen virstanpylvästä

Eurooppa-neuvoston erityiskokous Tampereella 15.–16.10.1999 hyväksyi yksityiskohtaiset päätelmät, jotka koottiin ja nimettiin kymmeneksi virstanpylvääksi (milestones). Päätelmät koskivat yhteistä turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa, Euroopan oikeusaluetta sekä rikollisuuden torjuntaa unionissa. Neuvoston puheenjohtajana pääministeri Lipponen painotti oikeus- ja sisäasioiden nostamista korkeammalle poliittiselle tasolle EU:n yhteistyössä.

Unionille päätettiin luoda kokonaisvaltainen politiikka maahanmuutto- ja turvapaikkakysymyksissä. Maastamuuton syihin on vaikuttettava yhdessä lähtömaiden kanssa.

Tärkeä päänavaus oli päätös pyrkiä kohti yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, joka perustuu Geneven pakolaisyleissopimuksen täysimääräiseen soveltamiseen. Nimenomaisesti vahvistettiin niin sanottu non-refoulement-periaate, jonka mukaan ketään ei palauteta takaisin oloihin, joissa on vaarassa joutua vainotuksi. Pakolaisista aiheutuvien kustannusten tasaamisesta erityisen rahaston avulla ei saatu sopua, vaan asia jäi myöhemmän harkinnan varaan.



KAARINA KAIKKÖSEN TILATEOS, SADOISTA MIESTEN PIKKUTAKEISTA MUODOSTUVA VARJO OLI VIRITETTY KADUN YLLE FINLAYSONIN JA FRENCKELLIN TALOJEN VÄLIIN EUROOPPA-NEUVOSTON PITÄESSÄ KOKOUSTA TAMPEREELLA LOKAKUUSSA 1999.

Kolmas virstanpylväistä oli päätös turvata laillisesti EU:n alueella asuville maahanmuuttajille oikeudenmukainen kohtelu – oikeudet ja velvollisuudet, jotka ovat verrattavissa EU:n kansalaisten asemaan. Tähän liittyen tehostettiin rasismia ja muukalaisvihan torjuntaa.

Maahanmuuttovirtojen hallinta -otsakkeen alle koottiin toimintalinjaukset laitonta maahanmuuttoa, ihmiskauppaa ja ihmisten salakuljetusta vastaan. Rikosmäärityksiä tuli yhtenäistää, rangaistuksia tiukentaa ja rajavalvontaa tiivistää.

Todellista oikeusalueutta koskevissa virstanpylväissä korostettiin oikeussuojan parempaa saatavuutta kansalaisille. Päätettiin luoda ajantasainen ja helppokäyttöinen tietojärjestelmä, josta löytyvät tiedot muiden jäsenvaltioiden oikeudenhoidosta. Oikeusapu yli rajojen, kuluttajien saatavien perintä ja rikosten uhrien aseman parantaminen koko unionin alueella nostettiin pioneirihankkeiksi.

Tuomioiden vastavuoroisen tunnustamisen periaate sovittiin lähtökohdaksi sekä yksityisoikeudellisissa että rikosasioissa. Toisen jäsenval-

tion tuomioistuinten antamat tuomiot pitäisi panna suoraviivaisemmin täytäntöön ilman byrokraattisia välivaiheen menettelyjä. Kiireellisimmän tuli edetä rikoksenteijöiden luovutusmenettelyjen ja takavarikko- ja turvaamispäätösten täytäntöönpanon helpottamiseksi yli EU:n sisärajojen.

Yksityisoikeuden ja siviiliprosessioikeuden lähentämistä päätettiin jatkaa. Esimerkkeinä pitemmälle menevän yhtenäistämisen tarpeista ohjelmassa mainittiin todisteiden vastaanottaminen, tilapäiset toimenpiteet, maksumääräykset sekä aikarajat oikeussuojan parantamiseksi.

Rikollisuuden torjuntaa koskevat kolme ohjelmakohtaa virittivät turvapaikkapolitiikan taakanjaon ohella vilkkaimmat ja kärjekkäimmät keskustelut huippukokouksessa. Jäsenmaat sopivat viranomaisten yhteistyön tiivistämisestä EU:n vapauksia väärinkäyttävien ja toisten oikeuksia loukkaavien saamiseksi vastuuseen rikoksistaan. Rikollisuuden ennaltaehkäisyn tehostamiseksi jäsenvaltioita velvoitettiin laatimaan kansallisia rikosentorjuntaohjelmia ja vahvistamaan keskinäistä yhteistyötään parhaiden käytäntöjen pohjalta.

Tampereelta annettiin selvät suuntaviivat poliisi- ja oikeusviranomaisten vahvennetusta yhteistyöstä. Eurooppa-neuvosto kehotti perustamaan yhteisiä tutkintaryhmiä huumausaine- ja ihmiskauppaa sekä terrorismia vastaan. Vakavan järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan päätettiin perustaa Eurojust, kansallisista syyttäjistä ja tutkintatuomareista ynnä poliisiyhdyshenkilöistä koottava yhteiselin. Lisäksi päätettiin perustaa Euroopan poliisiakatemia ylempien lainvalvontaviranomaisten kouluttamiseksi, aluksi kansallisten poliisikoulutuslaitosten verkostona.

Kansallisten rikoslakien lähentämisessä nostettiin kärkeä alueiksi tyyppillisesti rajat ylittäviä rikollisuuden muotoja: talousrikokset (rahanpesu, lahjonta, euron väärentäminen), huumausaine- ja ihmiskauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, tietotekniikkarikollisuus ja ympäristörikokset. Näissä tuli tähdätä yhteisiin määritelmiin sekä syytteeseen asettamisen ja seuraamusten yhtenäisempään sääntelyyn. Rahanpesun kitkemiseksi päätettiin käynnistää nopeita erityistoimia.







★ Rakennustyö jatkuu

Suomen johdolla näytettiin siis suunta ja kirjattiin ensi vaiheen sisältö tavoitteet EU-yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa. Toisena avauksena otettiin käyttöön tehostettuja työmenetelmiä ja perustettiin uusia instituutioita.

Uusien direktiivien ja puitepäästösten valmistelua jän te vö itettiin asettamalla selvät aikarajat niin komission normivalmistelulle, neuvosto- ja parlamenttikäsittelylle kuin direktiivien voimaantulolle kaikissa jäsenmaissa. Komissaari Vitorinon johdolla ryhdyttiin laatimaan ja ylläpitämään tulostaulua, jonka avulla sekä valmistelujen että kansallisen täytäntöönpanon aikataulut ovat ryhdistyneet.

Tampereen EU-huippukokouksessa silloisten viidentoista jäsenmaan pääministerit sopivat yhteensä kuudestakymmenestä hankkeesta, joiden toteutumista tuli arvioida kahden vuoden kuluttua myös päämies-

tasolla. Tämä sitouttamisen tapa onnistui ja osaltaan johti viisivuotisohjelmien metodin jatkamiseen Haag 2004- ja Tukholma 2009 -ohjelmilla.

Tampereella eteni myös Euroopan unionin perusoikeuskirjahanke. Se johti perusoikeuksien vahvistumiseen koko unionin toiminnassa – ensin poliittisella julistuksella hyväksyttynä perusoikeuskirjana, sitten oikeudellisesti sitovalla tavalla Lissabonin perussopimuksessa.

Instituutioita on jännevoiteltu Suomen ajamalla linjalla käytännönläheisesti ja turhaa mahtipontisuutta välttäen. Eurojust perustettiin Haagiin vuonna 2002. Pitemmälle menevä ajatus ylikansallisesta Euroopan syyttäjänvirastosta elää edelleen esimerkiksi nimikkeenä uudessa perussopimuksessa, vaikka sen tyyppinen federalistinen rakenne on toistuvasti torjuttu.

Euroopan poliisivirasto Europol oli perustettu jo vuonna 1992, mutta se aloitti täysimittaisen toimintansa Europol-yleissopimuksen astuttua voimaan vuonna 1999. Kolmas lainvalvonnan yhteistyövirastoista, Euroopan poliisiakatemia Cepol, saatiin Tampereen linjausten pohjalta perustetuksi vasta vuonna 2005.

Euroopan unionin raju laajeneminen vuosikymmenen puolivälissä toi mukaan oikeusjärjestelmältään ongelmallisen kehitysvaiheen maita. EU:n oikeus- ja sisäasiapolitiikassa kaivataan enemmän huomiota oikeuslaitoksen, poliisin ja hallinnon jokapäiväiseen toimintaan: Miten ihmisten oikeudet käytännössä toteutuvat kaikissa jäsenmaissa? Miten hyvät aiomukset siirtyvät paperilta ihmisten todelliseksi kokemuksiksi? Siinäpä tehtävää tuleville vuosille.

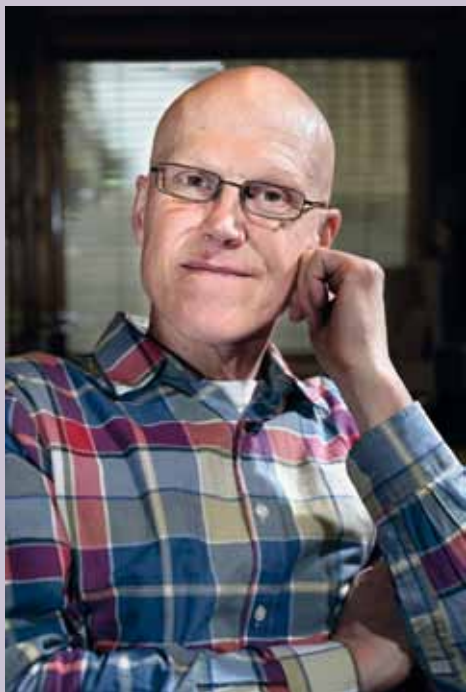


JOHANNES KOSKINEN
kansanedustaja, sdp
oikeusministeri 1999–2005

"EU ON HEIKENTÄNYT KANSALAISUUTTA"

Filosofi **Thomas Wallgren** vastusti Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja oli näkyvästi mukana kansanliikkeessä ennen neuvoteltavaa kansanäänestystä vuonna 1994. Kyllä EU:lle -äännet voittivat, ja Suomi liittyi unionin jäseneksi vuonna 1995. Tämä on Wallgrenin mukaan johtanut demokratian, kansalaisuuden ja kansalaisyhteiskunnan heikkenemiseen.

THOMAS WALLGREN ON FILOSOFIAN DOSENTTI JA SOSIAALIDEMOKRAATTINEN EU-KRIITIKKO.



Kehityksen kulkuun on omalta osaltaan vaikuttanut sisä- ja oikeusasioiden kehitys. "EU on liittovaltiolistunut ja muuttunut kansalaisen kannalta etäiseksi", Wallgren summaa.

Wallgren on Sdp:n jäsen ja puolueen edustaja Helsingin kaupunginvaltuustossa. Wallgren on myös ollut ehdolla eduskuntavaaleissa, viimeksi keväällä 2012. Hän kuuluu siis EU-myönteiseen puolueeseen, mutta pitää itsellään oikeuden myös oman puolueensa EU-politiikan arvosteluun.

Murentuva demokratia

Wallgren on vaikuttanut ikänsä erilaisissa kansalaisliikkeissä. Hän on vastustanut ydinvoimaa, puolustanut vanhoja metsiä, kritisoinut suomalaisyritysten toimintaa kehitysmaissa, puolustanut romaneiden oikeuksia Suomessa ja niin edelleen.

Nyt Wallgren on sitä mieltä, että demokratia ja kansalaisliikkeet ovat taantuneet niin Suomessa kuin koko Euroopassa. Ja tästä hän säilyttää vastuuta EU:lle.

"Suomalaiset eivät olisi äänestäneet EU:n puolesta, ellei Euroopan unionia olisi voitu sanoa itsenäisten valtioiden liitoksi. Unionin ei siis tarvinnut olla ihan oma, koska me olimme kumminkin itsenäisiä. Nyt EU:sta on kuitenkin tullut liittovaltioprojekti."

Tämän vuoksi kansalaiset ovat Wallgrenin mukaan vieraantuneet EU:sta.

"Me emme tunne tätä uutta EU:ta omaksemme, sillä kehitys on tapahtunut selän ta-

kana. Kansalaiset kokevat yhä enemmän olevansa historian uhreja eivätkä sen tekijöitä. Tämä on radikaali muutos. Ajatus, että yksi tehtävämme täällä on huolehtia siitä, millainen maailma on huomenna, heikkenee.”

Ja kun näin käy, murennetaan tärkeää osaa valistuksesta ja Ranskan vallankumouksesta perittyä käsitystä länsimaisesta demokradiasta.

”Euroopan unioni on länsimaisen demokratian kehityksessä dramaattinen käänne huonompaan 200 vuoden perspektiivissä”, Wallgren sanoo.

Wallgrenin mukaan Suomen EU-jäsenyyttä ajaneet eivät ymmärtäneet, mitä he halusivat. Ja lopulta haluttiin yhteensopimattomia asioita.

”Ei tajuttu, että demokratia, jota ei rakenneta demokraattisesti, tuhoaa itsensä. Ei ymmärretty prosessin ja sisällön sisäistä suhdetta. Se on todellinen asia, ei vaan jotain, mistä filosofit jauhavat.” Jos siis halutaan kansanvaltainen järjestelmä, ihmisten täytyy voida osallistua sen rakentamiseen. Ja silloin valanpitäjien pitää olla valmiit siihenkin vaihtoehtoon, että kysyttäessä kansalaiset haluavat joskus toista kuin politiikan eliitti.

”Suomalaisten EU-kannattajien mielestä oli tärkeämpää liittoutua transatlanttisen läntisen yhteisön kanssa kuin miettiä, minkälainen se liitto on, jonka kanssa liittoudutaan. Me päätimme liittyä lännen kanssa juuri siinä vaiheessa kun länsi oli muuttunut sellaiseksi, johon ei oikeastaan olisi haluttu liittyä. Ja tämä on se paradoksi. Juuri kun päästiin mukaan juhliin, juhlat olivat jo ohi. Niin meidän kävi.”

Lissabonin sopimukseen johtanut tie oli

Wallgrenin mukaan EU:n suuri menetetty mahdollisuus, joka johti kansalaisten entistä suurempaan vieraantumiseen.

”Kansalaisuuden kehittämisessä on nyt murennettu satojen vuosien kehitystä. Lissabonin sopimus olisi ollut mainio tilaisuus käydä kansalaiskeskustelua unionin suunnasta. Pisimmälle mentiin Hollannissa, Ranskassa ja Irlannissa, missä sopimuksesta järjestettiin kansanäänestys. Ja kansalaiset sanoivat, ettei tämä ole hyvä sopimus, tätä emme halua. Irlanti sai äänestää uudestaan, Ranska ja Hollanti eivät. Se oli aika hurja päätös.”

”Kansalaisten on yhä hankalampi ymmärtää, että julkinen valta on meidän valtaamme”, Wallgren arvioi.

EU ei sitouta ihanteisiinsa

EU on Wallgrenin ajatuksissa yhteisö, joka ei itse sitoudu omiin ihanteisiinsa. EU kertoo kunnioittavansa demokratiaa, ja samaan aikaan se omalla toiminnallaan tuhoaa omaa sitoutumistaan.

”Kansalaisuuden heikentäminen näkyy voimakkaasti siinä, miten vaikeaa on saada Suomessa tai muissa maissa kannatusta Kreikan lainoille. Ajatellaan, etteivät Kreikan pulmat ole minun ongelmiani. Kun ei ole annettu ihmisille mahdollisuutta ja syytä osallistua yhteisön luonteen rakentamiseen, se jää vieraaksi. Ja kun se jää vieraaksi, miksi me maksaisimme. Ei ole moraalista sitoumusta. Ainoa syy maksaa on se, että ellei makseta, meille käy huonoksi.”

Romaniasta tulleet romanikerjäläiset ovat saaneet suomalaisten enemmistön vihat niskaansa. MTV3:n kyselyssä huhtikuussa 2012

vankka enemmistö eli 80 prosenttia suomalaisista karkottaisi romanit takaisin kotimaahansa. Ja tässä vaiheessa kaikille suomalaisille pitäisi jo olla selvää, että romanit ovat yhteisen EU:n jäseniä.

"Kadunkulmissa kerjäävät romanit ovat eräänlainen pitkä mielenosoitus, poliittinen liike. Voimakas ja vaikuttava, mutta emme tiedä, mihin se johtaa."

Suunnasta on keskusteltava

Suomalaiset korostavat mielellään vuoden 1999 Tampereen huippukokouksen merkitystä EU:n sisä- ja oikeusasioiden kehityksessä. Wallgren tulkitsee toisin. Hänen mukaansa Tampereen kokouksessa Suomi kyllä onnistui nopeuttamaan asioiden hoitoa ja saamaan aikaan päätöksiä, mutta itse tiekartta oli tehty jo aiemmin.

"Amsterdamin sopimuksen myötä EU muuttui luonteeltaan periaatteellisesti, sillä oikeus- ja sisäasiat tulivat osaksi yhteisön päätöksentekoa. Lissabonin sopimus sementoi juridisesti EU:n muuttumisen sisä- ja oikeusasioiden yhteiseksi. Läpimurto oli Amsterdam, ja Lissabon vain vahvisti sitä", Wallgren sanoo.

"Klassisen poliittisen teorian mukaan itsenäisyyden ytimessä on legitiimin voimankäytön monopoli, joka kuuluu valtiolle. Nyt se legitiimin voimankäytön monopoli on muun muassa Amsterdamin sopimuksen myötä osittain siirtynyt unionille, ja tätä kehitystä Lissabonin sopimus syventää. Voimankäytön monopoli on itsenäisyyden ydin, eikä se enää ole jäsenmailla. Sitä voi pitää hyvänä tai huonona, en ole periaatteessa sitä vastaan. Mutta väärin on se, että se on tapahtunut ilman periaatteellista keskustelua. Se on vaikuttanut

esimerkiksi perussuomalaisten vaalivoittoon ihan oleellisesti."

Mutta onhan meillä oma poliisi, armeija ja rajavartiolaitos?

"EU:n ja jäsenmaiden instituutiot toimivat rinnakkain. Jo Amsterdamin sopimuksessa sovittiin, että toisen maan poliisi saa toimia muissa maissa. Ensin rinnakkain vähäisen, sitten rinnakkain enemmän, sitten erilaisia tiedonantovelvollisuuksia yli rajojen. Ylikansallinen operatiivinen toiminta on yhä useammin suomalaista arkea."

Esimerkkinä tästä on Frontex (s. 54–57).

Valvontaa markkinoiden ehdoilla

Wallgren on huolestunut EU:n sallimasta kansalaisten valvonnasta. Valvontatoimenpiteet lisääntyivät kaikkialla maailmassa Yhdysvaltoihin 11.9.2001 tehtyjen terrori-iskujen jälkeen, mutta Wallgrenin mukaan "totaalisen kansalaisvalvonnan" logiikka oli EU:ssa luotu jo sitä ennen.

"Amsterdamin sopimuksella saatiin käyntiin transkansallinen toiminta, tuomioistuimien rajavalvontayhteistyö. EU:ssa on päätetty, että tietoliikenteemme tallennetaan ja sitä seurataan. Viranomaisten datan kerääminen ja vaihdettavuus kehittyy nopeasti EU:n sisällä."

Schengenin sopimus takaa vapaan liikumisen sopimusmaiden sisällä. Wallgrenin mukaan samalla hyväksyttiin se, että kun valvontaa ei enää ole valtioiden rajoilla, niin kompensationsa annetaan lupa valvoa kaikkia kaikkialla. Siitä ei nouse hälyä, sillä kaikki eivät lisääntynyttä valvontaa huomaa.

"Meitä kaikkia valvotaan, mutta de-politoitunut keskiluokka ei huomaa eroa. Tarkkailu ja seuranta kohdistuvat kahteen ryhmään:



"KADUNKULMISSA KERJÄÄVÄT ROMANIT OVAT ERÄÄNLAINEN PITKÄ MIELENOSOITUS, POLIITTINEN LIIKE."

poliittisesti aktiivisiin kansalaisiin ja muualta tulleisiin, esimerkiksi paperittomiin. Aktivistibussi matkalla Brysseliin saatetaan pysäyttää rajalla, tällaista on tapahtunut. Eli mielenosoitusoikeus kaventuu heiltä, joilla on suurin tarve harjoittaa sitä."

EU:ssa puhutaan yhteisestä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikasta, mutta käytännössä Wallgrenin mukaan ollaan luomassa kahdenlaista kohtelua toisaalta tulleeille. Halutulle työvoimalle luodaan joustava pääsy ja erioikeuksia EU:ssa, ja samaan aikaan turvapaikanhakijoita koetetaan käännäyttää jo ennen kuin he pääsevät unionin sisälle.

"Meillä on eriytyneet kansalaisoikeudet ja -vapaudet EU-kansalaisille ja muualta tulleeille. Tästä kaipaaisiin tutkittua tietoa. Tyypillistä EU:lle on, että vaikutuksia on tutkittu aika vähän."

Wallgrenin mukaan EU:n päätöksentekoa ohjaa yhä vahvemmin bisnesintressi.

"Ihmiskaupan torjumiseen on panostettu voimakkaasti, mutta ihmiskaupan uhrien auttamiseen aika vähän. On panostettu rikollisuuden ja terrorismin estämiseen, mutta aika vähän veronkierron estämiseen."

Wallgren epäilee, ettei kansalaisten valvontaa kehitetä vain siksi, että EU:lla olisi poliittinen intressi estää terrorismia.

"Valvonta kehittyy myös siksi, että joilakin vahvoilla toimijoilla on intressi myydä kontrolliteollisuuden tuotteita ja palveluita ja luoda näille kysyntää. Aiemmin valvontayhteiskunnan taustalla oli enemmän valtion suojautumisintressi, nyt bisnesintressi on toinen vahva vaikuttaja."



EU JA KANSALAISEN OIKEUSTURVA

Tuskin kukaan aavisti Suomen liittyessä Euroopan unionin jäseneksi vuonna 1995, kuinka valtavalla vauhdilla integraatio etenisi tulevinä vuosina oikeuden alalla. Kotimaista lainsäädäntöä oli muokattu 1990-luvun alussa EU-kuntoon jo monella tavoin, mutta oikeus- ja sisäasioissa eurooppalainen yhteistyö käynnistyi toden teolla vasta Suomen jo ollessa EU:n jäsen. Merkkipaaluna pidetään Eurooppa-neuvoston kokousta Tampereella vuonna 1999, jolloin EU-maiden päämiehet linjasivat yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi unionin kehittämisen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi.

Eurooppalaista oikeusaluetta rakennetaan edelleen. Sille on luotu vahva perusta, mutta integraation edetessä ja liikkuvuuden lisääntyessä yhteistyötä tarvitaan yhä enemmän. Poliittisten päätöksentekijöiden on etsittävä sekä käytännöllisiä että lainsäädännöllisiä ratkaisuja eurooppalaisten yritysten ja EU-kansalaisten kasvaviin tarpeisiin. Me EU-maiden oikeusministeritkin neuvottelemme ajankohtaisista kysymyksistä keskimäärin joka toinen kuukausi. Työ ei aina ole helppoa, koska liikumme varsinkin rikos- ja perheoikeuden alalla usein alueella, joka on hyvin lähellä jäsenvaltioiden, myös Suomen, yhteiskuntajärjestyksen ja suvereniteetin ydintä. Oikeudellisessa yhteistyössä on kyse

hyvin konkreettisista asioista, kuten siitä, minkä maan lainsäädäntöä rajat ylittävissä elatusapu- tai perintökysymyksissä sovelletaan. Vaikuttaessaan kansalaisten jokapäiväiseen elämään oikeudellinen yhteistyö koskee tavalla tai toisella meitä kaikkia. Tämä on seikka, jota olisi hyvä painottaa esimerkiksi koulujen yhteiskuntaopin opetuksessa.

Joulukuusta 2009 alkaen EU:n lainsäädäntötyön ja eurooppalaisen oikeuspolitiikan perustana ovat toimineet Lissabonin sopimus ja EU:n perusoikeuskirja sekä Eurooppa-neuvoston hyväksymä Tukholman ohjelma. Puhuttiin jälleen jopa vallankumouksellisista uudistuksista, kun EU:n perusoikeuskirjasta tuli oikeudellisesti sitova ja oikeus- ja sisäasioissa siirryttiin pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta noudattamaan samoja menettelyjä ja periaatteita kuin muillakin EU-politiikan aloilla. Pääsääntönä on, että lainsäädäntöaloitteet tekee komissio ja lainsäädäntö hyväksytään Euroopan unionin neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Neuvostossa päätökset tehdään määräenemmistöllä. Vähintäänkin perusteltua on puhua vuodesta 2009 taitekohtana, joka päätti Tampereella alkaneen aikakauden ja aloitti toisen vaiheen oikeus- ja sisäasioiden yhdentymisessä. Komissio halusi korostaa uuden ajan alkua myös muuttamalla organisaatiotaan: oikeusasioilla on nyt oma komissaari ja oma ”ministeriö” eli komission oikeusasioden pääosasto.

★ Rajat ylittävät riidat

EU on vapaan liikkuvuuden alue, jossa ihmiset voivat siirtyä vapaasti EU-maasta toiseen matkustellessaan, opiskellakseen, perustaakseen perheen ja tehdäkseen töitä. Noin 12 miljoonaa EU:n kansalaista asuu kotimaansa sijaan toisessa EU-valtiossa, ja noin 16 miljoonan pariskunnan osapuolet ovat eri maista. Joulukuussa 2011 noin 230 000 täysi-ikäistä suomalaista asui vakituisesti ulkomailla. EU on näiden ihmisten elämässä mukana usein huomaamatta, vauvasta vaariin ja mummoon – eikä sen vaikutus lakkaa kansalaisen kuoltuakaan: unionin alueella käsitellään vuosittain noin 450 000 sellaista perintöasiaa, jota on hoidettava useammassa maassa.



IKÄÄNTYVÄN EUROOPAN HAASTEENA ON TAATA VANHUKSILLEEN OIKEUS ARVOKKAASEEN ELÄMÄÄN. VUOTTA 2012 VIETETÄÄN EU:SSA AKTIIVISEN IKÄÄNTYMISEN JA SUKUPOLVIEN VÄLISEN SOLIDAARISUUDEN TEEMAVUOTENA.

Rajoja ei ylitetä enää vain fyysisesti: nettikaupan kasvaessa voidaan kuluttajien luottamusta sen turvallisuuteen vahvistaa EU-säännöillä.

EU:ssa on valmisteltu yhteistä lainsäädäntöä helpottamaan unionin alueella vapaasti liikkuvien ihmisten ja yritysten toimintaa. Yhteisiä sääntöjä tarvitaan erityisesti silloin, kun kaikki ei menekään hyvin ja syntyy oikeusriitoja. Rajat ylittävät riidat ovat jo lähtökohtaisesti muita hankalampia: usein ei ole selvää edes se, minkä maan tuomioistuimien asiaa voi käsitellä ja minkä maan lakia noudatetaan. EU-asetuksilla luodaan yhteisiä sääntöjä ongelmien ratkaisuun. EU on antanut asetuksia esimerkiksi avioeroa, lapsen huolto- ja tapaamisoikeutta ja elatusapua koskevien asioiden käsittelyn helpottamiseksi. Tarkoitus on, että kansalaisilta säästyy aikaa, rahaa ja vaivaa ja heille annetaan mahdollisuuksia tilanteiden ennakointiin. On paikallaan muistuttaa, että kyse ei ole aineellisen oikeuden harmonisoinnista: ei ole olemassa eurooppalaista

määritelmää avioliitolle tai perheelle, vaan päätöksenteko näissä asioissa on ja pysyy kansallisella tasolla.

Monella Suomesta pois muuttaneella voi edelleen olla kesämökki tai pankkitili Suomessa. Moni on siirtynyt viettämään eläkepäiviään vaikkapa Espanjan aurinkorannikolle. Vapaan liikkuvuuden periaatteesta huolimatta esimerkiksi laillisen perinnön saaminen toisesta EU-maasta on unionin kansalaiselle usein hyvinkin hankalaa. Kesällä 2015 voimaan tulevalla asetuksella yksinkertaistetaan kansainvälisten perintöasioiden hoitamista (ks. s. 34–35).

EU:n haasteena on varmistaa, että oikeus- ja hallintojärjestelmien erot 27 jäsenvaltion välillä eivät käytännössä estä ihmisiä käyttämästä oikeuksiaan. Jo Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmissä korostettiin, että oikeuksien käyttäminen ei myöskään saisi vaikuttaa hankalalta. Toiseen EU-maahan muuttava tarvitsee esimerkiksi virallisia asiakirjoja, kuten syntymä- tai vihkitodistuksen. EU:ssa mietitään parhaillaan keinoja tällaisten asiakirjojen tunnustamisen helpottamiseksi myös uudessa kotimaassa. On tärkeää huolehtia ihan konkreettisesti siitä, että ihmiset tuntevat oikeutensa EU:ssa ja löytävät tietoa siitä, millaisia keinoja oikeussuojan turvaamiseksi on saatavilla ja miten oman asian saa yksittäisessä EU-maassa selvitettyä ja hoidettua. Eurooppalaisten net-tisivustojen kehittäminen onkin erityisen tärkeää. (ks. <https://e-justice.europa.eu/home.do>).

Yksityisoikeuden alalla ei kyse ole vain kansalaisista vaan mitä suurimmassa määrin myös EU:n sisämarkkinoiden toiminnan helpottamisesta ja rajat ylittävän yritystoiminnan tukemisesta.

Perheoikeuden alalla liikumme EU:ssa hyvin herkällä maaperällä. Euroopassa on hyvin erilaisia käsityksiä perheestä, avioliitosta ja parisuhteesta sekä naisten ja miesten asemasta. Oikeusasioissa on kuitenkin pysyttävä mukana kansainvälistymiskehityksen vauhdissa. Yhtälö ei ole helppo. EU:ssa on kansainvälisiä avioeroja koskevassa lainvalintasääntelyssä päädytty myös lainsäädäntöön, joka sitoo vain noin puolta jäsenvaltioista. Suomikin arvioi, ettei EU-yhteistyö tältä osin toisi meille lisäarvoa eikä olisi yhteen sovitettavissa pohjoismaiseen ajattelutapaan.

EU:SSA EI OLE
YHTENÄISTÄ AVIO-
EROLAINSÄÄDÄNTÖÄ,
JOKA ESIMERKIKSI
MÄÄRÄISI, MILLÄ
PERUSTEELLA ERO
MYÖNNETÄÄN .





★ Portugalin päätös pätee myös Suomessa

Oikeusasioissa EU-yhteistyön ydintä on vastavuoroinen tunnustaminen. Lissabonin sopimuksella tämä periaate kirjattiin yhteistyön kulmakiveksi ensimmäistä kertaa myös perussopimukseen. Vastavuoroisen tunnustamisen terminologia tuotiin oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön alun perin sisämarkkinoilta: yhdessä jäsenvaltiossa markkinoille hyväksytty tuote pääsee suoraan markkinoille muissakin jäsenvaltioissa. Rinnastamatta tuomioistuinpäätöksiä kauppatarvareihin mekanismia voi oikeusasioissa yksinkertaistetusti kuvata tuomioiden ja viranomaispäätösten vapaaksi liikkuvuudeksi.

Toisessa jäsenvaltiossa annettu oikeusviranomaisen päätös voidaan siis esimerkiksi Suomessa panna täytäntöön sellaisenaan. Oleellista on, että vastavuoroinen tunnustaminen ei edellytä jäsenvaltioiden järjestelmien ja lainsäädännön yhdenmukaistamista. Sen sijaan periaate edellyttää melkoista luottamusta sekä jäsenvaltioiden että niiden oikeusviranomaisten – siis syyttäjien ja tuomareiden – välillä. Tätä on syytä korostaa juuri nyt, kun EU elää taloustilanteen synnyttämän syvän kriisin aikaa. Oikeusvaltioperiaatteesta ei yhdessäkään EU-maassa saa tinkiä eikä perus- ja ihmisoikeuksien suojassa saa talousongelmien varjolla hyväksyä minkäänlaisia askelia taaksepäin.

★ Rajat ylittävä rikollisuus

Vuonna 2002 hyväksytty eurooppalainen pidätysmääräys on ensimmäinen vastavuoroista tunnustamista edistävä säädös rikosoikeuden alalla. Sen avulla rikoksesta epäilty voidaan pidättää yhdessä maassa

ja luovuttaa toiseen maahan aikaisempaa yksinkertaisemmin ja ennen kaikkea nopeammin. Tämän jälkeen on hyväksytty liuta muita säädöksiä (esim. todisteiden hankkimisesta, varojen jäädyttämisestä, sakkorangaistuksesta ja ehdonalaisten valvonnasta), joilla on helpotettu ja nopeutettu jäsenvaltioiden välistä esitutkinta- ja oikeusviranomaisen yhteistyötä. Oikeudellisen yhteistyön tiivistymisen myötä Euroopan unionissa on siirrytty hitaista ja kankeista valtioiden välisistä oikeusapumenettelyistä joustavampiin käytäntöihin. Hiljattain on saatu pystyyn myös vankiensiirtojärjestelmä EU-maiden välillä. Vankeusrangaistukseen tuomittu voidaan tähänastista helpommin siirtää suorittamaan rangaistustaan siihen jäsenvaltioon, jonka kansalainen hän on ja jossa hän asuu.

Kymmenet miljoonat ihmiset joutuvat EU:n alueella rikosten uhreiksi joka vuosi. Riippumatta siitä, tapahtuuko rikos uhrin omassa maassa vai kenties lomamatkalla toisessa EU-maassa, uhrilla on oikeus tarvitsemaansa tukeen ja suojaan. EU:n rikosuhridirektiiveihin on kirjattu kaikkia maita sitovat vähimmäissäännöt uhrien suojelemiseksi.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen pohjautuvala EU-lainsäädännöllä on lisätty rikokseen syyllistyneiden kiinnijäämisriskiä unionin alueella. Samaa tavoitetta tukevat EU:n rikosoikeudelliset direktiivit, joilla on kriminalisoitu tiettyjä vaka-vaan, rajat ylittävään rikollisuuteen liittyviä tekoja. EU:ssa ei voi pakoilla rikoksen seuraamuksia siirtymällä maasta toiseen. Sopua rikoksesta epäiltyjen ja syytettyjen vähimmäisoikeuksista ei EU:ssa kuitenkaan saatu aikaan ennen kesää 2010. Eurooppalais- ta viranomaisyhteistyötä tehos-



tettiin pitkään kiinnittämättä riittävästi huomiota sen kohteeksi joutuneiden ihmisten oikeuksiin. Lissabonin sopimus ja Tukholman ohjelma toivat tähän muutoksen.

Lissabonin sopimuksen astuttua voimaan annettiin niin sanottu tulkkausdirektiivi, joka takaa rikoksesta epäillylle tai syytetylle oikeuden asiakirjakäännöksiin ja tulkkaukseen silloin, kun kieli on hänelle vieras. Tämän jälkeen on annettu myös direktiivi epäillyn ja syytetyin oikeudesta saada ymmärrettävällä kielellä ja selkeästi tieto omista oikeuksistaan ja syytteen sisällöstä. Vuoteen 2014 mennessä on tarkoitus toteuttaa pala palalta Tukholman ohjelmassa hyväksytty ”prosessuaalisten oikeuksien tiekartta”. Tavoitteena on, että oikeudenkäynnit toteutuisivat oikeudenmukaisesti kaikissa EU-maissa. Tämä lisäisi luot-



TEKNOLOGIAN KEHITTYESSÄ KANSALAISTA VOIDAAN VALVOA YHÄ TIIVIIMMIN. EU:SSA TILANNETTA JOUDUTAAN POHTIMAAN MYÖS KANSALAISEN OIKEUSSUOJAN KANNALTA.



LOKAKUUSSA 2010 ANNETTU TULKKAUSDIREKTIIVI TAKAA RIKOKSESTA EPÄILYLLE TAI SYYTETYLLE EU:N KANSALAISELLE OIKEUDEN ASIAKIRJAKÄÄNNÖKSIIN JA TULKKAUKSEEN.

tamusta jäsenvaltioiden välillä ja helpottaisi tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista.

Lissabonin sopimus muutti erityisesti rikosoikeudellista yhteistyötä ja rikosoikeuden asemaa EU:ssa. Tukholman ohjelmaa kirjoitettaessa juuri rikosoikeutta koskevista sanamuodoista neuvoteltiin aivan viimeisiin hetkiin saakka. Eurooppalaistuvasta rikosoikeudesta kirjoittaa tässä julkaisussa professori Sakari Melander (s. 83–97)

★ Perusoikeudet on otettava vakavasti

Juuri oikeus- ja sisäasioissa liikumme alueella, jolla perusoikeudet – kuten yksilön ja ihmisarvon kunnioittaminen ja yksityisyyden suoja – ovat aivan keskeisiä. Lissabonin sopimus velvoittaa EU:n liittymään Euroo-

pan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. Unionin perusoikeuskirja on saanut oikeudellisesti sitovan aseman. EU:lla on oma perusoikeusvirasto, joka seuraa tilannetta EU:n jäsenvaltioissa. Viime kädessä EU-tuomioistuimen – ja tulevaisuudessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen – oikeuskäytännössä määritellään perus- ja ihmisoikeuksien sisältö ja tulkinta. EU toimii aktiivisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi maailmassa. Ollakseen uskottava EU:n on varmistettava, että perusoikeudet otetaan vakavasti myös unionin sisällä.

Teknologian kehittyessä ja rajat ylittävän rikollisuuden kasvaessa ja erityisesti terrorismin uhkan voimistuttua on kansalaisten henkilötietoja alettu kerätä yhä enemmän. On syntynyt uutta liiketoimintaa ja uudenlaisia verkottumisen mahdollisuuksia, mutta toisaalta monet kokevat, että tavallisten kansalaisten seuranta on ylimitoitettua. Terrorismin torjunnan nimissä halutaan entistä tarkemmin valvoa esimerkiksi kaikkia lentomatkustajia ja meidän kaikkien kansainvälistä rahaliikennettä. Koska vakava rikollisuus ylittää rajat, halutaan seurantatietoja vaihtaa myös unionin ulkopuolisten maiden kanssa. Komission julkaisema raportti antaa meille entistä paremman käsityksen siitä laajuudesta, jolla henkilötietoja EU:ssa kerätään, tallennetaan ja vaihdetaan lainvalvontaa ja muuttoliikkeen hallintaa varten. Vastedes komissio tulee arvioimaan mahdollisten uusien rekistereiden odotettua vaikutusta yksilön oikeuksiin ja selvittämään, onko aloite tarpeellinen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.



ANNA-MAJA HENRIKSSON
oikeusministeri

EU:n hajanaista ja osin monimutkaista tietosuojasääntelyä ollaan uudistamassa. Tavoitteena on luoda EU:lle ajanmukainen, vahva ja kattava tietosuojakehys ja turvata yksilön oikeus valvoa tehokkaasti henkilötietojaan. Meidän on harkittava tarkkaan, kuinka yksityiskohtaista sääntelyä EU-tasolla on tarpeen antaa.

EU elää historiansa syvintä kriisiä – mutta työtä oikeudenmukaisen Euroopan rakentamiseksi on jatkettava entistäkin valppaammin.

NÄIN SUOMESSA, MIKÄ SUUNTA EU:SSA?

Perintö

Lokakuussa 2009 EU-komissio esitti kansainvälisten perintöasioiden yksinkertaistamista. Selväksi oli tullut se, että perinnön saaminen toisesta EU-maasta oli usein hankalaa ja byrokraattista. Perintölait vaihtelevat maasta toiseen, ja monesti on ollut epäselvää, minkä maan lakeja pitäisi noudattaa.

Jotkut perinnönsaajat luopuivat koko oikeudestaan perintöön, sillä sotkun selvittäminen olisi vaatinut liikaa aikaa ja rahaa.

Komission ehdotus oli tämä: ulkomailta asuva henkilö voisi päättää, sovelletaanko hänen jättämäänsä perintöön sen maan lakia, jonka kansalainen hän on, vai hänen viimeisen asuinmaansa lakia, vaikka jäämistöön kuuluisikin toisessa EU-maassa sijaitsevaa omaisuutta.

”Lähtökohtana on perittävän viimeinen asuinpaikka. Poikkeuksena ovat ne tapaukset, joissa perittävä on erikseen valinnut sovellettavaksi kansalaisuusvaltionsa lain. Valinnanvapaus Suomessa on tällä hetkellä paljon laajempi, joten tämä kiinnostaa niitä, jotka haluavat suunnitella perintöasiansa etukäteen”, lainsäädäntöneuvos **Salla Silvola** oikeusministeriöstä sanoo.

Komissio ehdotti myös eurooppalaisen perintötodistuksen käyttöönottoa. Perintötodistuksen avulla perilliset ja pesänselvittäjät ja -jakajat voivat helposti todistaa asemansa muissa EU-maissa. Nykyisellään EU-maat eivät aina tunnusta toistensa myöntämiä perin-

nönjakoon liittyviä asiakirjoja. Uusi perintöasetus hyväksyttiin kesäkuussa 2012.

”Perintöasetusta aletaan soveltaa noin kolmen vuoden kuluttua sen hyväksymisestä, joten perintösuunnittelua harrastavilla on vielä aikaa miettiä järjestelyjä”, Silvola sanoo. Perintösuunnittelua harrastavat yleensä ne, joilla on runsaasti varallisuutta ja kansainvälisiä yhteyksiä, kuten toinen asunto ulkomailla.

Perintöasetus koskee sen soveltamisen alkamispäivänä tai sen jälkeen kuolleiden henkilöiden perimystä. Testamentit ja lainvalinnat, jotka on tehty ennen uuden säädöksen soveltamista, pysyvät ennallaan.

Jos perintöjärjestelyihin tekee suuria muutoksia perintöasetuksen soveltamisen jälkeen, niissä voidaan noudattaa uutta lainsäädäntöä.





"Jos tekee kokonaan uuden testamentin, se katsotaan uudeksi lainvalinnaksi ja silloin vanhaa lainvalintasäädöstä ei voi enää käyttää. Jos siis haluaa säilyttää vanhan lainvalinnan, joka ei olisi uuden asetuksen mukaan mahdollinen, vanhaa testamenttia ei kannata kokonaan peruuttaa", Silvola sanoo.

EU:ssa käsitellään vuosittain noin 450 000 perintöasiasia, jotka eivät hoidu ainoastaan yhdessä maassa. Niihin liittyvän omaisuuden arvo on noin 120 miljardia euroa.

Liikennesakot

Voisiko lomamatkalla Virossa saadun ylinopeussakon jättää maksamatta? Eivät kai Viron viranomaiset lähde pikkurahoja Suomesta saakka perimään?

"Saattavat lähteä", kertoo oikeusrekisterikeskuksen toimialajohtaja **Tauno Aalto**. "Ja Hollannissa saatua liikennesakkoa ei varmasti pääse karkuun."

Oikeusrekisterikeskus perii keskitetysti Suomessa myös muissa maissa saatuja rikos-oikeudellisia sakkoja, jos muista EU-maista tulee täytäntöönpanopyyntöjä. Arkikielessä puhutaan EU-sakoista.

Aallon mukaan EU-sakkojen täytäntöönpano on lähtenyt käyntiin verkkaisesti. Mailla on suuria eroja. Suomesta sakkoja perii ahkerasti Hollanti, ja jonkun verran maksumäärä-

yksiä tulee myös Itävallasta, Virosta ja Saksasta.

"Kaikki EU-valtiot eivät vielä ole saattaneet puitepäättöstä voimaan. Toinen syy on se, että jossain maissa voi olla useita toimivaltaisia viranomaisia", Aalto sanoo.

Pohjoismaissa sakkojen perintä yli valtionrajojen on toiminut jo 1960-luvulta alkaen.

"Ne tulevat perässä Suomeen", Aalto sanoo.

Vankilatuomio

Huhtikuussa 2012 Suomessa puhutti uutinen rangaistusten yhdenvertaisuudesta EU:ssa. Espoossa oli tuomittu vankeusrangaistuksia kansainvälisen huumeliigan jäsenille. Hollanti oli suostunut luovuttamaan kansalaisensa Suomeen tuomittaviksi sillä ehdolla, että saisi oikeuden arvioida rangaistukset myöhemmin uudelleen.

Muutokset olivat suuria. Suomessa pääte-kijä tuomittiin 13 vuodeksi vankeuteen, Hollanti muutti tuomion neljäksi vuodeksi. Väliportaan tekijä sai Suomessa vankeutta reilut kahdeksan vuotta ja ehti suorittaa tuomios-taan Suomessa vajaat kaksi vuotta. Hollannin mukaan tämä riitti, ja mies päästettiin vapaaksi Hollannissa. "Miten tällainen on mahdollis-ta?" viestimissä ihmeteltiin.

EU:ssa on aina silloin tällöin herätetty keskustelua siitä, pitäisikö rangaistuskäytän-töjä yhtenäistää tai ainakin lähentää. "Poh-dinnat ovat aina kilpistyneet jäsenvaltioiden kiivaaseen vastustukseen. Jokainen valtio on vakuuttunut siitä, että juuri heidän rangais-tusjärjestelmänsä on oikea, kohtuullinen ja oi-keudenmukainen", kertoo hallitussihteeri **Ju-hani Korhonen** oikeusministeriöstä.

NÄIN SUOMESSA, MIKÄ SUUNTA EU:SSA?

Euroopan unionissa on siis ollut helpompi päättää yhteisestä valuutasta ja rajavalvonnasta kuin vankilatuomion pituudesta.

Hollannin tapaus ihmetytti Suomessa myös siksi, että tuomiot nimenomaan alenivat Hollannissa. Suomessa on totuttu ajattelemaan, että täkäläinen rangaistuskäytäntö on lepsu moniin muihin maihin verrattuna. Onko Suomi nyt sitten eurooppalaisittain ankara vai hellämielinen rikoksista rankaisija?

”Se on suhteellista. Huumausainerikoksista tuomiot ovat todella kovia, kovempia kuin henkirikoksista. Esimerkiksi törkeästä huumausainerikoksesta tuomitaan 10

vuoden enimmäisrangaistus huomattavasti helpommin kuin taposta 12 vuoden enimmäisrangaistus. Hollannissa järjestelmä on päinvastainen: rangaistukset huumausainerikoksista ovat huomattavasti lievemmat kuin Suomessa. Muiden rikosten osalta rangaistuskäytäntö on Suomessa eurooppalaisittain alhainen”, Korhonen arvioi.

Suomessa on Hollannin tapaan mahdollista muuntaa Suomen kansalaisille toisessa valtiossa langetettuja rangaistuksia Suomen käytännön mukaisiksi. ”Jos Suomen kansalainen esimerkiksi Espanjassa saisi 25 vuotta vankeutta törkeästä pahoinpitelystä, Suomal-



la on oikeus muuntaa tämä sanktio rangaistuskäytäntömme mukaiseksi. Suomessa maksimirangaistus törkeästä pahoinpitelystä on 10 vuotta. Käytännössä näitä tapauksia ei ole Suomessa jouduttu ratkomaan, sillä Suomeen rangaistustaan suorittamaan siirrettyjen Suomen kansalaisten tuomiot ovat olleet oman rangaistusjärjestelmämme mukaisia”, Korhonen sanoo.

Lasten huoltajuus ja tapaamisoikeus

Vapaa liikkuvuus lisää myös rakastumista yli valtionrajojen. Mitä tapahtuu, jos avioliitto päättyy eroon ja entisten puolisoiden pitää sopia lapsen huoltajuudesta ja tapaamisoikeudesta? Noudatetaanko silloin Suomen tai vaikkapa Saksan lainsäädäntöä?

”Lähtökohta on se, että asia käsitellään lapsen asuinvaltion tuomioistuimessa”, sanoo lainsäädäntöneuvos **Outi Kemppainen** oikeusministeriöstä.

Ja sitten on poikkeuksia sääntöön. Vanhemmat voivat tietyissä tilanteissa sopia, että lapsen huoltoa koskeva asia käsitellään muualla kuin lapsen asuinvaltiossa. Edellytyksenä on aina, että toimivalta on lapsen edun mukainen.

Konkurssi

EU:ssa on laadittu yhteiset säännökset rajat ylittävistä maksukyvyttömyysmenettelyistä. Jos yritystä ei voida pelastaa saneeraamalla tai myymällä osakkeita, nopea päätös konkurssiin hakeutumisesta voi minimoida kaikkien asianosaisten tappiot. EU kannustaa jäsenvaltioiden viranomaisia laatimaan nopeita ja yksinkertaisia konkurssimenettelyjä. Ne saivat kestää enintään vuoden.

Jos suomalaiselta menee yritys nurin Suomessa, voisiko maksamattomia palkkoja ja velkoja päästä pakoon vaikka muuttamalla toiseen jäsenvaltioon?

Ei voi. Maksukyvyttömyysasetuksen mukaan yritys tai henkilö asetetaan konkurssiin siinä maassa, jossa on yrityksen ”pääintressien keskus”. Hankalalta kuulostava EU-termi tarkoittaa sitä valtiota, jossa yrityksellä on eniten taloudellista toimintaa.

”Velallinen asetetaan konkurssiin pääintressien keskuksen tuomioistuimessa. Se tunnustetaan kaikissa jäsenvaltioissa paitsi Tanskassa, joka on halunnut ja saanut erioikeuden”, kertoo konkurssiylitarkastaja **Harri Hämäläinen** konkurssiasiamiehen toimistosta.

Pääintressien keskuksen lisäksi velallinen voidaan asettaa alueelliseen konkurssiin, eli voidaan käynnistää niin sanottu sekundäärimenettely, jos velallisella yrityksellä on toimipaikka myös toisessa jäsenvaltiossa. Silloin vaikkapa Britanniassa pääasiallisesti toimivan yrityksen Slovakian-toiminnot asetetaan konkurssiin slovakialaisessa tuomioistuimessa.

Paperilla asetus näyttää selkeältä, mutta käytännössä tulee pulmia, kun päätetään, missä on lopulta velallisen pääintressien keskus.



KANSALAISEN SUOJELU MUUTTUVASSA EU:SSA

Euroopan unioni pyrkii kehittämään sisäistä turvallisuuttaan varmistaakseen, että kansalaiset voivat liikkua, asua ja työskennellä EU:n sisällä vapaasti ja turvallisesti. Koska Schengen-alueeseen kuuluvien EU:n jäsenvaltioiden välisillä rajoilla ei ole rajatarkastuksia, EU varmistaa sisäisen turvallisuuden säilymisen noudattamalla yhteisiä periaatteita turvapaikka- ja maahanmuuttoasioissa sekä ulkorajojen valvonnassa.

★ Maahanmuutto ja turvapaikat hallintaan

EU:n alueelle pyrkii yhä enemmän ihmisiä joko kotimaassaan kokemansa turvattomuuden takia tai paremman tulevaisuuden toivossa. EU-maat pyrkivät kehittämään yhteisiä ratkaisuja kasvavan maahanmuuton haasteisiin.

Turvapaikanhakijoita koskevilla menettelyillä ja vähimmäisvaatimuksilla halutaan paitsi varmistaa asianmukainen suoja sitä tarvitseville myös ehkäistä kansallisten turvapaikkajärjestelmien väärinkäyttö. Yhteisten sääntöjen perusteella määräytyvät esimerkiksi turvapaikkahakemusten käsittelypaikka ja -tapa, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa koskevat vaatimukset, turvapaikan saaneiden asema ja kansallisten viranomaisten roolit ja velvoitteet.



EU:N JÄSENVALTIOIDEN POLIISIYHTEISTYÖTÄ ON TEHOSTETTU.

EU:n sisällä ollaan myös kehittämässä kattavaa yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa. Sen tarkoitus on hyödyntää laillisen maahanmuuton tarjoamia mahdollisuuksia EU-maiden taloudessa ja yhteiskunnassa sekä ratkaista laittomaan maahanmuuttoon liittyviä ongelmia. Tavoitteena on ottaa huomioon kunkin EU-maan prioriteetit ja tarpeet sekä edistää EU:n ulkopuolelta tulevien kotoutumista uuteen ympäristöönsä.

EU kehittää lähtömaiden ja kauttakulkumaiden kanssa kumppanuuksia laillisen maahanmuuton organisoimiseksi ja laittoman maahanmuuton hillitsemiseksi. Tavoitteena on niveltää muuttoliike kehityksen välineeksi sekä vahvistaa perusoikeuksien kunnioittamista ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista kumppanimaissa.

Vapaa liikkuminen EU:n alueella on mahdollista vain, jos EU:n ulkorajoja valvotaan tehokkaasti kaikissa rajanylityspisteissä. EU-maat

tekevät yhteistyötä turvallisuuden lisäämiseksi tehostamalla ulkoraja-valvontaa. Samalla halutaan helpottaa muodollisuuksia niiden osalta, jotka saapuvat EU:n alueelle luvallisesti. EU-maiden operatiivisesta ulkorajayhteistyöstä huolehtii EU:n rajaturvallisuusvirasto Frontex.

★ EU puolustaa kansalaisten oikeuksia ja etuja

Kansalaisten turvallisuuden takaaminen on yksi EU:n päätehtävistä. Turvallisuushaasteet ovat nykyään aiempaa suurempia ja monimutkaisempia ja ulottuvat usein yli kansallisten rajojen. Sisäpolitiikan tavoitteena on parantaa EU:n turvallisuutta tehostamalla terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden vastaisia toimia.

Laajentuneesta EU:sta on viime vuosina muodostunut merkittävä globaali tekijä, joka Schengenin sopimuksen myötä on lähes kokonaan vapaan liikkuvuuden alue. Oikeus- ja sisäasioiden merkityksestä kertoo paitsi lainsäädännön määrä myös se, että ne ovat olleet 1990-luvulta lähtien näkyvästi esillä unionin huippukokouksissa. Lisäksi EU:lla on laajentumisneuvotteluihin uusi lähestymistapa, jossa pohditaan ensisijaisesti oikeuslaitokseen ja perusoikeuksiin sekä oikeus- ja sisäasioihin liittyviä seikkoja.

Jotta kansalainen voisi kunnolla käyttää vapaan liikkuvuuden oikeuttaan, on hänen voitava elää ja toimia turvallisesti ja turvassa kansainväliseltä rikollisuudelta ja terrorismilta. On myös pidettävä huolta siitä, että kansalaisilla on mahdollisuus kääntyä paikallisen oikeuslaitoksen puoleen ja että heidän perusoikeuksiaan kunnioitetaan kaikkialla EU:ssa.

Rajojen avauduttua yhä useammat EU-kansalaiset asuvat, työskentelevät ja harjoittavat liiketoimintaa EU:n alueella oman maansa ulkopuolella. EU:n tavoitteena on auttaa näitä kansalaisiaan luomalla koko EU:n kattava vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue. Sen myötä kansalaiset voivat helposti liikkua eri puolilla EU:ta ja yritykset voivat hyödyntää sisämarkkinoiden avaamia mahdollisuuksia.

Schengen-alueeseen kuuluvat maat ovat poistaneet väliltään sisärajatarkastukset. Sisäisen turvallisuuden säilyttäminen edellyttää, että

sisärajojen poistamisen vastapainoksi otetaan käyttöön niin sanottuja korvaavia toimenpiteitä. Tällaisia ovat muun muassa yhtenäisviisumi, yhtenäiset ulkorajatarkastukset ja ulkorajavalvonta sekä tehostettu jäsenvaltioiden poliisiyhteistyö ja toimivaltaisten viranomaisten työkaluksi luotu Schengenin tietojärjestelmä. Myös oikeus- ja sisäasioiden alan EU-virastoilla on tärkeä roolinsa EU:n vapaan liikkuvuuden alueen turvaamisessa. Schengen-alue kattaa tällä hetkellä 25 EU-maata. Sen odotetaan lähiaikoina laajentuvan edelleen kahdella jäsenvaltiolla.

EU suuntautuu oikeus- ja sisäasioissa yhä enemmän jäsenvaltioiden viranomaisten välisen käytännön yhteistyön kehittämiseen. Tässä viranomaisia avustavat oikeus- ja sisäasioita hoitavat EU-virastot. Euroopan poliisivirasto Europol aloitti toimintansa vuonna 1999. Europol keskittyy rajat ylittävän järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan. Eurooppalaisten syyttäjäviranomaisten yhteistyötä ja rikostutkintatoimia koordinoi vuonna 2002 perustettu Eurojust. Euroopan unionin taloudellisia etuja suojaamaan perustettiin vuonna 1999 Euroopan petosten torjuntavirasto OLAF (Office européen de lutte antifraude), joka on Brysselissä komission yhteydessä toimiva itsenäinen tutkimusvirasto. Varsovassa toimii vuonna 2004 perustettu Euroopan rajaturvallisuusvirasto Frontex (Frontières extérieures).

Maltalle sijoitettu turvapaikka-asioiden tukitoimisto EASO (European Asylum Support Office) perustettiin vuonna 2010. Uusin virasto on vuonna 2011 perustettu Tallinnaan sijoitettu tietohallintovirasto, joka tulee hallinnoimaan ja kehittämään oikeus- ja sisäasioiden laajalaisia tietojärjestelmiä. Virasto aloittaa varsinaisen toimintansa joulukuussa 2012.

Vuonna 2005 perustettu Euroopan poliisiakatemia Cepol (Collège européen de police) tukee EU:n jäsenvaltioiden ylempien poliisiviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä rikollisuuden torjunnassa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Myös Frontexilla on merkittävää koulutus- ja tutkimustoimintaa.



EU KEHITTÄÄ SISÄISTÄ TURVALLISUUTTAAN VARMISTAAKSEEN, ETTÄ SEN KANSALAISET VOIVAT LIIKKUA, ASUA JA TYÖSKENNELLÄ MONIKULTTUURISEN UNIONIN ALUEELLA VAPAASTI JA TURVALLISESTI.

★ Lissabonin sopimus

Joulukuun 1. päivänä 2009 voimaan tullut Lissabonin sopimus vaikuttaa huomattavasti vapautta, turvallisuutta ja oikeutta EU:ssa sääteleviin määräyksiin ja luo EU:lle mahdollisuudet toimia tehokkaammin, legitiimimmin, avoimemmin, demokraattisemmin ja kattavammin tällä alalla. Lissabonin sopimuksen myötä poliisi- ja oikeusyhteistyö siirtyi hallituksenvälisyydestä (yksimielisyyttä edellyttävästä) normaaliin, enemmistöpäätöksiin perustuvaan unionin päätöksentekojärjestykseen.

Komissiosta tuli lainsäädäntöaloitteiden lähes yksinomainen tekijätaho. Jäsenvaltioilla säilyy kuitenkin mahdollisuus lainsäädäntöaloitteisiin oikeus- ja sisäasioissa rikosoikeudellisen sekä poliisi- ja hallinnolli-



sen yhteistyön aloilla, jos aloitteen tekee vähintään neljännes jäsenvaltioista. Euroopan komissio valvoo perussopimuksia ja varmistaa yhdessä EU-tuomioistuimen kanssa, että päätökset pannaan oikein täytäntöön.

EU:n päätöksentekomenettelyn muututtua ennakkoaiuttamisen merkitys korostuu oikeus- ja sisäasioissa. Olennaista on riittävän tuen hankkiminen muista jäsenvaltioista, komissiosta ja Euroopan parlamentista. Päävastuu EU-asioiden seurannasta, valmistelusta ja Suomen kannanottojen määrittelystä on toimivaltaisilla ministeriöillä. EU-asioita pitää

käsitellä kokonaisvaltaisesti – mutta Suomen etu huomioon ottaen. Ei siis ole olemassa yksittäisten ministeriöiden EU-politiikkaa.

Suomen pyrkimyksenä on olla aktiivinen ja aloitteellinen Euroopan unionin jäsen myös poliisi- ja oikeusasioissa. Suomen hallitus tukee EU:n kehittämistä nykyisen perussopimuksen tarjoamia mahdollisuuksia käyttäen. Suomen EU-politiikan tavoitteiden edistäminen vaatii määrätietoista ja kohdennettua vaikuttamisstrategiaa ja koko kansallisen hallinnon yhteistyötä.

Jäsenvaltioiden päämiehet ovat hyväksyneet Eurooppa-neuvostossa oikeus- ja sisäasioita koskevat monivuotiset ohjelmat, kuten Tukholman ohjelman ja vuonna 2010 Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian. Ne ohjaavat niin EU:n toimielinten kuin kansallisten viranomaistenkin työtä yhteisten päämäärien saavuttamiseksi.

EU:n jäsenvaltiot ovat organisoineet kansallisten lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyön omalla tavallaan. Unionin 27 jäsenvaltion yhteistyön edistämiseksi on välttämätöntä määritellä selkeät suuntaviivat ja säännöt. Lainsäädäntöpohjan edelleen kehittäminen tukee osaltaan viranomaisten yhteistyötä sisäisen turvallisuuden varmistamiseksi.

★ **EU:ta turvaamassa**

Vuonna 2010 vahvistetun EU:n sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteena on tehostaa EU-kansalaisten suojelua henkeä ja turvallisuutta uhkaavilta vaaroilta sekä vahvistaa järjestäytyneen rikollisuuden, terrorismin ja muiden vakavien uhkien torjuntaa. Strategian tavoitteena on luoda Euroopasta turvallisempi alue vahvistamalla lainvalvonnan, rajaturvallisuuden, pelastuspalvelun ja katastrofihallinnan yhteistyötä sekä oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla.

Sisäisen turvallisuuden strategian prioriteetteja ovat:

- ✦ terrorismi kaikissa muodoissaan
- ✦ vakava ja järjestäytynyt rikollisuus
- ✦ tietoverkkorikollisuus
- ✦ rajat ylittävä rikollisuus
- ✦ väkivalta sinänsä
- ✦ luonnonkatastrofit ja ihmisten aiheuttamat katastrofit.

Sisäisen turvallisuuden strategian täytäntöönpanoa ohjaavassa toimintasuunnitelmassa linjataan, miten EU-maat taistelevat vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta, terrorismia ja tietoverkkorikollisuutta vastaan. Toimintasuunnitelma sisältää viisi sisäisen turvallisuuden strategista tavoitetta:

- ✦ kansainvälisten rikollisverkkojen paljastaminen ja hajottaminen
- ✦ terrorismin ja radikalisoitumisen ehkäisy ja terroristien värväystoiminnan estäminen
- ✦ kansalaisten ja yritysten turvallisuuden parantaminen verkko-ympäristössä
- ✦ turvallisuuden vahvistaminen rajavalvonnan avulla
- ✦ Euroopan kriisinhallinta- ja katastrofivalmiuden lisääminen.

EU:n poliisi- ja muiden lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyön tiivistäminen edellyttää tehokkaampaa tiedonvaihtoa ja operatiivista yhteistyötä. Tiedonvaihtoa on tarpeen kehittää sekä jäsenvaltioiden ja EU:n virastojen (esim. Europol, Eurojust, Frontex) ja jäsenvaltioiden



välillä että lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten kesken. On välttämätöntä päästä toteuttamaan niin sanottua saatavuusperiaatetta, jonka mukaan kansallisten viranomaisten käytettävissä olevien tietojen tulisi olla myös muiden jäsenvaltioiden viranomaisten tietojärjestelmissä.

Saatavuusperiaatteen kannalta on tärkeää, että jäsenvaltiot hyödyntävät tehokkaasti jo olemassa olevia tiedonvaihdon välineitä ja kehittävät uusia. Komissio on tehnyt aloitteen kokonaisvaltaisen tiedonvaihdon kehittämiseksi.

Komissio on tehnyt aloitteen myös lentoliikenteen matkustajatietojen hyödyntämisestä lainvalvonnassa. Komissiossa on valmisteilla ehdotukset EU:n sisäisen turvallisuuden tietohallintostrategiasta, jäsenvaltioiden kansallisten poliisirekistereiden tietojen tehokkaammasta saatavuudesta, ulkorajojen ylityksiä koskevasta rekisteröintijärjestelmästä sekä rahalaitosten kansainväliseen maksuvälitykseen perustuvasta terrorismin rahoituksen torjuntajärjestelmästä. Komissio on myös tehnyt lainsäädäntöehdotuksen lainvalvontayhteistyön tietosuojasäännöstöstä.

Meidän tulee muodostaa kanta siihen, mitä me näiltä järjestelmiltä haluamme, miten kansalliset tietojärjestelmät ja uudet EU:n tiedonvaihtojärjestelmät sovitetaan yhteen ja miten lainvalvontaviranomaiset parhaiten näitä järjestelmiä hyödyntävät.

Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön tulisi olla luonteva osa kansallista sisäisen turvallisuuden rakentamista. Olemassa olevia yhteistyön



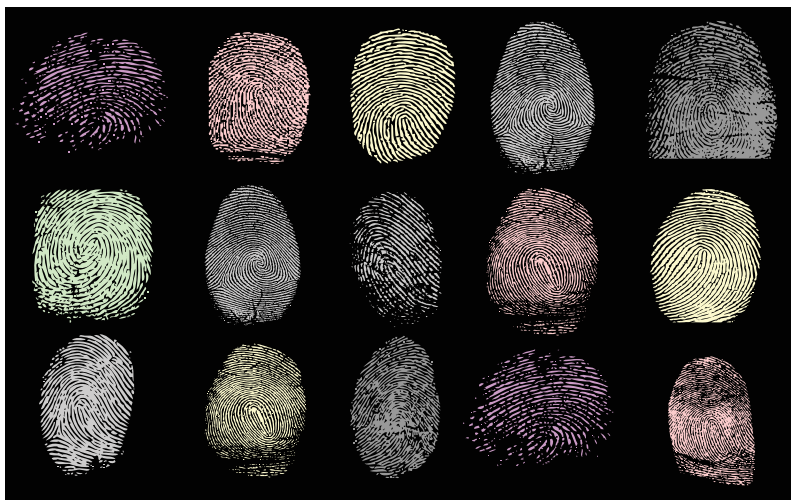
välineitä, kuten Europolia, Eurojustia, Frontexia ja yhteisiä tutkintaryhmiä (JIT) tulisi käyttää nykyistä tehokkaammin hyväksi. Ratkaisuja yhteistyön haasteisiin tulee hakea luovasti ja tarvittaessa olisi kehitettävä esimerkiksi alueellisia yhteistyömalleja. Tiedonvaihtoa koskevien ratkaisujen tulee olla teknisesti toimivia, sillä tehokas tiedonvaihto viranomaisten välillä on nykypäivänä aivan keskeistä.

Viranomaisyhteistyötä voidaan tiivistää muun muassa EU:n yhteisin torjuntatoimin, jotka perustuvat Europolin uhka-arviosta johdettuihin EU:n yhteisiin järjestäytyneen ja vakavan kansainvälisen rikollisuuden torjunnan prioriteetteihin. On tärkeää, että jäsenvaltiot sisällyttävät yhteiset rikollisuuden torjunnan tavoitteet osaksi kansallisia toimintasuunnitelmia ja toteuttavat niitä yhdessä muiden jäsenvaltioiden kanssa.

Sisäisen turvallisuuden ulkoinen ulottuvuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa tarkoittavat muun muassa lainvalvonta- ja oikeudellisen näkökulman huomioimista EU:n ja kolmansien maiden välisissä strategisissa sopimuksissa (mm. uudistettava yhteistyö- ja kumppanuussopimus Venäjän kanssa) sekä EU:n ja kolmansien maiden operatiivisen lainvalvontayhteistyön vahvistamista. Keskeistä on myös Europolin ja kolmansien maiden välisten operatiivisen tiedonvaihtosopimuksen aikaansaaminen sekä alueellinen yhteistyö, kuten Itämeri-yhteistyö (esim. Baltic Sea Region Task Force on Organised Crime, BSRTF).

EU ja Venäjä ovat päässeet vuonna 2011 sopimukseen viisumivapauden edellyttämistä yhteisistä askelmerkeistä. EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden odotetaan toteutuvan lähivuosien aikana ja lisäävän matkustamista Suomen ja Venäjän välillä merkittävästi. Raja- ja poliisiviranomaisilta edellytetäänkin toiminnallista varautumista sekä henkilöstö- ja kalustoresurssien kehittämistä. Hallitusohjelman mukaan on tarkoitus selvittää, miten viisumivapaus vaikuttaa viranomaisten voimavaroihin ja yhteistyöhön sekä laitteisiin ja liikennejärjestelyihin.

Komissio käynnisti vuonna 2011 Lissabonin sopimukseen perustuvat keskustelut jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten koulutuksen kehittämisestä (European Training Scheme, ETS). Tavoitteena on kehittää jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten yhteistä osaamispohjaa ja samalla edistää jäsenvaltioiden välistä poliisiyhteistyötä. Kansalliset oppilaitokset voisivat ottaa osaksi peruskoulutusta EU-yhteistyön opiskelun. Lisäksi voitaisiin kehittää parhaiden käytänteiden vaihtoa jäsenmaiden kesken esimerkiksi sellaisilla alueilla, joilla rikosten torjunnan ja vastatoimien suhteen osa jäsenmaista on muita pidemmällä. Koulutuksessa on tarkoitus huomioida ulkoinen ulottuvuus: EU-operaa-



EUROOPAN UNIONIIN TULJUILTA TALLENNETAAN VASTEDES SORMENJÄLIET, MIKÄLI BIOMETRISTEN TUNNISTETIETOJEN KERÄÄMINEN SISÄLLYTETÄÄN EU:N RAJANYLITYSTIETOJÄRJESTELMÄÄN.

tioiden tulee toimia kolmansissa maissa tietyllä tavalla ja tietyn mallin mukaan.

EU tukee jäsenvaltioiden yhteistyötä lainvalvonnassa erilaisten rahoitusohjelmien avulla. Poliisi- ja oikeusyhteistyötä edistävät muun muassa SOLID-rahastot, jotka koostuvat Euroopan pakolais-, kotouttamis-, ulkoraja- ja paluurahastoista, sekä turvallisuutta ja vapauksien suojelua koskevan yleisohjelman rahastot (CIPS ja ISEC) ja muut rahoituslähteet (esim. OLAFin tuki jäsenvaltioille).

EU:n rahoituskaudelle 2014–2020 on jo alettu valmistella kehyksiä. Sisäisen turvallisuuden rahoittamiseen kohdennettuja rahoitusohjelmia aiotaan koota erilliseksi sisäisen turvallisuuden rahastoksi. Rahastojen hallinnointia pyritään keventämään ja joustavoittamaan ja niiden käyttösääntöjä helpottamaan. Tarkoitus on myös lisätä mahdollisuuksia käyttää rahastojen varoja myös sellaisiin hankkeisiin, joilla on liityntöjä kolmansiin maihin.

★ Suomesta Euroopan turvallisim maa

Kansallisen sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on luoda Suomesta Euroopan turvallisim maa, jossa ihmiset ja eri väestöryhmät kokevat yhteiskunnan yhdenvertaiseksi ja oikeudenmukaiseksi. Vahva turvallisuuden tunne on tärkeä osa ihmisten hyvinvointia ja kansallisesti tärkeä kilpailutekijä.

Suomi osallistuu Euroopan unionin jäsenenä toimintaan, jonka tavoitteena on lisätä EU-kansalaisten turvallisuutta. Euroopan unionin tasolla tärkeimmiksi määritellyt turvallisuusongelmat on syytä ottaa huomioon kansallisessa työssä. On paljon kysymyksiä, jotka ovat tärkeitä Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta, mutta joiden merkitys Euroopan unionin tasolla voi olla vähäinen. Turvallisuutta parantavan työn lähtökohdaksi on otettava kansalliset erityispiirteet – niin vahvuudet kuin haasteetkin. On tärkeää huomioida kansalaisten turvallisuuden kannalta keskeiset seikat ja niiden vaikutus turvallisuuden tunteeseen.

Suomi on edelleen turvallinen maa. Meillä rikollisuustaso on varsin alhainen verrattuna moneen Euroopan unionin maahan. Kansainvälisessä vertailussa Suomi sijoittuu maailman vähiten korruptoituneiden maiden joukkoon. Suomalaiset luottavat viranomaisiin ja toisiinsa, ja sosiaalinen koheesio on ollut vahva. Vahva sosiaalinen koheesio, yhteiskunnan sisäinen eheys, on tärkeä turvallisuutta luova tekijä. Henkirikosten ja tapaturmien määrä on Suomessa kuitenkin suuri verrattuna muihin läntisiin naapurimaihin. Alkoholi on merkittävin yksittäinen tekijä väkivallan, onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla.

Valtioneuvosto on vuosina 2004, 2008 ja 2012 tehnyt periaatepäätöksen kansallisesta sisäisen turvallisuuden strategiasta. Sisäisen turvallisuuden ohjelmassa hallitus määrittelee poikkihallinnollisesti keskeiset tavoitteet ja toimenpiteet. Ohjelmassa määritetään yksilöiden, yhteisöjen ja yritysten kannalta keskeiset haasteet ja esitetään niihin ratkaisuja. Sisäisen turvallisuuden ohjelma laaditaan ja toimeenpannaan laajassa yhteistyössä viranomaisten, järjestöjen ja elinkeinoelämän kanssa.

Turvallisuus syntyy monen asian yhteisvaikutuksesta. Lähiympäristö, koti, työpaikka ja koulu sekä liikenneympäristö ovat turvallisuuden kannalta keskeisiä tekijöitä kansalaisten arjessa. Onnettomuudet ja tapaturmat vaikuttavat laajasti yksittäisten ihmisten ja yhteisöjen elämään ja turvallisuuteen. Rikokset ja väkivalta ja niiden uhka lisäävät turvattomuutta. Luottamus viranomaisten toimintaan ja siihen, että apua on saatavissa, kun sitä tarvitaan, vahvistaa kansalaisten turvallisuuden tunnetta.

Viranomaisten ohella järjestöt tuottavat palveluja, jotka vaikuttavat keskeisesti kansalaisten turvallisuuteen. Jokainen ihminen vaikuttaa myös omalla toiminnallaan. On tärkeää tunnistaa sisäiseen turvallisuuteen vaikuttavat toimijat ja edistää niiden välistä yhteistyötä. Yhteistyön avulla voidaan vaikuttaa myös sellaisiin turvallisuusongelmiin, joihin yksittäiset toimijat eivät yksin pysty puuttumaan.

ROMANIKERJÄLÄISET
HERÄTTÄVÄT
KESKUSTELUA
SUOMESSA.



★ Syrjäytymisen torjuntaan

Kansallisesti keskeinen haaste on ongelmien monimuotoistuminen ja kasaantuminen pienelle joukolle ihmisiä. Sisäisen turvallisuuden kannalta keskeistä on säilyttää yhteiskunnan eheys ja vahvistaa yksilöiden ja eri ryhmien osallisuutta yhteiskuntaan.

Monen ongelman taustalla on syrjäytyminen. Väkivallan uhrin ja tekijät ovat usein syrjäytyneitä, ja syrjäytyminen lisää riskiä myös muiden rikosten tekemiseen. Myös onnettomuuksien ja tapaturmien taustalla on monesti syrjäytyneisyyttä. Haasteena on ylisukupolvinen syrjäytyminen, jossa lapset perivät vanhempiensa ongelmat ja elämäntavan. Tämä ilmiö on tullut entistä näkyvämmäksi suomalaisessa yhteiskunnassa.

Syrjäytyminen voi olla myös alueellista. Ongelmat saattavat kasaantua hyvinkin pienille alueille ja vaikuttaa merkittävästi niiden asukkaiden turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Ongelmien kasaantuminen nopeuttaa sekä yksilöiden ja perheiden että myös alueiden kehittymistä huonompaan suuntaan.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman tavoitteena on vahvistaa yhteiskunnan eheyttä ja turvallisuutta vaikuttamalla ilmiöihin, yksilöihin ja ryhmiin, joita uhkaa turvallisuusriskien kasaantuminen. Jotta Suomesta voisi tulla Euroopan turvallisimaa, on väkivallan ja tapaturmien määrä saatava vähenemään. Sisäisen turvallisuuden ohjelman muita tavoitteita ovat alkoholin käytöstä johtuvien turvallisuusongelmien vähentäminen, turvallisen kasvuympäristön varmistaminen nuorille, ikääntyvien turvallisuuden parantaminen ja rikoksen uhrin palvelujen saatavuuden parantaminen.

Sisäisen turvallisuuden ohjelman valmistelun yhteydessä on laadittu ”väkivaltaisen ekstremismin” ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma. Ohjelmassa päätetään toimenpiteistä, joilla ennalta ehkäistään varhaisessa vaiheessa väkivaltaa, jota perustellaan ekstremistisillä aatteilla tai ideologioilla. Toimenpideohjelma toteutetaan laajassa yhteistyössä viranomaisten ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. Se liittyy Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden strategian tavoitteeseen torjua väkivaltaista radikalisoitumista.

★ Rajattoman Euroopan haaste

Suomi ei ole ollut enää pitkään eristetty saareke rikosmaantieteessä. EU:n sisäinen rajattomuus mahdollistaa rikollisuuden leviämisen helposti maasta toiseen. Kansalaisten suojelemiseksi tarvittavat torjuntatoimet edellyttävät tehokasta yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Kansainvälisestä yhteistyöstä on tullut luonnollinen osa Suomen sisäisen turvallisuuden varmistamista. Suomi voi vaikuttaa EU:n poliisiyhteistyön kehittymiseen vain priorisoimalla tavoitteitaan ja kehittämällä aktiivisesti yhteystyösuhteita komissioon, neuvostoon, Euroopan parlamenttiin sekä keskeisiin jäsenvaltioihin.

Vaikuttaminen onnistuu uskottavasti vain, jos siinä hyödynnetään kunkin prioriteettialueen parasta osaamista kotimaassa. EU-jäsenyyden poliisitoimintahyödyt ovat saavutettavissa vain tehostamalla rikosten torjuntaan ja tutkintaan liittyvää tietojen vaihtoa ja operatiivista yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden kanssa. Meidän on parannettava yhteistyövalmiuksiamme kouluttamalla ja valmentamalla poliisia ja muita lainvalvonta- ja oikeusviranomaisia yhä tehokkaampaan kansainväliseen yhteistyöhön.



PÄIVI RÄSÄNEN
sisäasiainministeri

"PERUSOIKEUDET OVAT KOROSTETUSSA ASEMASSA FRONTEXISSA"

Kun tarkastukset Euroopan unionin sisärajoilla poistuivat Schengenin sopimuksen myötä, rajavalvonnan merkitys ulkorajoilla korostui. Tätä työtä vahvistamaan perustettiin vuonna 2004 rajaturvallisuusvirasto Frontex.

Suomalainen **Ilkka Laitinen** on johtanut Varsovassa päämajaansa pitävää Frontexia vuodesta 2005. Hän tiivistää EU:n rajaturvallisuuden tavoitteet kolmeen: säännösten mukaisen rajanylityksen edistäminen, maahanmuuton valvonta ja rikosten torjunta. Frontex edistää näiden tavoitteiden toteutumista tukemalla jäsenmaita.

Lissabonin sopimus määrittää yksiselitteisesti, että ulkorajojen valvonta kuuluu jäsenvaltioille. "Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kun kaikki sujuu hyvin, vastuu on jäsenvaltioilla. Kun tulee ongelmia, vastuu tuppaa siirtymään Frontexille", Laitinen kiteyttää.

Frontex tekee riskianalyseja jäsenvaltioiden tueksi, koordinoi yhteisiä operaatioita EU:n ulkorajoilla ja järjestää yhteisiä palautusoperaatioita. Jäsenvaltioiden osallistuminen operaatioihin on pääsääntöisesti vapaaehtoista. Erikoistapauksessa operaatioon voidaan velvoittaa, ja niin on tapahtunut kerran: Rabit-operaatiossa Turkin ja Kreikan rajalla 2010–2011 tavoitteena oli vähentää vaillinaisin paperein Turkin kautta Kreikkaan pyrkivien määrää.

Jos kaikki rajat toimisivat kuin Suomen ja Venäjän raja, Frontexilla olisi paljon vähemmän ongelmia ratkottavana: "Suomen ja Ve-

näjän raja on esimerkki siitä, miten hyvin viiranomaisyhteistyö toimii. Se on esimerkki siitä, miten rajanylitysmahdollisuudet kehittyvät siitä huolimatta, että vaaditaan viisumi. Ja se on vielä esimerkki siitä, että valvontaa pe- laa hyvin molemmilla puolin", Laitinen sanoo.

Haasteista suurimmat tarjoavat Kaakkois- ja Etelä-Eurooppa, minne siirtolaisia pyrkii Turkin ja Välimeren kautta. Arvostelijoiden mukaan Frontexin operaatioissa ei aina muisteta kunnioittaa ihmisoikeuksia, vaan turvallisuuden nimissä ne unohdetaan.

Laitinen ymmärtää arvostelun, vaikka "paljon asian parantamiseksi on jo tehty". Helppoja ratkaisuja laittomin keinoin EU:n alueelle pyrkivien siirtolaisten pysäyttämiseen ei ole. Laitisen mukaan Frontex on sitoutunut tekemään kaikkensa, jotta eri maiden rajaviranomaiset kunnioittaisivat työssään ihmisoikeuksia: "Perusoikeudet ovat korostetussa asemassa Frontexissa. Tämä huomioidaan myös Frontexin koulutusohjelmassa, johon kaikki jäsenvaltiot osallistuvat."

Ulkorajat valvontaan

Suomi on ollut mukana kaikissa Frontexin suurimmissa operaatioissa, kuten Kreikassa, Italiassa ja Espanjassa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kymmeniä suomalaisia rajavartijoita (ja heidän koiriaan, ilma-aluksia ja partiointivälineitä) on isäntämään apuna rajavalvontatyössä. Frontexin tunnus rajavartijan hihassa kertoo, että hän on mukana yhteis-



ILKKA LAITINEN ON JOHTANUT EU:N RAJATURVALLISUUSVIRASTOA VUODESTA 2005 ALKAEN.

eurooppalaisessa toiminnassa. Laitinen kuvaa Suomen osallistumista esimerkilliseksi.

”Sisärajavalvonnan poistuminenhan tarkoittaa sitä, että yhden jäsenvaltion ulkorajan toiminta vaikuttaa muihinkin jäsenvaltioihin. Yksi tapa ehkäistä riskejä on vaikuttaa niihin siellä, missä ne ensi kerran tulevat EU:n alueelle. Siksi Suomen kannattaa olla mukana operaatioissa. Tätä voidaan kutsua kansallisen edun näkökulmaksi”, Laitinen linjaa.

Mutta Suomen mukanaololle on toinenkin, koko EU:ta koskeva peruste. ”Kun kaveri on pulassa, niin kaveria pitää auttaa. Kun huomaamme, että Kreikka, Espanja tai Italia ei selviä rajaturvallisuuden ylläpitämisestä, meidän tehtävämme on auttaa suunnittelemalla, koordinoimalla ja rahoittamalla yhteinen operaatio. Tätä voidaan kutsua solidaa-

risuusaspektiksi.”

Muammar Gaddafin aikainen Libya oli yksi niistä valtioista, joiden kautta EU:hun lähti siirtolaisia vaaralliselle merimatkalle ja vaillinaisin paperein. Frontexilla oli myös mandaatti neuvotella yhteistyöstä Gaddafin kanssa siirtolaisten lähdön estämiseksi. ”Käytännössä siitä ei tullut mitään. Libyaisten lähestymistapa oli se, että jos EU antaa heille tarvittavan summan rahaa, kiinnostusta yhteistyöhön löytyy. Monikansallisella tasolla meillä oli yhteyksiä Gaddafin Libyaan.”

Gaddafin Libya oli tunnettu ihmisoikeusloukkauksistaan ja epäinhimillisistä vankilaoloistaan, joissa kidutus oli yleistä. Vankiloihin joutui ihmisoikeusjärjestöjen mukaan myös ihmisiä, jotka olivat pyrkimässä EU:hun mutta tulivat käännetyiksi merellä.

Laitisen mukaan vanha Libya on hyvä esimerkki ongelmista, joita Frontex joutuu työsään kohtaamaan. "Kyllähän me tiedämme, millainen maa Gaddafin Libya oli. Mutta olisi siko siis parempi olla tekemättä mitään, vai tunnustetaanko ongelmat ja tehdään, mitä pystytään. Frontexissa valinta on se, että pyrimme vaikuttamaan yhteistyön kautta."

EU:n maista arvostelua rajansa toimivuudesta ja toimimattomuudesta on saanut erityisesti Kreikka, joka on pannut laittomin keinoin mailleen pyrkiviä siirtolaisia vankiloihin. Laitisen mukaan Frontexin virkamiesten silmät ovat avainasemassa tällaisten väärinkäytösten esilletuomisessa.

Tammikuussa 2011 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi käänteentekevän päätöksen: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoi, että turvapaikanhakijoiden palauttaminen Kreikkaan loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Tämä käytännössä lopetti turvapaikanhakijoiden palautukset Kreikkaan.

Ihmisoikeudet vaakalaudalla?

Jäsenvaltioiden osallistuminen Frontexin toimintaan on vapaaehtoista. Samaan aikaan kun Frontex koordinoi yhteisiä operaatioita, jäsenvaltiot toteuttavat myös omia operaatioitaan. Laitisen mukaan tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäsenvaltioilla olisi omassa toiminnassaan oikeus turvautua keinoihin, jotka Frontexin operaatioissa on kielletty. Yksi kiistelty keino on kollektiiviset palautukset. Niitä Frontex ei salli.

Paljon huomiota on saanut Italian ja Gaddafin aikaisen Libyan kahdenvälinen sopimus, jonka mukaisesti Italia palautti tuhatkunta mereltä löytämänsä matkalaista takaisin Li-

byaan. Ensimmäinen operaatio oli toukokuussa 2009: noin 200 ihmistä palautettiin rekisteröimättä takaisin Tripoliin viranomaisten huostaan. Osa mukana olleista kanteli kohtelusta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Helmikuussa 2012 tuomioistuin katsoi, että Italia oli syyllistynyt muun muassa ehdottoman palautuskiellon loukkaamiseen ja joukkokarkotuksen kiellon loukkaamiseen.

"Kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet Lisabonin sopimukseen, jossa EU:n perusarvot on määritelty. Jäsenvaltioilla on myös erilaisia ajatuksia rajaturvallisuudesta, ja Frontexin tavoitteena on edesauttaa parhaimpien käytäntöjen jakamista. Tämä ei kuitenkaan tapahdu hetkessä, mutta esimerkiksi Italian ja Kreikan käytännöt ovat kehittyneet huomattavasti parempaan suuntaan", Laitinen sanoo.

Linnoittautuuko EU?

EU:n arvostelijat ovat kutsuneet unionia linnakkeeksi, joka suojelee omia kansalaisiaan pitämällä muut ulkopuolella. Laitinen kuittaa kritiikin retoriikaksi:

"EU:n alueelle tulee vuosittain noin 150 miljoonaa henkilöä. Eli eivät ne rajat ole läpipääsemättömät. EU:n kutsuminen linnakkeeksi on tarkoitushakuista ja provokatiivista kielenkäyttöä."

Vuositasolla EU:n ulkorajoilta otetaan kiinni 150 000 vaillinaisin paperein unioniin pyrkivää kolmannen maan kansalaista. EU:n sisältä heitä löytyy noin 250 000. Käännytyksiä EU:n alueelta tehdään vuodessa noin 130 000. Ongelmallisin valtio on Kreikka – mutta vuoden 2011 kansannousut Pohjois-Afrikassa tekivät hetkeksi Italiasta rajavalvonnan kannalta haastavimman valtion.



KÖÖPENHAMINAAN KESÄKUUSSA 2004 KOKOONTUNEET MIELENOSOITTAJAT VAATIVAT FRONTEXIA LOPETTAMAAN "EU:N LAIT-
TOMAN RAJAVALVONNAN".

FRONTEX

- ✦ Frontex perustettiin vuonna 2004 vahvistamaan EU:n ulkorajavalvontaa. Frontexin päämaja sijaitsee Varsovassa.
- ✦ EU:n vapaan liikkuvuuden aluetta ympäröi merirajaa noin 43 000 kilometriä ja maaraajaa noin 9 000 kilometriä. Ulkorajan yli voi EU:n alueelle tulla noin 1 800 virallisen rajanylityspaikan kautta. Lisäksi EU:n sisällä on lähes 670 kansainvälistä lentokenttää.
- ✦ Vaikka Frontex on EU-maiden yhteinen toimielin, vastuu ulkorajavalvonnasta on jäsenvaltioilla.
- ✦ Frontexin tehtävänä on auttaa jäsenvaltioita yhteisen ulkorajan valvonnassa helpottamalla ulkorajavalvontaan liittyvien yhteisten sääntöjen soveltamista.
- ✦ Frontex analysoi ulkorajoihin kohdistuvia uhkia, koordinoi ja rahoittaa yhteisiä rajavalvontaoperaatioita, auttaa jäsenmaita kolmansien maiden kansalaisten palautuksissa, kehittää rajavartioiden koulutusta ja edistää ulkorajavalvontaan liittyvää tutkimusta.

"EU HELPOTTI LIIKKUMISTA VALTAVASTI"

Virolaisiin työntekijöihin on Suomessa jo totuttu. Virolaiset rakentavat ja remontoivat, siivoavat ja luovat lunta. Kun talous kompastuu Virossa, yhä useamman perheen helpotus on suomalaisten työmaiden palkka. Suomessa on voitoteltu virolaisille rakennustyöläisille maksetuista liian pienistä palkoista ja pimeistä töistä.

Mutta kaikki virolaiset eivät käy täällä vain keikalla. Suomessa toimii myös virolaisia yrittäjiä, jotka vuorostaan tarjoavat palveluita ja töitä suomalaisille. Yksi heistä on **Andres Hoop**. Hän tietää omasta kokemuksestaan, miten paljon Euroopan unioni on helpottanut liikkumista unionin sisällä.

"Ihan valtavasti", Hoop sanoo.

Hoop on osakkaana menestyvässä puualan yrityksessä Genetrade Wood Products Oy:ssä, jolla on pääkonttori Helsingissä. Yritys tuo puutavaraa ja erityisesti kaikkea saunaan liittyvää Baltiasta Suomeen.

Aina Viron rajan ylittäminen ei ole ollut näin helppoa.

Puutalousinsinööriksi Suomessa

Hoop lähti kotimaastaan Virosta ensi kertaa ulkomaille, kun Viro oli osa Neuvostoliittoa. Hoop oli kotimaassaan valmistunut agronomiksi ja halusi Länsi-Saksaan jatko-opiskelemaan. Se onnistui.

Palattuaan takaisin Viroon Hoop halusi opiskella vielä lisää. Hän arveli tietävänsä jo kaiken maanviljelystä, ja nyt häntä kiinnosti eläintenhoito. Hoop sai päähänsä hakea maatalouslomittajan oppiin Suomeen 1991.

"Se oli epäselvää aikaa Virossa. Viisumien hakeminen oli täysi show", Hoop muistelee.

Mutta lopulta hän päätyi Pohjanmaalle

opiskelemaan maatalouslomittajaksi ja töihin. Siellä hän saattaisi olla vieläkin, jollei onnettomuus olisi keskeyttänyt työntekoa. Hoop palasi uudelleen itsenäistyneeseen Viroon. Hän perusti ensimmäisen oman yrityksen: ravintolan.

Viron valtio palautti neuvostoaikana kollektivisoidut maat vanhoille omistajilleen tai heidän jälkeläisilleen. Hoopin vanhemmat saivat maatilan ja metsää. Agronomi-maatalouslomittaja Hoop keksi, että tilanhoidosta hänellä oli vielä yksi sarka opettelematta: metsänhoito.

Taas kutsui Suomi. Kotkan ammattikorkeakoulu tarjosi virolaiselle opiskelupaikan puutalousinsinöörin linjalla. Hoop lähti lahden yli kokeisiin – ja sai paikan. Hoopia haastatelleet valitsijat kertoivat, että virolaisille olikin yhden paikan sijasta varattuna kaksi.

"Kun sinä nyt tiedät kaikki nämä muut hakijat kun olet heidän kanssaan koko päivän viettänyt, niin valitse siitä itsellesi opiskelijakaveri", koulun testaajat kehottivat Hoopia.

Ja Hoop valitsi. Kaverukset pääsivät aloittamaan Kotkassa suoraan toiselta vuosikursilta, sillä molemmilla oli jo opintoja takanaan.

Puutalousinsinööriksi valmistuttuaan Hoop meni töihin puutavaraliikkeeseen, joka oli jo opiskeluaikana tarjonnut harjoittelupaikan. Hoop löysi suomalaisen vaimon ja muutti Helsinkiin. Ja Helsingissä hän tutustui alun perin Virossa toimintansa aloittaneeseen Genetrade Wood Productsiin.

Saunatuotteilla EU-yrittäjäksi

Virossa tuli EU:n jäsen 2004. Se helpotti myös Genetraden tavaroiden liikkumista.

"Nyt kaikki paperit liikkuvat sähköisesti ja tavarat on helppo tuoda rajan yli. Nyt ei tar-



"SUOMALAINEN HALUAA LAUTEET PITKÄSTÄ, OKSATTOMASTA PUUSTA", TIETÄÄ SAUNATUOTTEITA TOIMITTAVA VIROLAISYRITYS ANDRES HOOP.

vita erikseen maahantuontifirmoja, vaan joka maajussi voi itse tuoda tuotteensa rajan yli", Hoop kertoo.

Hoopilla on yritys myös Viron Pölvassa. Siellä Genetradella on oma puuterminaali ja siellä tehdään yhä useammalta suomalaismökiltäkin löytyviä kylpytynnyreitä.

"Etelä-Virossa ei ole järviä eikä merta, joten siellä on ollut pitkä perinne tehdä kylpytynnyreitä. Taito tehdä tynnyreitä on yhä säilynyt. Muutenkin käsityötaito on Baltiassa korkea", Hoop kertoo.

Genetraden tuonnista 80 prosenttia onkin saunatuotteita, kuten valmislauteita ja kylpytynnyreitä.

"Pölvassa alamme olla jo jonkinnäköinen työnantaja, meillä on siellä 12 henkilöä töissä. Olenkin miettinyt, voisimmeko tehdä Pölvän toiminnoista EU-projektin ja saada näin tukea laajentamiselle ja uusien ihmisten palkkaamiselle. Raha helpottaisi nuoren yrityksen kasvamista", Hoop miettii.

Vuonna 2008 Yhdysvalloista alkanut finanss-

sikriisi osui myös Genetradeen. Liikevaihto tipui 30 prosenttia, osa siitä on jo palautunut. Kustannukset ovat Virossa nousseet, mutta tuotteiden hintoja Hoop ei uskalla nostaa.

Ennakkoluuloja on kaikkialla, mutta saunabisneksessä Hoopin mukaan virolaisesta niistä on vain etua. Se on laadun tae.

"Kaikki Suomessa tietävät, ettei Suomessa saa leppää. Katso nyt itse niitä tervaleppiä Suomen rannoilla. Ei niistä saa lauteita. Suomalainen haluaa lauteet pitkästä, oksattomasta puusta", Hoop sanoo.

Aina silloin tällöin yrittäjät Suomessa valitsevat korkeaa verotusta ja byrokratiaa. Tuttu valitus on se, että Suomi ei kannusta yrittämään. Pelkkää verotusta katsomalla Genetraden kannattaisi siirtää kaikki toiminta Viroon: Virossa yritysvero ei ole ja tuloista maksetaan 21 prosentin tasavero.

Hoop pysyy kuitenkin Suomessa.

"Suomalainen luottaa suomalaiseen yritykseen. Luottamus pelaa puolin ja toisin", hän sanoo.



Departures



PENTTI VISANEN

EU:N MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAPOLITIikka

Euroopan yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi luotiin perusta Tampereen Eurooppa-neuvostossa vuonna 1999. Muuttoliikettä päätettiin katsoa kokonaisvaltaisesti ja teemoiksi otettiin kumppanuussuhteiden rakentaminen lähtömaiden kanssa, kolmansien maiden kansalaisten oikeudenmukainen kohtelu sekä maahanmuuton tehokkaampi hallinta. Tärkeimmiksi tavoitteiksi nousivat kuitenkin yhteisen turvapaikkamenettelyn luominen ja yhdenvertaisen aseman takaaminen turvapaikan saaneille koko unionissa.

Käytännössä yhteisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän luominen on edennyt alun perin ajateltua hitaammin. Maahanmuuttokysymykset ovat perinteisesti kuuluneet valtioiden vahvaan suvereniteettiin. Siksi huippukokouksissa sovittujen poliittisten suuntaviivojen siirtäminen kaikkia EU:n jäsenvaltioita sitovaksi lainsäädännöksi vie aikaa.

★ Yhteistä järjestelmää kehitetään

Laillisen maahanmuuton myönteinen vaikutus EU:n sosioekonomiseen kehitykseen on tiedostettu, mutta kasvava muuttoliike tuo uusia haasteita. Yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa kehitetään ja uudistetaan par-

haillaan. Nykyinen EU:n järjestelmä kattaa maahantuloa ja oleskelua koskevat asiat tiettyjen ryhmien, kuten opiskelijoiden, tutkijoiden ja erittäin pätevien työntekijöiden osalta. Perheen yhdistämistä ja pitkään EU:n alueella oleskelleita unionin ulkopuolisten maiden (ns. kolmansien maiden) kansalaisia koskevat omat säädöksensä.

Vuoden 2011 yhdistelmälapadirektiivi takaa EU:n ulkopuolelta tuleville työntekijöille samat työoloja koskevat oikeudet kuin EU:n kansalaisille. Työn alla ovat myös kausityöntekijöitä ja yritysten sisällä maasta toiseen siirtyviä työntekijöitä koskevat direktiivit. Tavoitteena on yksinkertaistaa maahanmuuttomenettelyjä ja antaa kaikille selkeät työoikeudet.

★ Työperäinen maahanmuutto

Työperäinen maahanmuutto tulee lisääntymään. Se on tärkeää paitsi EU:n taloudelliselle kasvuille myös harmaantuvan ja harvenevan maanosan demografisten haasteiden kohtaamiselle. Yhteistä järjestelmää pyritään parantamaan ja sovittamaan joustavaksi, jotta se palvelisi kaikkien jäsenmaiden tarpeita.

Erittäin pätevien työntekijöiden aseman parantamiseksi annettiin direktiivi, jossa määritetään kolmansien maiden kansalaisten edellytykset tulla maahan korkeaa pätevyyttä vaativaan työhön. Tässä niin sanotussa erityisosaajadirektiivissä luotiin EU:n sininen kortti ja määritettiin oleskelun edellytykset ja siihen liittyvät oikeudet sekä kortin myöntäneessä maassa että muissa jäsenvaltioissa. Direktiivin tarkoituksena on vahvistaa EU:n kykyä houkutella kolmansien maiden kansalaisia korkeaa pätevyyttä vaativaan työhön. Tarkoituksena ei ole pelkästään parantaa kilpailukykyä Lissabonin strategian mukaisesti vaan myös rajoittaa aivovienttiä.

EU on antanut direktiivin *pitkään oleskelleiden EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten* asemasta. EU-maan alueella laillisesti ja keskeytyksettä vähintään viiden vuoden ajan asuneet saavat lähes vastaavan aseman kuin unionin kansalaisilla on.



VÄLIMEREN POHJOISRANNIKKO ON MONELLE AFRIKKALAISNUORELLE PORTTI EUROOPPAAN. EU:N SISÄLLÄ OLLAAN KEHITTÄMÄSSÄ YHTEISTÄ MAAHANMUUTTO- JA TURVAPAIKKAPOLITIIKKAA.



Kausityöntekijöille on haluttu parempaa suojelua heidän huonon asemansa ja työolojensa takia. Valmisteilla oleva direktiivi nopeuttaa lupamenettelyjä ja kannustaa kotiinpaluuta työkausien välillä.

Yritysten sisällä maasta toiseen siirtyville työntekijöille on suunnitella oma direktiivinsä, joka yhtenäistää käytäntöjä EU:n ulkopuolisille yrityksille ja helpottaa liikkuvuutta EU:n sisällä. Direktiivi nopeuttaa lupakäytäntöjä ja helpottaa perheiden muuttamista sekä yhtenäistää työolosuhteita.

★ Eurooppa houkuttelevaksi opiskelijoille ja tutkijoille

Yhteisiin tavoitteisiin kuuluu kehittää Eurooppaa merkittävänä yleisivistävän ja ammatillisen koulutuksen osaamiskeskuksena. Kolmansista maista EU:hun opiskelemaan saapuvien henkilöiden liikkuvuuden helpottaminen on keskeinen osa strategiaa, jolla pyritään lähentämään maahantulon ja oleskelun edellytyksiä koskevaa jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Vuonna 2004 annetussa direktiivissä määritellään opiskelijoiden maahantulomenettelyjä koskevat säännöt. Direktiivi koskee kolmansien maiden kansalaisia, jotka haluavat päästä maahan ja oleskella

jäsenvaltioiden alueella yli kolmen kuukauden ajan opiskelun, oppilasvaihdon, palkattoman harjoittelun tai vapaaehtoistyön vuoksi. Myös tutkijoiden merkitystä EU:n kasvun ja kilpailukyvyyn kasvattamisessa pidetään keskeisenä. Vuoden 2005 tutkijadirektiivissä säädetään kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsystä tieteellistä tutkimusta varten.

★ Perheen yhdistäminen kotoutumisen tukena

EU:n ulkopuolisten maiden kansalaisten *kotoutuminen* on nostettu Tukholman ohjelman myötä tärkeäksi yhteiseksi tavoitteeksi, sillä onnistuessaan se maksimoi laillisen maahanmuuton mahdollisuudet edistää EU:n kasvua ja kehitystä. Yhteistyötä jäsenmaiden välillä kannustetaan hyvien käytäntöjen jakamiseksi.

20 viime vuoden aikana perheenyhdistäminen on ollut yleisin syy muuttaa EU:n alueelle ja se on ymmärretty myös yhdeksi kolmansien maiden kansalaisten sopeutumisen perusedellytykseksi. Perheenyhdistämisen ehtoja on määriteltä direktiivissä, jonka tavoitteena on vahvistaa perheenyhdistämisen oikeutta koskevat yhteiset säännöt. EU:n alueella laillisesti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten perheenjäsenillä on oikeus perheenyhdistämiseen siinä jäsenvaltiossa, jossa kolmannen maan kansalainen oleskelee.

★ Laitonta maahanmuuttoa ehkäistään

EU:n tavoitteena on hallittu maahanmuutto. Se tarkoittaa, että ulkomaalainen saapuu maahan järjestäytyneesti saatuaan etukäteen maahantuloluvan. Lisääntyneiden maahanmuuttopaineiden hallinta on ollut EU:n maahanmuuttopolitiikan keskiössä jo pitkään. Yhteisesti hyväksytty näkemys on, että muuttopaineita on pyrittävä hallitsemaan eri tasoilla: kolmansissa maissa, unionin ulkorajoilla ja EU:n sisäisin toimin. Samalla pyritään puuttumaan ihmiskauppaan ja -salakuljetukseen, joiden uhreiksi EU:hun pyrkivät usein joutuvat.



Yhteistyö kolmansien maiden kanssa laittoman maahanmuuton ehkäisemiseksi ja maahanmuuton hallitsemiseksi on unionin keskeinen tavoite. Yhteistyön lähtökoh-

tana on kokonaisvaltainen lähestymistapa, jonka osa-alueet ovat laillisen maahanmuuton ja liikkuvuuden edistäminen, laittoman maahanmuuton ja ihmiskaupan torjunta, muuttoliikkeiden kehitysvaikutusten maksimointi sekä kansainvälisen suojelun järjestelmien edistäminen kolmansissa maissa.

EU:n ulkorajojen tehokasta valvontaa kehitetään EU:n rajaturvallisuusstrategian mukaisesti. Aktiivisilla toimilla lähtö- ja kauttakulkumaissa sekä unionin ulkorajoilla ja EU:n jäsenmaiden yhteistyöllä ehkäistään rajaturvallisuudelle muodostuvia uhkia. Rajaturvallisuusvirasto Frontexin toimintaedellytysten ja eurooppalaisten valvontajärjestelmien kehittäminen on keskeistä.

Takaisinottosopimukset ovat tärkeä väline laitonta maahanmuuttoa hillittäessä yhdessä kolmansien maiden kanssa. EU pyrkii sopimuksilla varmistamaan, että ilman oleskeluoikeutta EU:ssa oleilevat henkilöt palaavat lähtömaahansa. EU:n tavoitteena on tehokas ja ihmisoikeudet huomioon ottava paluupolitiikka EU:n perusoikeuskirjaa kunnioittaen.

Lähtö- ja kauttakulkumaiden kanssa käydään vuoropuhelua ja tehdään sopimuksia, jotka pohjautuvat yhteisvastuuseen.

EU:n sisällä laittoman maahanmuuton ongelmaan on pyritty puuttumaan yhtäältä lainsäädäntöä kehittämällä sekä toisaalta tiivistämällä käytännön yhteistyötä ja operatiivista toimintaa. Samalla on laadittu strategioita ja toimintasuunnitelmia. Vuonna 2008 annettiin laittomien maahanmuuttajien palauttamista koskevista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä niin sanottu paluudirektiivi. Sen rinnalla tärkeänä lainsäädäntövälineenä on pidetty työnantajasanktiodirektiiviä, joka määrittelee sanktiot laittomia maahanmuuttajia palkkaaville työnantajille. Keväällä 2012 sovittiin tulevaa työtä ohjaavasta ja aikatauluttavasta tiekartta-asiakirjasta maahanmuuttopaineiden purkamiseksi.

★ Yhteinen turvapaikkajärjestelmä

Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ensimmäisessä vaiheessa hyväksyttiin monien kompromissien tuloksena joukko turvapaikkaa koskevia vähimmäissäännöksiä. Dublin-asetus, joka määrittää turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion, muodostaa vähimmäissäännösten kanssa perustan EU:n yhteisille turvapaikkakäytännöille. Dublin-järjestelmässä sovelletaan Geneven pakolaissopimusta täysimääräisesti ja kokonaisvaltaisesti.

Perussäädökset

Määritelmädirektiivi yhdenmukaistaa pakolaisen ja toissijaista suojelua saavan henkilön määritelmät. Direktiivissä säädetään myös heille kuuluvista oikeuksista ja etuuksista, kuten ensimmäisen oleskeluluvan pituudesta ja työnteko-oikeudesta. Etenkin toissijaista suojelua saavien oikeuksia koskeviin asioihin jää jäsenvaltioille kuitenkin paljon kansallista harkintavaltaa.

Turvapaikkamenettelydirektiivissä säädetään turvapaikkahakemuksen jättämiseen, käsittelyyn, päätöksentekoon ja muutoksenhakuun liittyvistä vähimmäisvaatimuksista. Erityisesti tätä direktiiviä on kritisoitu sen asettaman vähimmäistason vaatimattomuudesta.



Vastaanottodirektiivi asettaa vähimmäistason palveluille, joita tarjotaan hakijoille turvapaikkaprosessin aikana. Direktiivissä säädetään myös hakijan mahdollisuudesta saada oikeudellista apua ja oikeudesta tehdä työtä hakemuksen käsittelyn aikana. Säädetty vähimmäistaso on melko matala ja vastaanotto-olot vaihtelevat jäsenvaltioiden välillä.

Vastuunmäärittämisasetus ja *Eurodac-sormenjälkiasetus* luovat perustan Dublin-järjestelmälle, jonka tehtävänä on määrittää turvapaikkahake-





muksen käsittelystä vastuussa oleva valtio. Jos hakija on siirtynyt valtiosta toiseen, lähetetään hänet takaisin valtioon, johon hän ensiksi saapui ja jolla on aina vastuu hakemuksen käsittelystä. Näin vältetään päällekkäisiä hakemusten käsittelyjä eri maissa.

Dublin-asetusta on kritisoitu erityisesti siksi, etteivät sitä soveltavien valtioiden turvapaikkakäytännöt ole yhdenmukaiset ja että turvapaikkapäätöksen sisältö riippuu siitä, mille valtiolle vastuu päätöksenteosta lankeaa. Dublin-asetuksen heikkoudet lisäävät omalta osaltaan painetta saada aikaan nykyistä yhtenäisempi eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä. Ongelmista huolimatta Dublin-järjestelmää pidetään välttämättömänä samojen turvapaikkahakemusten moninkertaisen tutkimisen välttämiseksi Euroopassa.

Tilapäistä suojelua koskeva direktiivi sisältää säännökset suojelun antamisesta tilanteessa, jossa EU:n alueelle tulee lyhyessä ajassa suuri joukko suojelun tarpeessa olevia ihmisiä. Direktiivissä säädettyä menettelyä ei ole kertaakaan sovellettu.

Turvapaikkajärjestelmää kehitetään

Tähän mennessä hyväksytyt säännökset eivät takaa jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien yhdenmukaisuutta. Tilapäistä suojelua koskevaa direktiiviä lukuun ottamatta kaikkia edellä mainittuja säädöksiä ollaan muuttamassa. Kun yhteistä turvapaikkajärjestelmää alettiin rakentaa, sen ensimmäisessä vaiheessa vaatimuksena oli kaikkien jäsenvaltioiden yksimielisyyttä. Lissabonin sopimuksen voimaantultua näistä toisen vaiheen säädöksistä on päätetty määränemmistöllä yhteispäätösmenettelyssä, jossa Euroopan parlamentilla on entistä tärkeämpi rooli. Jäsenvaltioiden yksimielisyyshaastuksesta luopuminen helpottanee entistä yhdenmukaisemman järjestelmän luomista. Tavoitteena on ollut saada toisen vaiheen säädökset valmiiksi vuoden 2012 loppuun mennessä.

Tampereella vuonna 1999 luotua yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen perustaa täydentämään hyväksyttiin Eurooppa-neuvoston



kokouksessa vuonna 2009 Tukholman ohjelma vuosille 2010–2014. Sen yhtenä päämääränä on ollut kehittää yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää nykyisiä haasteita vastaavaksi. Ohjelmassa vahvistettiin tarve uudistaa kaikkia turvapaikkajärjestelmän osa-alueita ja lisätä solidaarisuutta valtioiden välillä.

Lainsäädännön kehittämisen lisäksi on tärkeää edistää myös turvapaikkaviranomaisten käytännön yhteistyötä. Yhteistyötä koordinoi kesäkuussa 2011 toimintansa aloittanut Euroopan turvapaikka-asioden tukivirasto EASO. Virastolla on laaja tehtäväkenttä, ja sen toimintaan kohdistuu suuria odotuksia.

Maaliskuussa 2012 Eurooppa-neuvosto antoi päätelmänsä yhteisestä ohjelmasta solidaarisuuden lisäämiseksi turvapaikka-asioissa. Lähtökohtana on vastuun parempi jakaminen ja keskinäisen luottamuksen kasvattaminen solidaarisuuden vahvistamiseksi muuttopaineiden alla olevia maita kohtaan. Muuttopaineekuormitusten keventämiseksi Dublin-järjestelmään liitetään varhaisen varautumisen menettely, jolla arvioidaan jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmien kestävyyttä. Rahoituksen takaamiseksi on suunniteltu maahanmuutto- ja turvapaikkarahastoa, joka sisältäisi riittävät varat sekä kriisitilanteisiin että yhteisen järjestelmän kehittämiseen.

Neuvosto tukee myös komission ehdotusta turvapaikkahakemusten yhteiskäsittelyn mahdollistamisesta EU:ssa, mutta toivoo laajaa tutkimusta siihen liittyvistä laillisuutta ja hallinnollisia kysymyksiä koskevista epäselvyyksistä.

Solidaarisuustoimiin kuuluu olennaisesti myös paluu- ja palauttamistoimet, joissa jäsenvaltioilta toivotaan yhteistyötä ja hyväksi koettujen käytäntöjen jakamista. Tärkeänä osana on myös yhteistyön kehittämisen kolmansien maiden kanssa lähtö- ja kauttakulkuvaltioiden tukemiseksi sekä hallitsemattomien maahanmuuttopaineiden ehkäisemiseksi. Solidaarisuustoimien kehittäminen on tärkeää erityisesti nyt, kun direktiivien muutokset saadaan pian valmiiksi. Neuvosto korosti myös

yhteistä sitoutumista EASOn toiminnan tukemiseksi ja kannusti jäsenvaltioita käyttämään sen tarjoamaa koordinointia kaikissa solidaarisuustoisissa, erityisesti kriisi-tilanteiden ennaltaehkäisemiseksi.

EU:n vapaaehtoisuuteen perustuvalla ohjelmalla pyritään purkamaan pakolaisleirejä sijoittamalla EU:n alueelle pakolaisia YK:n pakolaisjärjestön UNHCR:n esityksestä. Suomi on muutaman muun EU:n jäsenvaltion kanssa osallistunut uudeleen sijoittamiseen jo vuosia kiintiöpakolaispolitiikallaan, ja nyt on tavoitteena saada mukaan useampia jäsenvaltioita.

EU:n tavoite yhteisen eurooppalaisen maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän luomiseksi on Lissabonin sopimuksen myötä tullut lähemmäksi toteutumistaan. Jäsenvaltioiden yksimielisyyttä ei enää tarvita, sillä määränemmistö riittää päätöksentekoon. Tämä helpottaa kiisteltujen maahanmuuttopoliittisten käytäntöjen muuttamista. Tukholman ohjelman viitoittamana on ryhdytty uudistamaan turvapaikkadirektiivejä ja kehittämään laillista maahanmuuttoa. Kotouttamispolitiikkaa on lähdetty kehittämään muuttajien oikeuksien vahvistamiseksi. Työtä laittoman maahanmuuton torjumiseksi on alettu kehittää ja kesävää palauttamispolitiikkaa on pyritty tehostamaan. Yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän tulisi valmistua vuoden 2012 aikana.



PENTTI VISANEN
maahanmuutto-osaston ylijohtaja
sisäasiainministeriö

Maahanmuuttaja? Pakolainen? Turvapaikanhakija?

Julkisessa keskustelussa puhutaan usein yleisesti pakolaisista. Lehdistä voi lukea, että Suomeen tuli viime vuonna niin ja niin paljon pakolaisia tai ettei pakolaisille myönnetä turvapaikkaa tai mahdollisesti, että pakolaiset elävät sosiaalielämyksillä jne. Termiä käytetään väärin. Toisaalta tämä on ymmärrettävää, koska nämä termit eivät ole selviä.

Kansainvälinen suojelu, *international protection*, on yhteinen eurooppalaisten käsite, mutta käsitettä ei ole yhdenmukaistettu. Suomessa kansainvälistä suojelua voi saada Geneven pakolaisyleissopimuksen määritelmän täyttävä pakolainen sekä kansallisen lainsäädännön mukaisesti toissijaista suojelua saava henkilö (jolle myönnetään turvapaikka). Pakolaisaseman saavat taas ne, joille myönnetään turvapaikka tai jotka otetaan Suomeen pakolaiskiintiössä.

Turvapaikanhakijoita tuli vuonna 2011 Suomeen yhteensä 3 086 henkilöä. EU:ssa jätettiin yhteensä 302 000 turvapaikkahakemusta.

Maahanmuuttajaksi katsotaan esimerkiksi Nokialle tuleva it-insinööri, vanhus-tenkotiin hoitajaksi tuleva filippiiniläinen, yliopistoon tai kansanoppilaitokseen tuleva opiskelija kolmannelle maasta, kolmannen maan kansalaisen perheenjäsen tai Suomen kansalaisen ulkomaalainen perheenjäsen. Eli maahanmuuttajaksi voisi kutsua kaikkia muita paitsi turvapaikanhakijoita.

Vuonna 2011 oleskelulupahakemuksia tuli Suomessa vireille eri perusteilla yhteensä 23 600. Eniten jätettiin perheenyhdistämishakemuksia, 43 % kaikista hakemuksista. Vuonna 2010 EU:ssa myönnettiin yhteensä 2,5 miljoonaa oleskelulupaa. Näistä 32 % myönnettiin työnteon varten ja 30 % perhesyistä.

Keskusteluissa olisi tärkeää pitää nämä kaksi ryhmää erillään. Olisi parempi pyrkiä puhumaan turvapaikanhakijoista ja maahanmuutosta – tai ei ainakaan kategorisoida kaikkia ulkomaalaisia pakolaisiksi.

Ote Suomen EU-edustuston maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista vastaavan erityisasiantuntija Wivi-Ann Wagello-Sjölundin verkkokolumnista 12.6.2012.

"KUKAAN EI OLE LAITON"

Tutkija ja aktivisti **Mervi Leppäkorpi** on työskennellyt paperittomien siirtolaisten auttamiseksi Saksassa ja Suomessa. Leppäkorpi on mukana *Vapaa liikkuvuus* -verkostossa, joka antoi romanien leiriytyä vallatun Satamatalon pihalle Helsingin Kalasatamaan. Kaupunki hääti romanit leiristä syksyllä 2011. Leppäkorpi on kirjoittanut kirjan *Asiaton oleskelu kielletty* (Into 2011).

Leppäkorpea harmittaa, että julkisessa keskustelussa maahanmuutosta asioista tehdään tahallaan vaikeampia kuin ne ovat. Tässä Leppäkorven neljä teesiä, joiden ymmärtäminen on helppoa:

Järjestelmä ei ole läpinäkyvä

"Ihmisten on mahdotonta arvioida, millä todennäköisyydellä he saavat oleskelu- tai työluvan EU-maahan. Se on sattumanvaraista. Suomalaisella opiskelijalla tai pientulolisella pätkätyöläiselläkin voisi olla vaikeuksia täyttää oleskelulupien tulovaatimuksia ja saada oleskelulupa Suomeen", Leppäkorpi sanoo.

Arvaamaton järjestelmä johtaa siihen, että työlupaa tarvitsevat ihmiset päätyvät hakemaan turvapaikkaa. Tämä ei tietenkään ole järjestelmän tarkoitus. Jos turvapaikanhakija sitten ei saa turvapaikkaa, hän voi jäädä EU:n alueelle paperittomaksi.

Yhteinen turvapaikkapolitiikka on vastuunpakoilua

Dublinin sopimuksen mukaan turvapaikanhakijan hakemus käsitellään siinä valtiossa,



MERVI LEPPÄKORPI ON SOSIOLOGI JA KANSALAISAKTIVISTI.

mihin hän EU:n alueella on ensin saapunut. Ajatuksena on, että yksi valtio on vastuussa turvapaikanhakijasta. Käytännössä sopimus on Leppäkorven mukaan johtanut vastuunpakoiluun: jäsenvaltiot haluavat aina kun mahdollista lähettää turvapaikanhakijan toisaalle.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen joulukuussa 2011 tekemän päätöksen mukaisesti turvapaikanhakijoita ei kuitenkaan enää lähetetä takaisin Kreikkaan, sillä olot siellä ovat niin huonot. "Mutta Maltaan ja Italiaan turvapaikanhakijoita lähetetään yhä takaisin, vaikka siellä on lähes yhtä kurjat oltavat kuin Kreikassa. Käännytykseltä Maltaan ja Italiaan säästyy vain, jos siihen on erittäin painavat syyt. Jos olet nuori ja terve, sinut lähetetään takaisin."

Samaan aikaan EU tarvitsee halpaa työvoimaa, jota ovat esimerkiksi paperittomiksi päätyneet turvapaikanhakijat Etelä-Euroopan vihannespelloilla ja kasvihuoneissa. "Suomes-

sa ei syötäisi näin halpoja vihanneksia ilman paperittomien työvoimaa”, Leppäkorpi sanoo. Rikas EU siis hyötyy köyhien siirtolaisten työstä.

”Paperittomia tarvitaan myös uhaksi niille, joilla on jo paperit. Työnantajat voivat kiristää työluvan saanutta suostumaan huonoihin oloihin ja pieneen palkkaan, sillä jos työluvan ehtona ollut työpaikka päättyy, kohtalo on vielä kurjempi.”

Kukaan ei ole laiton

Suomessa viranomaiset ja viestimet puhuvat sujuvasti laittomista siirtolaisista. Leppäkorven mukaan se on harhaanjohtavaa ja epähumanaa kielenkäyttöä.

”Vaikka ihminen olisi tehnyt rikoksen, hän ei ole laiton. Kukaan ei ole laiton. Emmehän me puhu vaikkapa Suomen vankiloissa istuvista ihmisistä laittomina. Ei ihminen voi olla laiton, vaikka hän olisi tehnyt jotain lainvastaista”, Leppäkorpi painottaa. ”Paperittomien siirtolaisten kohdalla ei edes ole kyse siitä, että he olisivat tehneet jonkun rikoksen.”

”EU:ssa on vuodesta 2006 suositeltu termiä ’irregular-migrant’, ja siitä on Suomessa nyt lyömässä läpi käänнос ’säätöjenvastainen siirtolainen’. Minusta sekään ei ole hyvä. Kun puhutaan ihmisistä, joilla ei ole tarvittavia papereita maassa oleskeluun, olisi selkeintä puhua paperittomista. Jos paperiton kuulostaa liian poliittisesti latautuneelta termiltä, niin sitten paremman puutteesta vaikka dokumentoitamaton, vaikka siirtolaiset toisaalta on perusteellisesti dokumentoitu erilaisiin kansallisiin ja eurooppalaisiin tietokantoihin.”

Leppäkorpi arvelee, että ”paperiton” saat-
taa virkamiehille tuoda ensisijaisesti mieleen

ranskalaisen *sans-papiers*-liikkeen, joka on ajanut paperittomien asemaa EU:ssa.

Rajavalvonta ja lupakäytännöt kiristyvät

”Työlupa pitäisi hankkia ennen kuin tulet Suomeen tai muuhun EU-maahan. Mutta miten sen työpaikan Suomen ulkopuolella hankit?” Leppäkorpi kysyy.

Tämä on yksi esimerkki siitä, miten laillisten väylien vaikeuttamisella ajetaan ihmisiä laittomiin tekoihin.

”Jos viisumi-, oleskelulupa- ja työlupakäytännöt olisivat helpompia kuin nyt, ihmisten ei tarvitsisi turvautua salakuljettajiin, velkaantua ja jäädä sitten vaikkapa Suomeen tienamaan rahoja työluvan päätyttyä, jotta olisi rahaa maksaa takaisin tänne tulosta aiheutuneet velat.”

Leppäkorpi muistuttaa, että EU:n sisällä on paljon EU-kansalaisia, jotka monimutkaisten käytäntöjen vuoksi putoavat sosiaaliturvan ulkopuolelle toiseen EU-maahan muutettuaan. Heitä on siis muitakin kuin Suomeen Romaniasta ja Bulgariasta saapuneet romanit, joilla ei kotimaastaan ole sairausvakuutuskorttia ja siksi heiltä evätään pääsy terveyskeskuksiin Suomessa. ”Romanit osoittavat, että vapaa liikkuvuus EU:ssa on tarkoitettu muille kuin köyhille”, Leppäkorpi sanoo.

Rakennusalalla EU:n sisäinen liikkuvuus ja ulkomaalaisten työntekijöiden heikompi palkkataso ovat jo luoneet kahdet työmarkkinat unionin omille kansalaisille. Työntekijät eivät tule EU:n ulkopuolelta eivätkä siis tarvitse oleskelulupaa.

Vapaa liikkuvuus -verkosto: <http://vapaaaliikkuvuus.net>

"SITTEN SALAKULJETTAJAT AUTTOIVAT MINUA"

Somalialainen **Abdisakur Mohamed Sabriye**, 28, saapui Suomeen Etiopian, Syyrian, Turkin, Kreikan, Italian ja Ruotsin kautta. Matkaan kului aikaa ja rahaa enemmän kuin Sabriye oli lähtiessään uskonut. Pakomatka päättyi Suomessa keväällä 2012.

Sitã ennen tapahtui paljon. Ilman salakuljettajien apua Sabriye ei olisi selvinnyt. Pahinta oli Kreikan vankilassa, jonne turvapaikanhakijat pelottavan merimatkan pããtteeksi pããtyivät. Sabriye toivoo, ettei Mytilinin vankilaan enãã joudu yksikããã turvapaikanhakija.

Mutta aluksi Mogadishuun.

Pakomatalla Eurooppaan

Vuoden 2007 lopulla Sabriye pakkasi laukunsa ja lãhti kotimaastaan Somaliasta kohti Etiopian pããkaupunkia Addis Abebaa. Hãn oli pããttãnyt lãhteã turvattomuutta pakoon kotimaastaan, ja tavoitteena hãnellã oli hakea Suomesta turvapaikkaa. Suomesta hãn tunsì yhden somalialaisen miehen. Sabriyen perhe tuki pakomatkaa antamalla rahaa.

Etiopian pããkaupungissa Addis Abebassa Sabriye hankki vããrennetyn passin, ensimmäisen matkansa aikana (niitã on tulossa vielã lisãã). Sen turvin hãn matkasi Syyriaan Damaskoksen kaupunkiin. Tuolloin elettiin vielã aikaa, jolloin Syyriassa ei sodittu niin kuin nyt. Oli aika ansaita rahaa matkan seuraavaa etappia varten.

Sabriye etsi somalialaisia, jotka voisivat auttaa hãntã tyõsaannissa. "Lopulta menin etiopialaisen miehen ravintolaan tõihin. Se



SOMALIASTA PAENNUT ABDISAKUR MOHAMED SABRIYE SAI TURVAPAIKAN SUOMESTA KEVããLLã 2012.

oli vãhãn samanlainen paikka kun tãmã missã nyt istumme", Sabriye kertoo. Me olemme Pohjois-Helsingissã pienessã pizza-kebab-paikassa, joka nãin lounasaikaan vaikuttaa suositulta.

Sabriye paiski tõitã 7–8 kuukautta ja sããsti rahaa. Kun sitã oli tarpeeksi, hãn etsi pakomatkinsa ensimmäiset salakuljettajat (heitã tulee matkan varrella vielã lisãã). "Syyriassa arabimiehet jãrjestãvãt salakuljetuksia Syyrian ja Turkin rajalle", Sabriye kertoo. Turkista turvapaikanhakijat ja muut siirtolaisiksi haluavat etsivãt edelleen kyytiã Kreikkaan. Mutta ensin siis Turkkiin.

Reitti on paljon käytetty, joten salakuljettajia löytyy. He veivät Sabriyen muun joukon mukana rajalle, mistä salakuljetettavien pitää lähteä jalan Turkin puolelle. Tämä oli ensimmäinen kerta Sabriyen matkan aikana, kun hän ymmärsi olevansa todella vaarassa. "Turkin sotilaat tai rajavartijat ampuivat kohti. Me juoksimme karkuun, mutta rajavartijat saivat meidät kiinni", Sabriye kertoo.

Kiinni jääneitä rajavartijat kohtelivat Sabriyen mukaan hyvin. Heidät vietiin asemalle ja heille annettiin teetä ja ruokaa. "Olimme siellä viisi tuntia ja kaikki olivat kovin ystävällisiä. Myös silloin kun he kertoivat, että heidän on pakko palauttaa meidät Syyriaan. He tiesivät myös kertoa, että jos meidät palautetaan Syyriaan, joudumme siellä heti vankilaan", Sabriye muistaa.

Syyria oli tuolloin ja on yhä kuuluisa epäinhimillisistä vankiloista, joissa kidutus on tavallista.

Kun Sabriye jo uskoi, että vaihtoehtoa saman tien Syyriaan palauttamiselle ei ollut, viranomaiset kertoivat, että lopullisen päätöksen asiassa tekisi tuomari. Seuraavana aamuna tuomari päättäisi, palautetaanko heidät heti vai saavatko he jäädä 40 päiväksi Turkkiin.

Koitti aamu. Tuli tuomarin päätös: 40 päivän oleskelulupa Turkkiin, olkaa hyvä. Sabriye matkusti linja-autolla Istanbuliin.

Tähän uuteen kaupunkiin Sabriyella ei ollut aikomustakaan jäädä. Hän oli jo lähellä pakomatkan yhtä selkeää välietappia: Kreikkaa. Sabriye löysi Istanbulissa somalialaisia ja kurdeja, jotka autoivat häntä tekemään sopimuksen salakuljettajien kanssa. Välimeren poikki Kreikkaan matkattaisiin pienellä

veneellä. Miten sieltä eteenpäin – se oli sen ajan murhe.

Sabriyella oli rahat vähissä, mutta salakuljettajiaakin on monen hintaisia. Kahdessa kuukaudessa Sabriyella oli sopimus valmiina reissuun, johon hänen rahansa riittivät. Oli aika lähteä.

Pakettiautoon ahdettiin 28 ihmistä, mukana oli myös naisia ja vanhuksia, erityisesti Sabriye muistaa nuoren, raskaana olevan somalinalaisen. Pakettiauto pysähtyi rantapaidassa lähellä Kreikan rajaa, mutta vielä Turkin puolella. Matkustajia kehoitettiin siirtymään kumiveneeseen, jolla matka jatkuisi. Sen piti kestää nelisen tuntia. Enää niin vähän aikaa Euroopan unionin puolelle. Oli pimeää, kun alus lähti merelle.

Kaikki ei mennyt niin kuin piti: moottori hajosi. Jo niin kaukana rannasta, että sinne ei olisi voinut vailla moottorin voimaa helposti palata. Häätännys levisi matkustajiin, jotka olivat panneet säästönsä tähän matkaan. "Muistan, että näimme isoja aluksia, joissa oli lippuja. Ajattelin, että ne olivat jotain sota-aluksia. Heilutimme, mutta kukaan ei tullut auttamaan", Sabriye kertoo.

Matkustajat huusivat kuljettajaa korjaamaan moottoria. Täältä on pakko päästä pois! Häätännys vaihtui pakokauhuun ja paniikkiin. Miksi kukaan ei auta! Sabriyeta vanhempi somalimies kääntyi nuorempansa puoleen: "Kun olen kuollut, sano vaimolleni, ettei hänen tarvitse pukeutua valkoisiin kuolemani johdosta. Sano, että jatkaa elämäänsä." Sabriye vastasi: "Miten minä voin vaimollesi mitään kertoa. Jos sinä kuolet, me kaikki kuolemme."

Ja sitten yhtäkkiä, miten lie mahdollista, moottori lähti taas käyntiin. Matka jatkui ohi

"SITTEN SALAKULJETTAJAT AUTOIVAT MINUA"

suurten alusten, joiden liput näkyivät pienen moottoriveneen matkustajille.

Moottorivene rantautui huomaamattomasta Kreikkaan. Hieman kauempana oli autoja odottamassa. Matkustajia komennettiin juoksemaan niihin nopeasti, nyt oli aika kadota. Ryhmä pinkoi kohti autoja.

"Sitten näin, että se ryhmämme raskaana oleva nainen kaatui eikä päässyt ylös. Hän huusi peräämme, että aiommeko jättää hänet yksin", Sabriye muistaa.

Sabriye mietti hetken, sen ajan, että näki matkalaisten kipuavan autoihin. Hän kääntyi takaisin, nosti matkan väsyttämän naisen jaloilleen ja näki, kuinka autot ajoivat pois. Sabriye ja nainen olivat yksin uudessa maassa, josta he eivät tienneet mitään. Matkan pahin vaihe oli alkamassa.

Painajainen Kreikassa

Eteenpäin oli päästävä, sen Sabriye ymmärsi. Hän pysäytti tiellä ihan tavallisen auton. Ehkä väsyneet taivaltaajat, nuori mies ja raskaana oleva nainen, näyttivät sellaiselta parilta, että he tarvitsivat apua. Ehkä auto pysähtyi siksi.

Sabriye ja nuori nainen päätyivät poliisi-asemalle ja Sabriye kertoi, mitä oli tapahtunut. He hakivat turvaa.

"Pahin kaikista paikoista on Kreikka", Sabriye sanoo painokkaasti. Hän ei ollut tajunnut, että ihmistä voidaan kohdella näin.

Sabriye vietiin miesten vankilaan Mytilinissa, Lesboksen saarella. Häneltä otettiin sormenjäljet, niin kuin EU:ssa tehdään. Sormenjälkien perusteella voidaan myöhemmin jäljittää, mihin valtioon turvapaikanhakija on ensimmäistä kertaa unionin alueella saapunut. Lain mukaan tämän maan pitäisi myös



SABRIYEN PAKOMATKA MOGADISHUSTA HELSINKIIN KESTI LÄHES VIISI VUOTTA.

ratkaista turvapaikanhakijan asia.

Sabriye vietiin 40 hengen huoneeseen, johon oli ahdettu 100 miestä, turvapaikanhakijoita Somaliasta, Kamerunista, Nigeriasta, Turkista...

Ruokaa sai kaksi kertaa päivässä: Kello 12 lounaaksi yleensä papuja ja kello 18 illalliseksi yleensä pastaa ja kanaa. Joukolla oli käytettävissä yksi vessa. Se ei riittänyt, joten virt-

saa oli huoneen lattialla. Sänkyjä saati tilaa oikaista lattialle ei ollut kaikille. Siksi miehet sopivat nukkumisvuoroista. Nukkujalle annettiin peitto, mutta niitä ei riittänyt kaikille yhtä aikaa. Joskus vangit paukuttivat huoneen ovea ja vaativat parannuksia oloihin. ”Silloin poliisit tulivat ja hakkasivat. Lääkäreitä pyysimme turhaan”, Sabriye kertoo. Juristista kukaan ei puhunut mitään.

Lopulta yksi vangituista sanoi ääneen sen, mitä kaikki ajattelivat: täältä on hankkiuduttava pois, nyt saa odottaminen riittää. Jos keran vapaaehtoisesti ei päästetä, on lähettävä pakolla. ”Se ei ollut helppoa. Tavallaan teimme vallankumouksen.”

Ensin vangit koettivat yksinkertaisesti rikkaa lukot ja rynnätä ulos, pois, vapauteen. Ei se tietenkään onnistunut. Ajatukset muuttuivat epätoivoisemmiksi. ”Osa vangeista oli valmis kuolemaan ja tekemään ihan mitä tahansa, kunhan vain pääsisi pois”, Sabriye muistaa.

Ja niin joillekin vangeista syntyy hurja suunnitelma. Sitä kuiskitaan kaikkien sellien asukkaille: Sytytetään tulipalo. Poltetaan koko vankila, eihän meitä silloin voi enää täällä pitää! Ja näin se tehtiin: selleissä kerättiin keiksi kaikki huovat ja mikä nyt palaa, ja sitten kasat sytytettiin tuleen.

Suunnitelma onnistui – osittain. Sellit tosiaan roihusivat. Vangit ajettiin pihalle, ja palokunta saapui sammuttamaan tulipaloa. Vangit katsoivat pihalla korkeaa muuria. Sen yli kukaan ei uskaltanut kiivetä, sillä hyppäämään olisi joutunut liian korkealta. Ja sitten tapahtui jotain, mitä epätoivoisen suunnitelman keksineet eivät olleet ottaneet huomioon. ”Ei kukaan ajatellut, että palon sammut-

tua meidät vietäisiin takaisin niihin samoihin selleihin. Mutta niin vain kävi”, Sabriye kertoo. Aamulla vangeille annettiin uudet peitot.

Mutta jotain vangit teollaan saavuttivat. Asiasta kerrottiin viestimissä muuallakin kuin Kreikassa. Ihmisoikeusjärjestöt saivat kuuluvuutta ja näkyvyyttä sille, mistä ne olivat kauan kertoneet. Kreikka kohtelee turvapaikanhakijoita ja paperittomia maahantulijoita niin kurjasti, ettei sen pitäisi olla EU:ssa mahdollista.

”Mytiliniin tuli paljon toimittajia. Ja sen muistan, että sinne tuli Saksan suurlähettiläs. Kaikki olivat sitä mieltä, että meitä kohdellaan huonosti”, Sabriye kertoo.

Kului 15 päivää ja osa vangeista, Sabriye heidän joukossaan, päästettiin oikeuden päätöksellä vapaaksi vankilasta. Heille annettiin 30 päivää pistoa Kreikasta.

Sabriyen onneksi hänellä oli vielä säästöjä. Hän lähti siihen samaan satamaan, josta Lesboksen saarelle tulleet turistit lähtevät taas jatkamaan lomailuaan uudelle saarelle. Sabriye osti lipun niin kuin kaikki muutkin. Menolippu Ateenaan, kiitos!

Sabriyen kaksi kuukautta ja neljä päivää vankilassa olivat päättyneet.

Väärennetyillä passeilla

Sabriye muistaa, että hän tunsu itsensä kama-lan yksinäiseksi. Hän oli ratkonut monta ongelmaa yksin, ilman perheen tai suvun apua ja tukea. Tähän hän ei ollut tottunut, väsytti. Somaliassa oli turvatonta, mutta ihmisille annettiin paikka nukkua ja ruokaa. Sabriye ei matkaan lähtiessään ollut tajunnut joutuvan tällaiseen maailmaan, missä nukkumisesta ja ruuasta piti taistella.



Ateenassa hän löysi somalialaisia nuoria miehiä, vietti heidän kanssaan päivät kaupungilla. Mutta maanmiesten asunnot olivat niin täynnä, että yöksi Sabriye oikaisi nukkumaan puiston penkille. Vähitellen hän löysi ystäviä, jotka tarjosivat myös katon pään päälle. Oli aikaa miettiä, miten jatkaa matkaa. Kreikkaan ei missään nimessä voinut jäädä ilman pape-reita. Se oikeuden sallima 30 päivää oli kulu-nut jo kauan aikaa sitten umpeen.

"Ateenassa tapaa helposti ihmisiä, jotka lupaavat viedä sinua eteenpäin Eurooppaan",

Sabriye selittää. Hän otti yhteyttä perheeseen-sä Somaliassa, perhe myi omaisuutta ja lähet-ti pojalle rahaa. Ensimmäinen suunnitelma oli hankkia väärennetty passi, jonka turvin lentää eteenpäin.

Ehkä Sabriye yksinkertaisesti luotti väärin ihmisiin. Ehkä hänen rahansa eivät riittäneet parempiin passiväärennöksiin. Tai ehkä hänel-lä oli vain toivottoman huono onni. "Jäin viisi kertaa lentokentällä kiinni väärästä passista", Sabriye kertoo. Joka kerta hänet pantiin selliin lentoasemalla muiden kiinni jääneiden kans-

sa. Kun viimeisellä kerralla viranomainen löi Sabriyeta, hän päätteli, että on keksittävä jokin muuta. Lentämällä hän ei Ateenasta pääsisi eteenpäin.

”Sitten salakuljettajat auttoivat minua”, Sabriye kertoo. Lopulta hänen ratkaisukseen tuli rekkakuski, joka kuljetti puukuormaa. Ison puukuorman keskelle oli tehty kolo ihmisille. Siitä tuli Sabriyen kyyti Italiaan asti.

Italiassa Sabriye etsi taas somalialaisia, jotka osaisivat neuvoa tien seuraavien salakuljettajien luo. Sabriye sai väärennetyn passin ja matkusti Ruotsin kautta Suomeen.

Turvapaikka Suomesta

Helsingissä Sabriye ilmoitti poliisille olevansa turvapaikanhakija. Hän valehteli tullessaan suoraan Suomeen, Kreikan vankilapainajaisesta Sabriye vaikenä – mutta turhaan. Hänen sormenjälkensä löytyivät sormenjälkirekisteristä.

”Poliisi oli ystävällinen, mutta hän sanoi minulle suoraan, että minut lähetetään takaisin Kreikkaan. Silloin melkein murren”, Sabriye muistelee.

Sabriye oli sijoitettu Metsälän vastaanotokeskukseen ja siellä häntä neuvottiin ottamaan yhteyttä Pakolaisneuvonnan juristiin. Pakolaisneuvonta on suomalainen kansalaisjärjestö, jossa työskentelevät lakimiehet ovat erikoistuneet turvapaikanhakijoiden avustamiseen.

Maahanmuuttoviraston päätös lokakuussa 2010 oli yksiselitteinen: Sabriye käännytään takaisin Kreikkaan. Dublinin asetuksen perusteella turvapaikanhakijan asia käsitellään siinä EU-maassa, johon hän on ensin saapunut.

Juristin avustuksella Sabriye valitti edelleen Helsingin hallinto-oikeuteen ja haki muu- tosta Maahanmuuttoviraston päätökseen ja käännätyksen täytäntöönpanokieltoa. Hallinto-oikeus myönsi täytäntöönpanokiellon heti seuraavana päivänä valituksen tekemisestä.

Maaliskuussa 2011 asia palautui Maahanmuuttoviraston käsiteltäväksi. Hallinto-oikeus viittasi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen alkuvuodesta 2011 tekemään päätökseen, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden palauttaminen Kreikkaan loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Käytännössä ihmisoikeustuomioistuimen päätös lopetti turvapaikanhakijoiden palauttamisen Kreikkaan – myös Suomesta.

Kesäkuussa Sabriye meni Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutteluun. Se on ainoa hetki, jolloin turvapaikanhakija saa henkilökohtaisesti kertoa asiansa viraston päätöksentekijälle.

”He lupasivat, että päätös tulee kuudessa kuukaudessa. Mutta kyllä siihen meni yhdeksän kuukautta”, Sabriye kertoo.

Maaliskuussa 2012 hän sai oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella.

Nyt Sabriye opiskelee suomea aikuislukiossa. Hän toivoo, että voi myös suorittaa kesken jääneen peruskoulutuksensa suomalaisessa peruskoulussa.





SAKARI MELANDER

EUROOPPALAISTUVA RIKOSOIKEUS

★ Rikosoikeus jaetun toimivallan alana

Perinteinen lähtökohta on ollut, että Euroopan unionilla ei ole yleistä rikosoikeudellista toimivaltaa. Samalla kansallisessa rikosoikeudessa on katsottu, että EU-oikeudella ei ole vaikutusta kansalliseen rikosoikeuteen. Rikosoikeutta onkin totuttu pitämään korostuneen kansallisena oikeudenalana. Rikosoikeus tai rikosoikeudellinen yhteistyö tuli kuitenkin virallisesti osaksi EU:n toimintaa vuonna 1993 voimaan tulleella *Maastrichtin sopimuksella*. Jo tätä ennen yleinen EU-oikeus on ollut merkityksellistä rikosoikeuden näkökulmasta. Rikosoikeuden EU-ulottuvuudet olivat sinänsä selviä jo Suomen liittyessä Euroopan unioniin vuonna 1995, vaikka kansallisessa keskustelussa näin ei aina ole esitetty.

Maastrichtin sopimuksella unionille muodostettiin pilarirakenne. EU:n kolmas pilari tuli koskemaan yhteistyötä oikeus- ja sisäasioissa, joihin rikosoikeudellinen yhteistyö kuului. EU-rikosoikeuden virallinen historia oli alkanut. Maastrichtin sopimuksessa oikeudellinen yhteistyö käsitettiin jäsenvaltioiden ”yhteistä etua koskevaksi asiaksi” ja kolmas pilari oli luonteeltaan hallitustenvälinen, erotuksena ylikansallisesta ensimmäisestä pilarista, yhteisöpilarista. Rikosoikeudelliset asiat sisäl-

lytettiin hallitustenväliseen kolmanteen pilariin ennen muuta niiden kansallisena pidetystä luonteesta johtuen. Maastrichtin sopimuksen aikaan toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö oli vielä melko maltillista, ja sitä pidettiinkin melko tehottomana.

Rikosoikeudellista yhteistyötä uudistettiin perusteellisesti jo vuonna 1999 voimaan tulleella *Amsterdamin sopimuksella*. Rikosoikeudellinen yhteistyö säilyi edelleen hallitustenvälisessä kolmannessa pilarissa, vaikka maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikka sekä yksityisoikeudellinen yhteistyö siirrettiin ensimmäiseen pilariin. Rikosoikeudellisen yhteistyön erityisinstrumentiksi omaksuttiin puitepäätos, jota yleisesti kuvailtiin kolmannen pilarin vastineeksi ensimmäisessä pilarissa käytetyille direktiiville. Rikosoikeudellisia puitepäätöksiä laadittiinkin useita, ja niillä on ollut merkittävä vaikutus jäsenvaltioiden rikos- ja proses-

EU ON MÄÄRITELLYT LAITTOMAN HUUMAUSAINKAUPAN ERITTÄIN VAKAVAKSI, RAJAT YLITTÄVÄKSI "EURORIKOSEKSI", JONKA TORJUNTA JÄSENMAIDEN YHTEISIN PERUSTEIN ON EHDOTTOMAN TÄRKEÄÄ.



sioikeudelliseen lainsäädäntöön. Kaikkiaan Euroopan unionin rikosoikeudellinen yhteistyö tehostui ja tiivistyi Amsterdamin sopimuksen voimassaoloaikana huomattavasti. Tästä huolimatta etenkin komissio kantoi usein huolta rikosoikeudellisen yhteistyön tehottomuudesta. Tämä tehottomuus ilmeni ennen muuta EU:n toimielinten rajoitettuna toimivaltuuksina kolmannen pilarin rikosoikeudellisessa yhteistyössä.

Vuoden 2009 joulukuun alussa astui voimaan *Lissabonin sopimus*, jolla EU:ta olennaisesti uudistettiin. Lissabonin sopimuksen mukanaan tuomat muutokset olivat erityisen merkittäviä juuri rikosoikeuden tai tarkemmin EU:n puitteissa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta. Ensinnäkin Maastrichtin sopimuksella omaksuttu pilarimallinen rakenne purettiin. Samalla tämä luonnollisesti merkitsi hallitusvälisestä kolmannelle pilarille luopumista.

EU:n politiikka-alat ryhmitellään nykyisin EU:n yksinomaisten toimivaltojen kuuluihin aloihin, jaetun toimivallan aloihin sekä aloihin, joilla voidaan toteuttaa tuki-, yhteensovitus- ja täydennystoimia. Jaetun toimivallan aloilla sekä unioni että jäsenvaltiot voivat antaa velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin käyttää toimivaltaansa vain siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä. *Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue*, johon rikosoikeudellinen yhteistyö kuuluu, on tällainen jaetun toimivallan alue.

Lissabonin sopimuksen tultua voimaan rikosoikeutta voidaan pitää ”normaalina” EU:n politiikka-alana. Aiemmasta kolmannen pilarin erityisinstrumentista, puitepäätoksesta, on luovuttu ja rikosoikeudellisessa yhteistyössä käytetään yksinomaan direktiivejä. Aiemmin EU:n toimielinten toimivalta oli rikosoikeudellisen yhteistyön suhteen tietyiltä osin rajoitettu. Esimerkiksi komissiolla ei ollut sille tavanomaisesti kuuluvaa valvontavaltaa rikosoikeudellisen yhteistyön instrumenttien osalta. Myös EU-tuomioistuimen toimivalta oli tietyiltä osin rajoitettu. Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä EU:n toimielinten toimivalta on myös rikosoikeudessa normalisoitunut. Voidaankin sanoa, että Lissabonin sopimus merkitsi rikosoikeuden normalisoitumista tai ”unionisoitumista”.

★ EU-oikeus ja kansalliset rikossäännökset

Jo ennen kuin EU:n rikosoikeus sai virallisesti alkunsa Maastrichtin sopimuksen myötä, EU-oikeus oli merkityksellistä kansallisen rikosoikeuden näkökulmasta. Tätä voidaan kutsua yleisen EU-oikeuden vaikutukseksi kansalliseen rikosoikeuteen. Yleisen EU-oikeuden vaikutus on edelleen yksi merkittävimmistä EU-oikeuden vaikutustavoista kansallisen rikosoikeuden näkökulmasta.

EU-oikeuden *positiivinen vaikutus* kansalliseen rikosoikeuteen merkitsee käytännössä usein velvoitetta tiettyjen tekojen rangaistavaksi säätämiseen, kriminalisoimiseen. Käytännössä EU-oikeudesta voi aiheutua jäsenvaltioille velvoite tietyn toiminnan sanktiointiin. Sanktiointi voi tietyissä tilanteissa tarkoittaa rikosoikeudellisia seuraamuksia, jos esimerkiksi kansallisessa oikeudessa vastaavankaltaisten tilanteiden rikkomisen on rikosoikeudellisesti sanktioitu. Kysymys on tällöin usein siitä, että unionin intressejä on kansallisesti suojeltava samantasoisesti ja samalla tehokkuudella kuin vastaavia kansallisia intressejä (ns. assimilaatioperiaate). Käytännössä esimerkiksi EU:n taloudellisiin etuihin (esim. maataloustukiin) kohdistuvat väärinkäytökset on kansallisesti rinnastettava vastaaviin kansallisiin etuihin kohdistuviin väärinkäytöstilanteisiin. Näin onkin Suomessa tehty esimerkiksi avustuspetoksia selviteltäessä.

Yksilön kannalta usein merkittävämpi tilanne on yleisen unionioikeuden *negatiivinen vaikutus* kansalliseen rikosoikeuteen. Lain säätämisen tasolla kysymys on tilanteesta, jossa unionioikeus aiheuttaa esteen tietyn teon rangaistavaksi säätämiselle. Lain soveltamisen tasolla tämä taas tarkoittaa, että unionioikeuden vastaista rikossäännöstä ei saa käytännössä soveltaa. EU-tuomioistuin on useassa tapauksessa todennut, että kansallisilla viranomaisilla ei ole oikeutta määrätä rangaistusta sellaisen säännön noudattamatta jättämisestä, joka ei ole unionioikeuden mukainen. Kysymys on kansallisen rikossäännöksen neutraloitumisesta EU-oikeuden etusijan perusteella.

Negatiivinen vaikutus voi olla yksilön kannalta usein merkittävä. Jos kansallinen rikossäännös liittyy EU:n turvaamiin perusvapauksiin,



SUOMEN RIKOSLAIN IHMISKAUPPAA KOSKEVA SÄÄDÄNTÖ POHJAUTUU PITKÄLTI EU:SSA ANNETTUIHIN PUITEPÄÄTÖKSIIN JA DIREKTIIVEIHIN.

kuten henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen, kansallisen tuomioistui-
men on tutkittava, rajoittaako rikossäännös henkilöiden vapaata liik-
kuvuutta. Jos rikossäännös on vapaata liikkuvuutta rajoittava, on vielä
tutkittava, onko rajoitus oikeasuhtainen: olisiko sinänsä kenties hyväk-
syttävä rajoitus voitu toteuttaa vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoit-
tavalla toimenpiteellä.

Tilanne on ajankohtaistunut Suomessakin. Korkeimpaan oikeuteen
asti on edennyt tapauksia, joissa on ollut kysymys kansallisen rikossään-
nöksen suhteesta EU-oikeuden turvaamaan vapaaseen liikkuvuuteen:
on esimerkiksi pohdittu toisesta jäsenvaltiosta rahdatun väkiviinan
maahantuonnin suhdetta tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen (rikos-
oikeudellisesti kysymys oli salakuljetuksesta) ja Ahvenanmaalta tarjo-
tun rahapelin suhdetta Suomessa voimassa olevaan rahapelimonopeli-
järjestelmään ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen (rikosoikeudelli-
sesti kysymys oli arpajaisrikoksesta). Molemmissa tapauksissa katsottiin,
että Suomen oikeus ja tapauksiin liittyvä rikoslainsäädäntö eivät rajoita
unionin turvaamaa vapaata liikkuvuutta tavalla, joka olisi epäsuhtainen
ja näin EU-oikeuden vastainen.

Yksilön näkökulmasta on tärkeää tietää, että unionioikeus turvaa
henkilöiden, palveluiden, tavaroiden ja pääomien vapaata liikkuvuut-
ta ja että kansallisesti ei voida ylläpitää rikossäännöksiä, jotka toimivat
näiden perusvapauksien rajoitteina tavalla, joka ei ole unionioikeuden
näkökulmasta oikeasuhtainen. Rikosoikeus ei ole tässä suhteessa erityis-
asemassa, vaikka sitä on perinteisesti pidetty kansalliseen suvereniteet-
tiin kiinteästi liittyvänä oikeudenalana.

★ Kulmakivenä vastavuoroinen tunnustaminen

Euroopan unionissa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö – EU-ri-
kosoikeuden ydin – jaotellaan vastavuoroinen tunnustamisen periaa-
tetta toteuttavaan yhteistyöhön ja aineellisen rikoslainsäädännön lä-
hentämiseen. Vastavuoroinen tunnustaminen omaksuttiin EU:ssa to-
teutetun rikosoikeudellisen yhteistyön päämuodoksi tai ”kulmakivek-



RAHANPESU JA MAKSUVÄLINEIDEN VÄÄRENTÄMINEN KUULUVAT VAKAVIKSI LUOKITELTUIHIN "EURORIKOKSIIN".

si" Tampereen Eurooppa-neuvoston päätelmillä Suomen ensimmäisen puheenjohtajakauden aikana syksyllä 1999.

Perussopimusten tasolla vastavuoroinen tunnustaminen omaksuttiin rikosoikeudellisen yhteistyön ensisijaiseksi muodoksi vasta Lissabonin sopimuksella. Vastavuoroinen tunnustaminen tarkoittaa toisessa jäsenvaltiossa annettujen tuomioistuinten ja oikeusviranomaisten päätösten hyväksymistä ja ottamista sellaisenaan täytäntöönpanon perustaksi toisessa jäsenvaltiossa.

Hieman yksinkertaistaen voidaan puhua rikosoikeudellisten tuomioiden ja päätösten vapaasta liikkuvuudesta Euroopan unionissa. Toisen jäsenvaltio ei lähtökohtaisesti voi kyseenalaistaa toisessa jäsenvaltiossa tehtyä oikeudellista päätöstä, vaikka se ei itse käsitelisi asiaa samalla tavalla. Olennaista on lopputulos, jota on pidettävä oman valtion menettelytapojen mukaan saatavaan lopputulokseen rinnastettavana.

Keskeistä on jäsenvaltioiden välinen *keskinäinen luottamus*. Jäsenvaltioiden on luotettava toisten jäsenvaltioiden järjestelmiin ja siihen, että toisessa jäsenvaltiossa esimerkiksi noudatetaan riittäviä prosessuaalisia takeita.

Muutos aikaisempaan keskinäisen oikeusavun järjestelmään on ollut merkittävä. Aikaisemmin yhteistyö perustui valtioiden toisilleen tekemiin pyyntöihin. Pyyntöön vastaanottanut valtio saattoi oman oikeusjärjestyksensä asettamien edellytysten mukaisesti harkita, voitiinko pyyntöön suostua. Olennaista oli, että pyynnöt pantiin täytäntöön oman oikeusjärjestyksen sallimien rajoitusten puitteissa. Vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmä perustuu toisenlaiseen periaatteelliseen ajattelumalliin. Kansallisten viranomaisten on omaksuttava toisessa jäsenvaltiossa tehty oikeudellinen päätös omien täytäntöönpanotoimiensa perusteeksi, ellei käsillä ole nimenomaisesti määriteltyä unionioikeuden kannalta hyväksyttävää kieltäytymisperustetta. Muutoksen voidaankin kuvata merkinneen siirtymistä pyyntöihin perustuvasta järjestelmästä määräyksiin perustuvaan järjestelmään.

Keskeisin vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta rikosasioissa toteuttava EU:ssa annettu lainsäädäntöinstrumentti on vuonna 2002 annettu *eurooppalainen pidätysmääräys*, joka koskee rikoksenteekijöiden luovuttamista. Suomessa eurooppalainen pidätysmääräys on saatettu kansallisesti täytäntöön säätämällä niin sanottu EU-luovuttamislaki.

Eurooppalainen pidätysmääräys ja EU-luovuttamislaki rakentuvat ajatukselle, että tiettyjen rikosten johdosta henkilö on voitava luovuttaa toiseen jäsenvaltioon kaksoisrangaistavuutta tutkimatta. Tarkoituksena on ollut luoda mahdollisimman joustava ja tehokas rikoksenteekijöiden luovuttamista koskeva järjestelmä EU:n jäsenvaltioiden välille. Vaatimus kaksoisrangaistavuudesta rikoksenteekijän luovuttamisen edellytyksenä on ollut perinteinen ja keskeinen aiemmassa rikoksenteekijän luovuttamista koskevissa järjestelyissä – ja on edelleen merkityksellinen esimerkiksi yleisen luovuttamislain mukaisessa järjestelmässä.

Eurooppalainen pidätysmääräys tarkoittaa oikeudellista päätöstä, jonka tietty jäsenvaltio antaa etsityn henkilön kiinni ottamiseksi ja luovuttamiseksi. Pidätysmääräys lähetetään toiseen jäsenvaltioon, jossa

etsitty henkilö oleskelee. Pidätysmääräys voidaan antaa syytetoimia tai vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Näin esimerkiksi Suomi voi pyytää, että toisessa jäsenvaltiossa oleskeleva henkilö luovutetaan Suomeen syytetoimia tai vapausrangaistuksen täytäntöönpanoa varten.

Pidätysmääräyksessä on lueteltu 32 niin sanottua listarikosta, joiden osalta luovuttamisen edellytyksenä ei saa pitää kaksoisrangaistavuutta, tuota niin keskeistä vaatimusta aiemmassa kansainväliseen oikeusapuun perustuvassa järjestelmässä. Tiettyjä seuraamuksia koskevia vähimmäisvaatimuksia sen sijaan edelleen edellytetään. Näihin listarikoksiin lukeutuvat muun muassa rikollisjärjestöön osallistuminen, terrorismi, ihmiskauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia, lahjonta, rasismi ja muukalaisviha, järjestäytynyt varkausrikollisuus ja maksuvälineväärennykset.

EU:ssa on annettu myös lukuisia muita vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavia puitepäätöksiä ja direktiivejä. Ne liittyvät muun muassa sakkorangaistusten vastavuoroiseen tunnustamiseen, tuomittujen siirtämiseen, toisessa jäsenvaltiossa annetun aiemman tuomion huomioon ottamiseen uudessa rikosprosessissa ja valvontatoimenpiteisiin. Viime aikoina vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamisessa on keskitytty prosessuaalisiin oikeuksiin ja niiden lähentämiseen jäsenvaltioiden kesken. On katsottu, että vastavuoroisen tunnustaminen rikosasioissa edellyttää myös prosessuaalisten oikeuksien lähentämistä.

★ Aineellisen rikoslainsäädännön lähentäminen

Aineellisen rikoslainsäädännön lähentäminen on toinen ja lähtökohtaisesti toissijainen EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön toimintamuoto. Usein myös puhutaan rikoslainsäädännön harmonisoinnista EU:ssa, vaikka harmonisointi-termiä ei tässä yhteydessä nimenomaisesti käytetäkään.

Aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskeva unionin oikeusperusta on rajoitettua. Millä tahansa rikollisuuden aloilla lähentä-



EU-KOMISSIO ON KAAVAILLUT UNIONIN JÄSENMAIDEN YMPÄRISTÖNSUOJELUA JA KALASTUSPOLITIikkaa KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN YHDENMUKAISTAMISTA.

mistoimenpiteitä ei voida toteuttaa. Euroopan unionin toimintaa koskevan sopimuksen 83 artiklassa määritellään ensin yleisiä edellytyksiä rikoslainsäädännön lähentämisen kohteena oleville aloille. Kysymyksen tulee olla rajat ylittävästä erityisen vakavasta rikollisuudesta tai erityisen vakavasta rikollisuudesta, jonka torjuminen jäsenvaltioiden yhteisin perustein on tarpeen. Artiklassa määritellään tällaisiksi rikollisuuden aloiksi, niin sanotuiksi *eurorikoksiksi*, terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausaine-

kauppa, laitton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Tätä ”terrorikosten” luetteloa voidaan myöhemmin rikollisuudessa tapahtuneen kehityksen perusteella täydentää.

Euroopan unionin toimintaa koskeva sopimus sisältää myös niin sanottua *liitännäistoimivaltaa* koskevan määräyksen, joka on rikosoikeudellisesti hyvin merkittävä. Määräyksen mukaan unioni voi toteuttaa aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistoimenpiteitä myös muilla unionin politiikka-aloilla, joilla on toteutettu lainsäädännön yhdenmukaistamistoimenpiteitä, jos rikosoikeudelliset säännökset ovat välttämättömiä tämän unionin politiikka-alan tavoitteiden varmistamiseksi.

Määräys laajentaa unionin rikosoikeudellista toimivaltaa merkittäväällä tavalla. Komissio on vuoden 2011 lopulla julkaisemassaan asiakirjassa hahmotellut tämän liitännäistoimivallan mahdollisia soveltamisen aloja, joilla rikosoikeuden käyttö olisi komission näkökulmasta tarpeellista. Näitä aloja ovat finanssiala, EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjunta, euron suojaaminen väärentämiseltä, maantieliikenne, tietosuojat, tullisäännökset, ympäristönsuojelu, kalastuspolitiikka sekä sisämarkkinapolitiikat. On huomattava, että osalla näistä aloista on jo aiemmin, ennen Lissabonin sopimusta, toteutettu rikosoikeudellisia toimenpiteitä. Tästä huolimatta liitännäistoimivalta ja sitä koskevat käytännön suunnitelmat merkittävästi laajentavat EU-rikosoikeutta.

Käytännössä aineellisen rikoslainsäädännön lähentäminen tarkoittaa tiettyjä rikoksia koskevan lainsäädännön muotoilemista yhteiseltä pohjalta Euroopan unionin jäsenvaltioissa. EU antaa direktiivin, jossa määritellään ne vähimmäisvaatimukset, jotka kansallisen rikoslainsäädännön on täytettävä. Nämä vähimmäisvaatimukset koskevat keskeisimmin rikosmääritelmiä sekä rikoksista määrättäviä seuraamuksia, rangaistuksia.

Rikosmääritelmiä koskevassa direktiivissä määritellään joitakin rikoksen tekotapoja, jotka jäsenvaltioiden on säädettävä rangaistaviksi. Jos unionissa esimerkiksi annetaan terrorismirikoksia koskeva direktiivi, siinä määritellään tietyt terrorismirikoksia koskevat tekotavat. Jäsenvaltioiden on tarkasteltava rikoslainsäädäntöään suhteessa direktii-

vissä asetettuihin vaatimuksiin ja tarvittaessa muutettava tai uusittava sitä kokonaan.

Rikosoikeudellisten seuraamusten osalta direktiiveissä asetetaan rikosten tekotapojen seuraamuksia koskevia vaatimuksia. Direktiivissä saatetaan esimerkiksi edellyttää, että terroristiryhmän johtamisesta on kansallisessa lainsäädännössä mahdollistettava vähintään 15 vuoden enimmäisrangaistus. EU-rikosoikeus vaikuttaa näin suoraan lainsäätäjän käyttämiin rangaistusasteikkoihin. Toistaiseksi tämä rikosoikeudellisten seuraamusten lähentäminen on koskenut ainoastaan enimmäisrangaistuksia ja voittopuolisesti vankeusrangaistuksia – EU:ssa on asetettu enimmäisrangaistuksia koskevia vähimmäisvaatimuksia (ns. minimimaksimit). Keskustelua on kuitenkin käyty seuraamusten lähentämisen laaja-alaisemmasta toteuttamisesta.



Aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevia puitepäätöksiä ja direktiivejä on annettu useita. Tärkeimmät niistä ovat koskeneet terrorismirikoksia, ihmiskauppaa, lasten seksuaalista hyväksikäyttöä ja lapsipornografiaa, tietoverkkorikollisuutta sekä huumausainerikoksia. Esimerkiksi Suomen rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku ja ihmiskauppaa koskevat rikossäännökset pohjautuvat pitkälti EU:ssa annettuihin puitepäätöksiin ja direktiiveihin.



Aineellisen rikoslainsäädännön lähentämisellä on ollut suuri vaikutus Suomen rikoslainsäädäntöön ja sen soveltamiseen. Rikosoikeutta ei voi enää pitää korostuneen kansallisen oikeudenalana. Suomen rikoslain säästösten taustalla on usein merkityksellistä unionioikeutta.

Aineellisen rikoslainsäädännön lähentäminen on muuttanut myös rikosoikeuden tulkintaoppeja. Kansallista lainsäädäntöä on sovellettava mahdollisimman pitkälle puitepäätöksen tai direktiivin tarkoituksen ja sanamuodon mukaisesti tilanteessa, jossa kansallisen lainsäädännön taustalla on unionioikeutta. Lainsoveltajien on otettava huomioon unionin lainsäädäntöinstrumentteja, vaikka lähtökohtana on toki edelleen kansallinen rikossäännös.

Esimerkiksi kun tuomioistuimessa käsitellään ihmiskauppaa, on asiaa koskevalle EU-direktiiville annettava Suomen rikoslakia tulkittaessa merkitystä, koska ihmiskauppaan liittyvät Suomen rikoslain säännökset ovat paljolti seurausta EU:ssa annetusta rikosoikeudellisesta direktiivistä – ja aiemmasta ihmiskauppaa koskeneesta puitepäätöksestä. Rikosoikeudellinen tulkinta ei näin pohjaudu yksinomaan kansalliseen oikeudelliseen aineistoon.

★ **Tiiviimpään yhteistyöhön**

Rikosoikeus on eurooppalaistunut erityisen voimakkaasti 10–15 viime vuoden aikana. EU-rikosoikeus on muuttanut perinteistä oikeusapuun pohjautunutta kansainvälistä yhteistyötä rikosasioissa. On siirrytty vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavaan järjestelmään, ja hieman karkeistaen voidaan puhua rikosoikeudellisten tuomioiden ja päätösten vapaasta liikkuvuudesta EU:ssa.

Aineellisen rikoslainsäädännön lähentäminen EU:n jäsenvaltioiden kesken on sen sijaan muuttanut perustavalla tavalla Suomenkin rikoslainsäädäntöä. Lisäksi tuomioistuinten ja muiden oikeusviranomaisten on huomioitava EU-oikeus usealla tavalla rikoslainsäädäntöä sovellettaessa.

On todennäköistä, että rikosoikeudellinen yhteistyö tulee lisääntymään, laajentumaan ja tiivistymään EU:ssa. Yhtenä esimerkkinä voidaan mainita jo tällä hetkellä toimiva kansallisia syytetoimenpiteitä hoitavien yksiköiden toimintaa koordinoiva Haagissa toimiva EU:n oikeudellinen yksikkö Eurojust.

Lissabonin sopimuksen mukaisesti Eurojustin pohjalta on mahdollista perustaa Euroopan syyttäjänvirasto. Virasto tulisi käsittelemään EU:n taloudellisiin intresseihin kohdistuvia rikoksia, mutta sen toimivaltaa voitaisiin laajentaa koskemaan kaikkea rajat ylittävää rikollisuutta. Viraston perustamis-



SAKARI MELANDER
rikosoikeuden dosentti
Helsingin yliopisto

ta koskeva mahdollisuus on sinänsä merkittävä, koska se merkitsisi toimivallan siirtämistä jäsenvaltioilta unionille ja olisi merkittävä perustuslain sisältämän täysivaltaisuussäännöksen näkökulmasta. Vähintään tämä osoittaa, että EU-rikosoikeus on erittäin ajankohtainen niin rikosoikeudellisesta, rikosprosessioikeudellisesta kuin perustuslaillisesta näkökulmasta.

EU-rikosoikeus ei ole ainoa kansallisen rikosoikeuden toimintatapoja ja luonnetta muuttava tekijä. Eurooppalaiseen rikosoikeuteen kuuluu merkittävänä toimijana myös Euroopan neuvosto. Euroopan ihmisoikeussopimus, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö ja Euroopan neuvostossa valmistellut rikosoikeudelliset yleissopimukset ovat monella tavalla merkityksellisiä kansallisen rikosoikeuden näkökulmasta. Myös kansainvälisellä rikosoikeudella ja pysyvällä kansainvälisellä rikostuomioistuimella (ICC) on yhä enemmän painoarvoa kansallista rikosoikeutta kehitettäessä. On myös muistettava, että kansallisissa tuomioistuimissa voidaan joutua käsittelemään kansainvälisiä rikoksia koskevia asioita, esimerkiksi joukkotuhontaa tai rikoksia ihmisyyttä vastaan. Tämä entisestään korostaa tarvetta ymmärtää rikosoikeus laajemmin kuin kansallisena oikeudenalana.

"EU-TUOMIOISTUIMEN VAIKUTUSVALTA ON LAAJENTUNUT"

Aina Lissabonin sopimukseen saakka Euroopan unionissa puhuttiin EY-tuomioistuimesta. Sopimuksen myötä toimielimen nimeksi tuli EU-tuomioistuin. Se sijaitsee Luxemburgissa ja siinä on tuomareita kaikista 27 jäsenmaasta. Suomalaisena tuomarina tuomioistuimessa on työskennellyt vuodesta 2002 **Allan Rosas**.

EU-tuomioistuinta ei voi suoraan verrata suomalaisen käräjäoikeuteen, hovioikeuteen, korkeimpaan oikeuteen, hallinto-oikeuteen tai korkeimpaan hallinto-oikeuteen. EU-tuomioistuin on avuksi kaikille kansallisille tuomioistuimille kaikissa jäsenvaltioissa, mutta se ei tee päätöksiä näiden puolesta.

Osa kansallista oikeutta

"EU-tuomioistuimen kaikkein tärkein tehtävä on palvella jäsenmaiden kansallisia tuomioistuimia", Rosas tiivistää.

Ja näin se käy: Kun kansallisen tuomioistuimen tuomari ei ole varma, miten ratkaistavana olevassa asiassa tulisi tulkita EU-oikeutta, hän voi pyytää EU-tuomioistuimelta *ennakkoratkaisun*. Tulkintavaikeus voi johtua siitä, että asetusta on jo tulkittu eri jäsenmaissa eri tavoin, eli siitä on ristiriitaisia tulkintoja. EU-tuomioistuin tulkitsee normin ja antaa sen vastaukseksi kansalliselle tuomarille, joka tekee sen pohjalta oman päätöksensä.

EU-tuomioistuimen tulkinta on sitova. Sitä on siis noudatettava kaikissa jäsenvaltioissa huolimatta siitä, minkä valtion tuomari ennakkoratkaisua on pyytänyt. EU-tuomioistuimen päätöksestä ei voi valittaa.

Tätä ei voi Rosasin mukaan liikaa korostaa: EU-oikeus on osa kansallista oikeutta. Rosasin mukaan sitkeä harhaluulo on se, että jotkut Brysselin byrokraatit säättävät lakeja ja vielä pakottavat muut niitä noudattamaan. "On tärkeää huomata, että EU-oikeutta pannaan täytäntöön kansallisella tasolla, ei Brysselissä, missä on suunnilleen saman verran virkamiehiä kuin Helsingin kaupungissa. EU-oikeus on siis mukana arjessa joka päivä", Rosas sanoo. EU-tuomioistuin antaa 300–400 ennakkoratkaisua vuodessa.

Kanteiden ratkoja

EU-tuomioistuimen toiseksi tärkein tehtävä on Rosasin mukaan komission nostamien *rikkomuskanteiden* ratkaiseminen. Tämä tarkoittaa sitä, että komissio kantelee EU-normeja rikkovasta jäsenmaasta EU-tuomioistuimeen. Keväällä 2012 oli vireillä muun muassa "komissio vastaan Unkari" -kanne. Komission mukaan Unkari oli kansallisella lainsäädännöllään vaarantamassa muun muassa riippumattoman oikeuslaitoksen tulevaisuuden, ja tähän piti puuttua.

Rikkomuskanteita EU-tuomioistuin ratkoo 150–200 vuodessa. Langettava tuomio voidaan panna täytäntöön uhkasakon voimalla. Sakot ovat tuntuvia, joten langettavan tuomion saaneen valtion valtiovarainministeriö yleensä kehottaa noudattamaan tuomioistuinten tahtoa.

Rosas nostaa tärkeäksi tehtäväksi myös yksityisen kansalaisen tai yritysten kantelut

OIKEUSTIETEEN TOHTORI
ALLAN ROSAS ON
TOIMINUT SUOMALAI-
SENA TUOMARINA
EU-TUOMIOISTUIMESSA
VUODESTA 2002.



EU-viranomaisten tai komission päätöksistä. Maaliskuussa 2012 EU-tuomioistuin alensi metsäyhtiö UPM:n saamia sakkoja kartellista. UPM oli EU-tuomioistuimen mukaan mukana kartellissa lyhyemmän aikaa kuin Euroopan unionin komissio oli arvioinut.

Lähemmäs kansalaista

EU-tuomioistuimen ratkottavaksi päätyneiden asioiden kirjo on vuosien saatossa laajentu-

nut. Rosasin mukaan työssä on nyt inhimillisempi ote. "Ennen ratkaisimme lähinnä sisämarkkinoita, taloutta ja kauppaa koskevia asioita. Nyt ratkaisumme koskevat yhä useammin yksityisiä henkilöitä, tavallisten kansalaisten ongelmia."

Myös juttujen määrä on noussut EU:n laajentumisen myötä. Vuoteen 2004 saakka tuomareita oli 15. EU laajentui, ja tuomarien määrä nousi 25:een. "Silloin meidän piti ottaa

"EU-TUOMIOISTUIMEN VAIKUTUSVALTA ON LAAJENTUNUT"

käyttöön mikrofonit", Rosas sanoo. Nyt tuomareita on 27.

Vaikka EU-tuomioistuin ei ole mukana päättämässä EU-lainsäädännöstä, sillä on ratkaisujen kautta vaikutusvaltaa lakeihin. "Tulkinta voi toimia hieman lainsäädännön tavoin, sillä tulkintamme on sitova kaikissa jäsenmaissa. Pyrimme kuitenkin ylläpitämään rajaa varsinaiseen lainsäädäntöön, joka kuuluu poliitikoille ja sitä kautta kansalle. Tulkintaa joudutaan yhä useammin pyytämään meiltä. Siinä mielessä vaikutusvalta on laajentunut."

Vapaus, turvallisuus, oikeus

Euroopan unionin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelta Allan Rosas nostaa esille kolme aihekokonaisuutta, jotka työllistävät EU-tuomioistuinta. Kiinnostavasti myös Rosas nostaa ensimmäiseksi teemaksi maahanmuuton.

✦ Maahanmuutto EU:n ulkopuolelta, myös turvapaikanhakijat

"EU-tuomioistuimelta pyydetään ennakoratkaisuja liittyen muun muassa sellaisten ihmisten oikeusasemaan, jotka ovat asuneet pitkäänkin unionin alueella mutta eivät ole EU:n kansalaisia. Direktiivi määrittelee vähintään viisi vuotta unionin alueella asuneiden ihmisten aseman jo lähelle EU-kansalaisen asemaa, mutta myös tästä meiltä pyydetään tulkintaa. Perheiden jälleenyhdistämisestä on olemassa direktiivi 2000-luvun alusta, ja sen tulkinta tulee välillä esille."

✦ Eri jäsenvaltioiden tuomioistuinten väliset suhteet

"EU-tuomioistuimelta pyydetään kantaa esimerkiksi siihen, mikä tuomioistuin on toimivaltainen erotilanteessa tai lapsen huoltajuus-

kiistassa. Jos vaikkapa suomalainen nainen ja italialainen mies asuvat avioliitossa Irlannissa ja päättävät erota, niin mikä tuomioistuin antaa päätöksen? Uutta on se, että perheoikeudellisiin juttuihin liittyy yhä useammin lapsikaappauksia. Kysymys voi olla esimerkiksi siitä, että isälle on myönnetty lapsen huolto ja äiti vie lapsen laittomasti toiseen maahan. Mikä tuomioistuin on toimivaltainen? Tässä tapauksessa se tuomioistuin, missä maassa isä ja lapsi ovat asuneet. Tämä on suoraan asetuksesta – mutta aiheuttaa aina välillä tulkintakysymyksiä."

✦ Rikosprosessiin liittyvät asiat

"Vajaat kymmenen vuotta sitten tuli voimaan eurooppalainen pidätysmääräys ja sen nojalla on aikaisempaa huomattavasti helpompi saada henkilö luovutettua maasta toiseen. Normiston tulkinta aiheuttaa silti silloin tällöin ongelmia, ja meiltä pyydetään ennakkoratkaisua."

EU-tuomioistuimella on mahdollista käyttää juuri tämän tapaisissa jutuissa kiireellistä ennakkoratkaisumenettelyä kansallisen tuomarin pyynnöstä. Käsittely sujuu muutamassa kuukaudessa, jopa muutaman päivän pituinen käsittely on mahdollinen. Normaali käsittelyaika ennakkoratkaisuissa on yksi vuosi ja neljä kuukautta. Kolmasosa ajasta menee käännöksiin, sillä päätös käännetään kaikille 24 kielelle.

Ihmisoikeudet

Euroopan ihmisoikeussopimuksen noudattamista Euroopassa valvoo Strasbourgissa toimiva Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT). Ihmisoikeussopimukseen ovat liittyneet kaikki Euroopan neuvoston 47 jäsenvaltiota, eli sii-

hen kuuluu muitakin kuin EU-valtioita. EU ei unionina ole sopimuksen jäsen.

Myös EU-tuomioistuimelle tulee ratkais-tavaksi ihmisoikeuksia koskevia asioita. Allan Rosasin mukaan tavoitteena on, ettei Euroop-paan luoda kahta erilaista ihmisoikeuslinjaa. "EU-tuomioistuimessa me viittaamme usein EIT:n ratkaisuihin eli haemme sieltä esimerk-kiä."

Selkeä esimerkki on vuodelta 2011. Tam-mikuussa EIT antoi Belgian tuomitsevan rat-kaisun, jonka mukaan turvapaikanhakijoiden palauttaminen Kreikkaan loukkaa Euroopan ihmisoikeussopimusta. Käytännössä päätös lopetti turvapaikanhakijoiden palauttamisen Kreikkaan.

Joulukuussa EU-tuomioistuin antoi ennak-koratkaisun Englannista ja Irlannista tullee-seen pyyntöön. Asia koski niin ikään Kreikan kautta tulleita turvapaikanhakijoita ja heidän mahdollista palauttamistaan. EU-tuomioistuin katsoi, että huolimatta Dublin-asetuksesta turvapaikanhakijaa ei voida siirtää jäsenval-tioon, jossa hän on vaarassa joutua epäinhimillisesti kohdelluksi.

"Vaikka normaalisti turvapaikanhakija pi-tää luovuttaa vastuuvaltioon, nyt se ei ollut mahdollista. Kreikan järjestelmä oli romahta-nut eikä Kreikka ei pystynyt takaamaan vä-himmäistasoa turvapaikanhakijoiden kohte-lussa. Siksi Englannilla oli velvollisuus olla luovuttamatta. Kansallinen tuomari päätti sit-ten meidän tuomiomme nojalla, ettei turva-paikanhakijoita lähetetä takaisin Kreikkaan."

Vahvasti ihmisoikeuksia ja kiinnostavasti myös kansainvälistä politiikkaa käsitteli EU-tuomioistuimen päätös vuodelta 2008. Yhdis-tyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto

päätti, että turvallisuusneuvoston laatimalle terroristilistalle pantujen henkilöiden varat jää-dytetään kaikissa YK-valtioissa. EU:ssa tämän-tapaiset sanktiot toteutetaan asetuksella, jota sovelletaan kaikissa jäsenmaissa. Näin tehtiin.

Listalle joutuneet valittivat asetuksesta ensin EU-tuomioistuimen alempaan oikeu-teen eli yleiseen tuomioistuimeen. Valitus siir-si päätöksen EU-tuomioistuimelle. Sen tulkin-ta johti siihen, että asetus kumottiin.

"Suurin kysymys oli se, oliko meillä toimi-valtaa sellaiseen EU-asetukseen, joka suoraan pohjautuu YK:n turvallisuusneuvoston lausu-maan. Päädyimme siihen, että on", Rosas sa-noo. "Syy oli se, ettei YK:ssa ole minkäänlaisia oikeusturvakeitoja. Salainen palvelu toimittaa listan ja väittää, että nämä ovat terroristeja. Sanktiokomiteassa istuu suurlähettiläitä tai heidän kakkosmiehiään, ja he siunaavat sen, mitä salainen palvelu heille toimittaa. Joskus listoilla on tullut ihan vääriä ihmisiä, varsinkin kun kyseessä on arabiankielisiä nimiä. Yhtäk-kiä hotellinomistaja lukee lehdestä, että on-kin terroristi."

EU-tuomioistuin katsoi, että henkilöllä on oltava oikeus oikeusturvakeinoihin, esimerkik-si valitusoikeuteen, kun hänen tilinsä jäädyte-tään. "Turvaneuvosto jäädyttää tilit vieläpä määräämättömäksi ajaksi. Jos saat sakkoja, maksat ne ja sillä hyvä. Mutta tässä et tie-dä, mitä tapahtuu. Sanktiokomitea voi tehdä päätöksen nimen poistamisesta vain, jos se on yksimielinen. Eli jos joku valtio vain här-käpäisesti on sitä mieltä, että olet terroristi, pysyt siellä listalla."

Päätöksen jälkeen EU-tuomioistuimella on ollut ratkaistavanaan kasvava määrä sankti-oita käsitteleviä juttuja.

SALAINEN KLINIKKA HOITAA ROMANIKERJÄLÄISTEN HAAVAT

Huhu levisi nopeasti. Ilouutisena se kiiri Suomesta salamavauhtia Romaniaan ja Romanias-
ta taas takaisin Suomeen, missä tieto vahvis-
tettiin vääräksi.

Vain viikko sen jälkeen kun Helsingissä ke-
vällä 2011 oli avattu paperittomia ja muita
julkisen terveydenhuollon ulkopuolelle jäänei-
tä ulkomaalaisia varten salainen klinikka, Ro-
manian lähetystöstä soitettiin Diakonissalai-
tokseen **Pekka Tuomolalle**.

”Romaniaassa romanit levittävät nyt sel-
laista tietoa, että Suomessa heillä on vihdo-
in oikeus samaan terveydenhuoltoon kuin suo-
malaisilla. Nyt heitä tulee tänne lisää”, diplo-
maatti kertoi huolestuneena Tuomolalle.

Suomessa viranomaiset olivat jo tehneet
selväksi, etteivät he haluaisi Helsinkiin edes
näitä jo nyt kaduilla kerjääviä romaneja. Jos
porukkaa vielä tulisi lisää, se olisi entistä kiu-
sallisempaa diplomaatille.

Tuomolaa hymyilytti. Sana salaisesta klini-
kasta oli levinnyt nopeasti apua tarvitseville,
ja se oli hyvä. Mutta ei tämä Global Cliniciksi
lopulta nimetty klinikka kyllä mikään terveys-
keskus ollut. Kaukana siitä.

Global Clinic sijaitsee Helsingin keskustan
tuntumassa. Kyltti laitetaan oveen kerran vii-
kossa kahdeksi tunniksi. Lääkärit, hoitajat ja
tulkit ovat vapaaehtoistyöntekijöitä eli palk-
kaa ei makseta. Tila on saatu toiselta järjes-
töltä, joka kuittaa vuokran.

Lääkekaapista löytyy lääkäreiden ilmaisek-

si saamia näytepakkauksia, ja joitain lääkkei-
tä on ostanut Diakonissalaitos. Tuomola kysyi
avustuksia suoraan lääketehtailta, mutta yk-
sikään niistä ei halunnut lahjoittaa lääkkeitä
Global Clinicille.

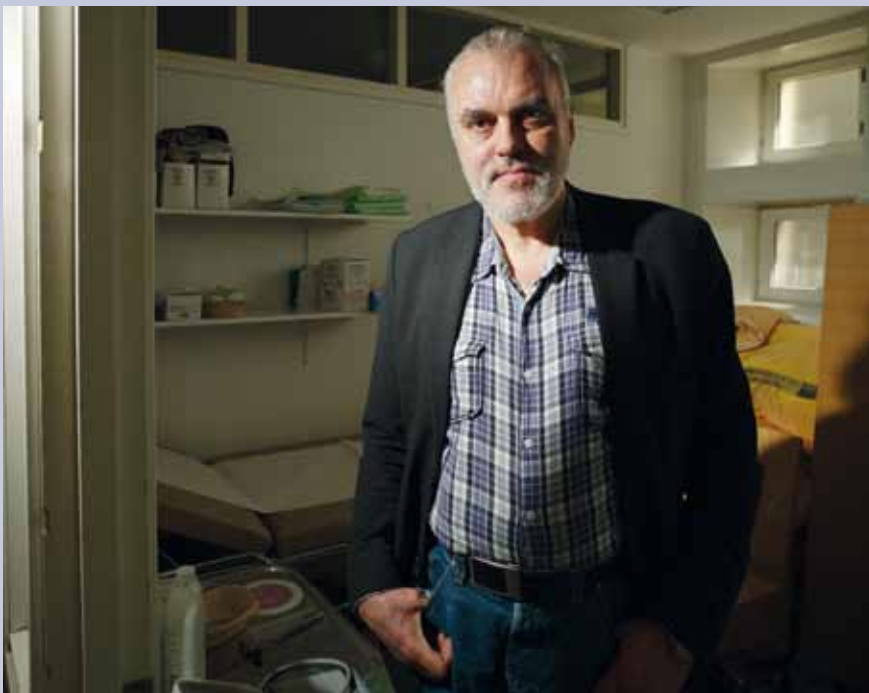
Jotkut yksityishenkilöt ovat halunneet lah-
joittaa rahaa, ja nämä rahat on viety suoraan
läheiseen apteekkiin. Kun Global Clinicin lää-
käri kirjoittaa reseptin, potilas voi mennä ha-
kemaan lääkkeen apteekista ja farmaseutti
ottaa rahat lahjoitustililtä. Toimiva järjestely.

Global Clinicin asiakkaita suurin osa on
Romanian ja Bulgarian romaneja, jotka eivät
ole paperittomia. Euroopan unionin kansalai-
sina heillä on oikeus tulla kolmeksi kuukau-
deksi turistiksi Suomeen. EU:n kansalaisina
heillä on oikeus myös terveydenhuoltoon EU:n
alueella, mutta tähän liittyy yksi mutta.

”Heillä pitäisi olla meidän Kela-korttia vas-
taava sairausvakuutuskortti omasta maastaan.
Romaniaassa kortti myönnetään henkilölle, jo-
ka voi todistaa tehneensä verokortilla töitä.
Sellaisia töitä Suomeen tulleet romanit eivät
kotimaassaan ole tehneet”, Tuomola sanoo.

Ja siksi romanit tulevat hoidattamaan haa-
vojaan tähän pikkuruiseen vastaanottohuo-
neeseen terveyskeskuksen sijaan.

Romanikerjäläisiä tuli Suomeen jo 2000-lu-
vun alussa, mutta isommissa porukoilla vuodes-
ta 2007. Silloin Romanias-
ta ja Bulgariasta tuli
Euroopan unionin jäseniä ja liikkuminen hel-
pottui. EU sallii unionin kansalaisille kolmen



DIAKONISSALAITOKSELLA HUUME- JA MIELENTERVEYSTYÖN JOHTAJANA TYÖSKENTELEVÄ PEKKA TUOMOLA ON AVANNUT SALAISEN KLINIKAN JULKISEN TERVEYDENHOIDON ULKOPUOLELLE JÄÄNEILLE MAAHANTULIJOLLE.

kuukauden oleskelun toisessa jäsenvaltiossa. Tämän jälkeen on rekisteröidyttävä.

Tiedotusvälineet kertoivat romanikerjäläisistä yhä laajemmin syksystä 2007 alkaen. Yhä useampia suomalaisia romanit ärsyttivät. Mieli- ja vamma-asiain ja netin keskustelupalstoilla romaneille toivottiin äkkilähtöä pois Suomesta.

Viimeistään vuonna 2012 näyttää siltä, että romanikerjäläiset ovat tulleet jäädäkseen, olivat suomalaiset heistä sitten mitä mieltä tahansa. Tuomola uskoo, että paperittomia hoitavalle klinikalle on käyttöä ainakin koko hänen elinaikansa ajan.

Ovelta ei käännytetä ketään

Romaniseurue odottaa klinikan oven avautumista jo hyvissä ajoin. Tänne osataan jo tulla. Monet asiakkaista ovat olleet potilaina jo

useita kertoja. He ovat saaneet hoidon ja ohjeet vaivojen hoitoon. Käyneet tässä välissä kotimaassaan Romaniassa ja palanneet taas kerjäläisiksi Suomeen. Vaivat ovat vanhoja ja ehkä jotain uusiakin on ilmaantunut. Köyhyys on hyvä kasvualusta sairauksille.

Hoitajana tällä kertaa työskentelevä lääketieteen opiskelija päästää viideltä asiakkaat sisään.

Odotustilassa on punaisia pöytiä ja sekalainen valikoima tuoleja. Kulunut nahkasohva houkuttelee lepäämään. Vessan ovesa on lapsen piirtämä riemunkirjava joutsen, nurkassa leluja.

Kaikille tarjotaan kahvia ja teetä. Täällä saa olla rauhassa, toisin kuin Helsingin kaduilla, missä ohikulkijat potkivat kerjäläisten kuppeja nurin.

Nuori nainen hellii pipopäistä vauvaa sy-

lissään. Lasta naurattavat kymmenet suudelmat poskille. Punavalkoraidallinen pipo pysyy päässä. Seurue juttelee hiljaisella äänellä. Lääkärissä käydään vuorotellen. Vauvakin pääsee tarkastukseen.

Global Clinicin henkilökunnalle asiakkaan ei tarvitse sanoa oikeaa nimeään. Nimimerkki riittää, ja toivottavaa on, että nimimerkki pysyy samana. Global Cliniciltä ei kerrota tietoja eteenpäin esimerkiksi poliisille, vaikka asiakas olisikin luvatta maassa. Täällä hoidetaan ihmisten turvettua.

Klinikka sai alkunsa Tuomolan suuttumuksesta. Hän oppi ammattilehdestään lukemalla, että Suomessa on paperittomia ja muita maahanmuuttajia, jotka eivät saa terveydenhoitoa. Heitä oli käännytetty sairaalan ovelta, tai henkilökunta oli kielinyt poliisille luvatta maassa oleskelevasta avuntarvitsijasta. Sellainen ei Tuomolasta sovi sivistysvaltioon. Lääkärinapua tarvitsevan pitää hoito myös saada, niin yksinkertaista sen pitäisi lääkäreille olla.

Päihdelääkäri Tuomola toimii Diakonissalaitoksen huume- ja mielenterveystyön johtajana ja on tottunut työskentelemään sellaisten ihmisten kanssa, joiden on vaikea löytää apua. Tuomola löysi samanmielisiä, ja noin vuoden valmistelun jälkeen klinikka avattiin. Samanlaisia klinikoita toimii esimerkiksi Ruotsissa, missä paperittomia on enemmän kuin Suomessa.

Lähes joka kerta Global Clinicille on saatu kaksi lääkärä, mutta vapaaehtoisia saisi olla enemmänkin.

Vapaaehtoiset vastuunkantajina

Kristiina Lallukka hoitaa päivätyönään van-

huksia kotihoidossa, Global Clinicilla hän on ollut mukana alusta asti. Hän huomasi ilmoituksen Lääkärien sosiaalinen vastuu -yhdistyksen kautta. Kokenuttakin lääkärä jännittää työ pienellä klinikalla.

”Potilaat eivät ole seurannassamme. Me emme tiedä, mitä heille tapahtuu”, Lallukka sanoo.

Lallukka muistaa yksijalkaisen miehen, jonka ainoa jalkakin oli huonossa kunnossa. Lallukka hoiti minkä taisi ja vannotti miestä menemään päivystykseen saman tien, jos tilanne pahenisi. Mies oli ottanut lääkärin ohjeen todesta. Jalka pelastettiin amputoinnilla lopulta Jorvin sairaalassa leikkauksella. Hätätapaukset sairaaloiden on pakko ottaa vastaan, vaikkei potilaalla olisikaan sitä EU:n hyväksymää sairausvakuutuskorttia.

Lallukka iloitsi, kun kollega kertoi nähneensä yksijalkaisen miehen tutulla paikalla kerjäämässä. Potilas pelastui.

Raskaana olevia naisia klinikalla käy tämän tästä. Lallukka muistaa kolme 16-vuotiaasta raskaana olevaa nuorta, jotka tulivat äitiensä kanssa. Raskaus eteni kaikilla ensikertalaisilla hyvin. Yksi sai antibioottikuurin tulehdukseen. Lallukka arveli ensimmäisiä lapsiaan odottavia nuoria naisia rauhoittavan jo sen, että lääkäri tutki heidät.

Synnyttäjille sairaaloiden ovet aukeavat. Niin sillekin perheelle, jonka isä ja äiti diagnosoitiin samalla synnytysreissulla Hiv-positiivisiksi. Lääkitys on Suomessa kallista, ja Global Clinic neuvoi perhettä lähtemään koti-Romaniaan hoitoa saamaan. Niin he lähtivätkin. Global Clinic oli yhteydessä romanilaiseen sairaalaan hoidon aloittamiseksi. Sitä

ei tiedetä, menikö perhe sairaalaan hoitoa saamaan.

Tänä iltana Lallukalla on käynyt kolme potilasta, jotka tarvitsisivat kipeästi hammaslääkärinä. Yhdeltä pitäisi poistaa juureen asti lohjennut hammas. Se ei vielä ole tulehtunut, mutta tulehtuu pian. Lallukka antoi mukaan särkylääkkeitä ja ohjeen: kun tulehdus alkaa ja poski turpoaa, mene heti päivystykseen. Potilas kiitti hoidosta.

Alle nelikymppinen mies ontuu sisään. Hän on jo valmiiksi nostonut verkkarin puntin vasemmasta jalasta. Turvonneen jalan haava märkii. Lallukka tarkistaa jo tutun miehen haavan, joka johtuu laskimoiden vajaatoiminnasta. Yleensä tällaisia vaivoja ei näin nuorilla miehillä ole. Mies tarvitsisi tukisukat, mutta ne ovat kalliita.

Lääkärin tehtävä on auttaa

Mediutiset valitsi Tuomolan klinikan ansios- ta vuoden terveysvaikuttajaksi 2011. Arkki- atri Risto Pelkonen lähetti Tuomolalle kortin ja kertoi, että käyttää hänen työtään hyvänä esimerkkinä vastavalmistuneille opiskelijoille. Ja yhä uudelleen tulevat asiakkaat osoittavat Global Clinicin tarpeellisuuden.

Siitä huolimatta klinikka ei miellytä kaikkia. Jotkut lääkärikollegoista ovat sanoneet suoraan, että Tuomolan kannattaisi lopettaa romanien hyysääminen. Eräs suivaantunut kansalainen oli sitä mieltä, että klinikalla työskentelevien lääkäreiden pitäisi maksaa koulutuksestaan aiheutuneet kulut takaisin valtiolle, jos heillä on aikaa hoidella luvatta maassa oleskelevia ulkomaalaisia, vaikka suomalaiset joutuvat jonottamaan terveys-

keskukseen. Tuomola on huomannut, että jostain syystä juuri Romanian romaneissa tulee ihmisille raja vastaan. Huumeiden väärinkäyttäjien sietetään paremmin kuin romaneja.

Kaikista eniten Tuomolaa kuitenkin ihmetyttää sisäministeri Päivi Räsänen kielteinen suhtautuminen paperittomien hoitoon.

”Räsänen on itsekkin lääkäri. Hänen pitäisi ymmärtää, että lääkärin pitää auttaa”, Tuomola sanoo.

Klinikalle on tullut muutamia asiakkaita, joiden oireet viittaavat tuberkuloosiin. Jotta epäily voitaisiin vahvistaa tai kumota, asiakas pitää lähettää röntgenkuvaukseen. Sairaalat eivät mielellään ota vastaan romaneita, sillä lasku jää Helsingin kaupungin maksettavaksi. Tuomolan mukaan ratkaisu olisi se, että luotaisiin valtiollinen rahasto hoidon maksamiseksi. Näin laboratoriokeista ei tarvitsisi joka kerta erikseen neuvotella. Tuberkuloosi on vaarallinen ja tarttuva tauti. Hän on koettanut tätä selittää myös sosiaali- ja terveysministeriössä.

Jos romanilla todetaan tuberkuloosi, klinikka kehottaa potilaita lähtemään takaisin Romaniaan saamaan hoitoa.

Pienin askelin eteenpäin

Helpottuneen näköinen huivipäinen nainen tulee odotussaliin. Vaiva on ainakin tällä kertaa hoidettu. Vauva vaihtaa syliä, ja nuori nainen pääsee vuorostaan vastaanotolle.

Kun kaikki ovat yksi kerrallaan vierailleet lääkärin vastaanotolla, on aika lähteä. Nuori mies kokoaa kupit ja vie ne keittiöön. Seurue kerää kassit ja nyssäkät mukaansa.



Tuolit työnnetään siististi pöydän alle. Top-patakkien alle on puettu parikin kerrosta vil-lapuseroita.

Kevät kielii jo kesän läheisyydestä, mutta kadulla on kylmää. Vielä vuonna 2011 Kala-satamassa oli kiistelty romanien leiri, mutta lopulta romanit häädettiin sieltä pois. Nyt he

asuvat autoissaan ja yhteisasunnoiksi vuora-tuissa huoneistoissa.

Ovi käy. Klinikka on tältä illalta kiinni.

Nuori nauravasilmäinen nainen soittaa vielä ovikelloa. Hän kiiruhtaa hakemaan odo-tussalin tuolille jääneen valkoisen huivin. Se on koleassa kevätsäässä tarpeen.

Oikeus- ja sisäasiat EU-perussopimuksissa

Oikeus- ja sisäasioista ei ollut määräyksiä yhdentyvän Euroopan ensimmäisissä perussopimuksissa (Euroopan hiili- ja teräsyhteisö 1950, Euroopan talousyhteisö 1957).

Epävirallinen, hallitustenvälinen yhteistyö käynnistyi 1970-luvun puolivälissä Euroopan talousyhteisön rakenteiden ulkopuolella, taustalla terrorismin uhka (ns. TREVI-yhteistyö).

Saksa, Ranska ja Benelux-maat solmivat 1985 Schengenin sopimuksen, johon vähitellen liittyi muitakin maita.

Maastrichtin sopimus Voimaan 1.11.1993.

✦ Perustetaan Euroopan unioni, joka koostuu kolmesta pilarista. III pilari rakentuu hallitustenväliselle yhteistyölle oikeus- ja sisäasioissa. Sen tavoitteena on:

- ulkorajojen ylittämiseen liittyvät säännöt ja valvonnan toteuttaminen
- terrorismin, vakavan rikollisuuden, huumekaupan ja kansainvälisten petosten torjunta
- yhteistyö rikos- ja siviilioikeudellisissa asioissa
- tulli- ja poliisiyhteistyö (mm. Euroopan poliisiviraston (Europol) perustaminen)
- laittoman maahanmuuton torjunta
- yhteinen turvapaikkapolitiikka.

✦ Euroopan kansalaisuus otetaan käyttöön jäsenvaltioiden kansalaisuuden rinnalle.

Amsterdamin sopimus Voimaan 1.5.1999.

✦ EU pyrkii kehittämään vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvana alueena. Lainsäädäntömenettelyt tehostuvat ja oikeusperustat vahvistuvat.

- I pilarin ylikansallisen yhteistyön piiriin sisämarkkinoiden rinnalle siirtyy oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeudellisissa asioissa, ulkorajojen valvonta ja turvapaikka-asiat (tehostettu yhteistyö, mm. yhteisten säädösten luominen).
- III pilariin hallitustenvälisen yhteistyön piiriin jää poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö; luodaan mahdollisuus rikosoikeudelliseen harmonisointiin tietyissä vakavissa, rajat ylittävissä rikoksissa.

✦ Schengen-yhteistyö sisällytetään Euroopan unionin lainsäädäntöön:

- henkilötarkastukset sisärajoilla lopetetaan
- EU:n ulkorajojen ylittäjiin aletaan soveltaa yhteisiä sääntöjä

- viisumeja koskevat säännöt yhdenmukaistetaan
 - poliisiyhteistyötä tiivistetään
 - oikeudellista yhteistyötä tehostetaan nopeuttamalla luovutusmenettelyä ja rikostuomioiden täytäntöönpanon siirron avulla
 - Schengenin tietojärjestelmä (SIS) perustetaan ja sitä kehitetään edelleen.
- ✦ **Edellytykset eriytyvään integraatioon (Ison-Britannian, Irlannin ja Tanskan erityisasema).**

Nizzan sopimus Voimaan 1.3.2003.

- ✦ Vaikutukset oikeus- ja sisäasioihin vähäisiä; jo sovittua kehystä täsmennetään.
- ✦ EU-maiden syyttäjien yhteistyöelimen Eurojustin tehtävät määritellään.
- ✦ EY-tuomioistuimen toimivalta oikeus- ja sisäasioissa laajenee.

Lissabonin sopimus Voimaan 1.12.2009.

- ✦ Pilarijaosta luovutaan, oikeus- ja sisäasioissa sovellettavaksi samat säännöt kuin muillakin politiikanaloilla. EU-tuomioistuimen toimivalta laajenee vastaamaan muita EU-toiminnan sektoreita.
- ✦ Oikeus- ja sisäasioiden strategiset suuntaviivat määritellään Eurooppa-neuvostossa.
- ✦ Eriytyvä integraatio: Iso-Britannia, Irlanti ja Tanska osittain yhteistyön ulkopuolella.
- ✦ Vastavuoroisen tunnustamisen periaate oikeudellisessa yhteistyössä.
- ✦ Mahdollisuus tarvittaessa säätää rikosten ja seuraamusten vähimmäissäännöksistä EU-politiikan tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.
- ✦ Eurojustin uudet tehtävät ja mahdollisuus perustaa eurooppalainen syyttäjänvirasto unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Mahdollisuus laajentaa viraston toimivaltaa erikseen myös muuhun rajat ylittävään vakavaan rikollisuuteen.
- ✦ EU:n operatiivinen yhteistyö sisäisen turvallisuuden asioissa vahvistuu.
- ✦ EU:n perusoikeuskirja oikeudellisesti sitovaksi: kansalaisten perusoikeudet ja -vapaudet määritellään.
- ✦ EU liittyy Euroopan ihmisoikeussopimukseen.
- ✦ Lainsäädäntöä koskeva kansalaisaloite mahdolliseksi: miljoona EU-kansalaista voi vaatia Euroopan komissiota tekemään ehdotuksen unionin toimivaltaan kuuluvassa asiassa.

Lähde: oikeusministeriö.

Kuvalähteet

Pekka Kiirala (valokuvaus): s. 17, 18, 32, 53, 55, 59, 72, 74, 76, 80, 96, 99, 103.

Lehtikuva: s. 12, 14–15 (Tor Wennström), 22 (Roni Elomaa), 68–69 (Reuters / Santiago Ferrero), 87 (AP / Andrew Medichini) 106 (Martti Kainulainen).

Shutterstock: s. 10, 16, 21, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 46, 47, 48, 51, 57, 60, 61, 63, 64, 66, 67, 71, 82, 84, 89, 92, 94, 95 sekä kannen kuvat.

REILU EUROOPPA?

EU-yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa

Kuinka EU-maiden yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa on tiivistynyt Lissabonin sopimuksen myötä?

Kuinka EU:n tavoite vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostamisesta on toteutunut?

Millaisen perusturvan EU takaa kansalaiselleen?

Mihin suuntaan eurooppalaista maahanmuutto- ja turvallisuuspolitiikkaa ollaan yhtenäistämässä?

Kuinka EU-kansalaisten perintö-, avioero- ja huoltajuuskiistoja ratkotaan yhdyntävässä Euroopassa?

Kuinka tiiviiksi rikosoikeudellista yhteistyötä on kehitettävä rajat ylittävän rikollisuuden hillitsemiseksi?

Linnoittautuuko vapaan liikkuvuuden Eurooppa tarkoin valvottujen ulkorajojensa sisäpuolelle?

ISBN 978-951-37-6321-3

PDF ISBN 978-952-281-038-0

