



ETT RÄTTVIST EUROPA?

EUROPAINFORMATIONEN ■ UTRIKESMINISTERIET

ETT RÄTTVIST EUROPA?

EU-SAMARBETET I RÄTTSLIGA
OCH INRIKES FRÅGOR

ETT RÄTTVIST EUROPA?

EU-SAMARBETET I RÄTTSLIGA OCH INRIKES FRÅGOR



**Eurooppatiedotus
Europainformationen**

ulkoasiainministeriö • utrikesministeriet

Utgivare: Utrikesministeriets Europainformation
Förläggare: Edita Publishing Ab

© Författarna och utrikesministeriets Europainformation

Intervjuer s. 18, 34, 54, 58, 74, 78, 98, 102
Susanna Niinivaara

Grafisk planering och ombrytning: Marjut Heikkinen / Edita Publishing Ab

Originalalets titel: Reilu – Eurooppa EU-yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa
Översättning till svenska: Katri Silfverberg

ISBN 978-951-37-6355-8
PDF ISBN 978-952-281-040-3
Tryck: Bookwell Oy
Borgå 2012

FÖRENADE I MÅNGFALDEN

Vad är det bästa med att ströva omkring i storstäder - i London, Paris, New York eller Stockholm? Jag tycker att det är det multikulturella, den fina känslan att här bor människor av alla storlekar, utseenden, färger och språk sida vid sida.

Till vardagen i en storstad hör oundvikligen en annan sida: oroligheter orsakade av arbetslösa - vilka ofta också är migranter - människo- och narkotikahandel, vårdnadstvister, komplicerade skilsmässor och arvskiften, dvs. problem som är kända i alla länder i Europa.

Europeiska unionens motto *förenade i mångfalden* är eftersträvänsvärt. Varje finländare vet och alla borde medge att vi inte klarar oss i framtiden utan migranter som kommer hit för att bidra till att försörja vår åldrande befolkning. Vi måste bygga upp ett mer multikulturellt samhälle, där alla har lika rättigheter och skyldigheter.

Detta byggnadsarbete är inte lätt, men den europeiska integrationen och den ständigt ökande rörligheten kräver harmoniserade förfaranden och ett intensifierat samarbete också på områden som traditionellt hört till den egna beslutanderätten hos självständiga stater: rättsliga och inrikes frågor.

Det är dags att fråga hur det mål om inrättandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa som ställdes 1999 vid toppmötet i Tammerfors har förverkligats. Hur garanterar man grundtryggheten för medborgarna och hur skyddar man dem i ett EU i förändring? I vilken riktning håller man på att harmonisera den europeiska migrations- och säkerhetspolitiken? Hur intensivt måste det straffrättsliga samarbetet göras för att råda bot på den gränsöverskridande brottsligheten?

I denna publikation analyseras EU:s politik av **Johannes Koskinen** som var justitieminister under Finlands första EU-ordförandeskapsperiod, nuvarande justitieminister **Anna-Maja Henriksson**, inrikesminister **Päivi Räsänen**, överdirektör för inrikesministeriets migrationsavdelning **Pentti Visanen** samt docenten i straffrätt **Sakari Melander**.

En diskussion om Europas riktning väcks av EU-kritikern **Thomas Wallgren**, medborgaraktivisten **Mervi Leppäkorpi**, direktören för gränssäkerhetsmyndigheten Frontex **Ilkka Laitinen**, EU-domstolens finska domare **Allan Rosas** och läkaren **Pekka Tuomola** som öppnat en hemlig klinik för papperslösa migranter. Den estniske företagaren **Andres Hoop** och asylsökanden **Abdisakur Sabriye** som kommit till Finland från Somalia med hjälp av människosmugglare berättar om sina egna erfarenheter om migration under EU-tiden.

Jag vill framföra Europainformationens tack till alla våra artikelförfattare för deras djupgående och klara artiklar. Jag tackar dem som intervjuats för sin öppenhet och för att ha gett ett ansikte till förordningar och direktiv som ofta känns väldigt juridiska. Till sist vill jag tacka journalisten **Susanna Niinivaara** som med ett mycket professionellt grepp skrivit intervjuerna.

Jag hoppas att publikationen **Ett rättvist Europa?** utöver att den ökar medborgarnas kännedom om EU också lyckas väcka tankar, insikter och motargument - det har varit vårt mål.

Helsingfors, den 11 september 2012
Päivi Toivanen
Redaktionschef vid Europainformationen

INNEHÅLL

JOHANNES KOSKINEN

Finland som vägvisare i EU:s rättsliga och inrikes frågor	9
"EU har försvagat medborgarskapet" Thomas Wallgren	18

ANNA-MAJA HENRIKSSON

EU och medborgarnas grundtrygghet	23
Så i Finland, vilken trend i EU?	34

PÄIVI RÄSÄNEN

Skyddet av medborgarna i ett Europa i förändring	39
"De grundläggande rättigheterna har en framhävd ställning i Frontex" Ilkka Laitinen	54
"EU underlättade rörligheten väldigt mycket" Andres Hoop	58

PENTTI VISANEN

EU:s migrations- och asylpolitik	61
Immigrant? Flykting? Asylsökande?	73
"Ingen är olaglig" Mervi Leppäkorpi	74
"Sedan fick jag hjälp av smugglare" Abdisakur Sabriye	76

SAKARI MELANDER

Den europeiserade straffrätten	83
"EU-domstolens inflytande har ökat" Allan Rosas	98
En hemlig klinik sköter de romska tiggarnas sår Pekka Tuomola	102



JOHANNES KOSKINEN

FINLAND SOM VÄGVISARE I EU:S RÄTTSLIGA OCH INRIKES FRÅGOR

Finlands första ordförandeskap i Europeiska unionen under andra hälften av 1999 sammanföll med ett historiskt brytningsskede i två utvecklingsförlopp: man slog fast modellen för hur förhandlingarna om en utvidgning av unionen skulle ske och rättsliga och inrikes frågor togs med i ett målmedvetet europeiskt samarbete. Toppmötena i Tammerfors och Helsingfors inverkade väsentligt på de resultat som EU uppnådde i början av 2000-talet.

Grundfördraget ändrades 1997 genom Amsterdamfördraget som trädde i kraft i maj 1999. Där uppställdes som mål för Europeiska unionen att "bevara och utveckla unionen som ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, där den fria rörligheten för personer garanteras samtidigt som lämpliga åtgärder vidtas avseende kontroller vid yttre gränser, asyl, invandring och förebyggande och bekämpande av brottslighet".

Genom Amsterdamfördraget överfördes det civilrättsliga samarbetet samt visum-, migrations- och asylfrågorna från tredje pelaren med ett svårare förfarande för beslutsfattande till den s.k. gemenskapspelaren. I praktiken innebar detta en möjlighet till snabbare avancemang i EU-regleringen av dessa frågor. Beslutsfattandet effektiviserades också i de frågor som blev kvar i tredje pelaren, i synnerhet när det gäller det straffrättsliga samarbetet. Unionen kunde börja fatta direkt tillämpliga beslut om tillnärmning av lagstiftningen. I rambeslutet fastställdes en

tidsram inom vilken medlemsstaterna skulle ändra sin nationella lagstiftning i enlighet med beslutet. Trots att rambeslutet krävde enhällighet i rådet för att uppkomma, stärkte det politiska och moraliska trycket tillnärmningen av lagstiftningen i medlemsstaterna.

Medborgarna har med rätta undrat över varför den fria rörligheten över gränserna inte har kopplats mer direkt till ett rättsligt ansvar. Den som missbrukar friheterna eller begår brott i ett annat medlemsland ska svara för gärningarna enligt samma principer - olika brottsrekvisit eller processuella bestämmelser får inte leda till att påföljder kan undvikas genom att man håller sig till gråzonen mellan de nationella lagarna. När marknaden för varor, tjänster, kapital och arbetskraft har integrerats, måste också skillnaderna i rättssystemen minskas.

★ Ett område med frihet, säkerhet och rättvisa

När EU:s mål i grundfördraget sålunda hade blivit att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa och regleringen av de ämnesområden som behövdes för detta hade underlättats, måste ett mer exakt innehåll fastställas för det nya arbetsfältet. I januari 1999 godkände justitie- och inrikesministrarna i RIF-rådet handlingsplanen från Wien "för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa". Denna plan var dock ännu mycket generell, och innehöll främst principer för framskridandet och tyngdpunkter för det kommande arbetet.

Man kom överens om att den högsta nivån skulle engageras genom ett särskilt temamöte för stats- och regeringschefer, vilket alltså inföll under Finlands ordförandeskap och hölls i Tammerfors i oktober 1999. Utifrån handlingsplanen från Wien sammanfördes vid justitieministeriet och inrikesministeriet samt vid rådets sekretariat idéer till ett programutkast. Under försommaren presenterade jag tillsammans med justitieministeriets kanslichef Kirsti Rissanen det första utkastet till slutsatser för toppmötet för statsminister Paavo Lipponen.

Statsrådets EU-sekretariat ansvarade för beredningen av toppmötet



under ledning av statsministern. Understatssekreterare Antti Peltomäki pendlade på hösten i EU-ländernas huvudstäder och testade programpunkternas godtagbarhet och förhandlade om formuleringar för dem. I Åbo ordnades i september ett inofficiellt råd för rättsliga och inrikes frågor, där vi fick viktig respons från justitieministers- och inrikesministerskollegor för färdigställandet av programmet.

Den på sommaren 1999 utnämnda nya kommissarien för rättsliga och inrikes frågor Antonio Vitorino gav ett starkt stöd i Bryssel. I oktober, precis före mötet i Tammerfors, inrättades vid kommissionen ett eget generaldirektorat «Justice and Home Affairs» för denna sektor.

★ Tio milstolpar från Tammerfors

Europeiska rådets särskilda möte i Tammerfors den 15-16 oktober 1999 antog detaljerade slutsatser, vilka sammanställdes och gavs namnet de tio milstolparna (milestones). Slutsatserna grupperades i den gemensamma asyl- och migrationspolitiken, ett europeiskt område med verklig rättvisa och i slutsatser gällande brottsbekämpning i hela unionen. Som rådsordförande lade statsminister Lipponen tonvikt vid att höja rättsliga och inrikes frågor till en högre politisk nivå i EU-samarbetet.

Man beslutade skapa en övergripande politik för unionen i migrations- och asylfrågor. Tillsammans med ursprungsländerna måste man påverka orsakerna till emigration.

Ett viktigt initiativ var beslutet att sträva mot ett gemensamt asylsystem utifrån en fullödlig tillämpning av Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning. Man stärkte uttryckligen den s.k. non-refoulement-principen, enligt vilken ingen får återsändas till en miljö där personen riskerar falla offer för förföljelser. Enighet om en fond för att jämna ut de kostnader som föranleds av flyktingar uppnåddes inte, utan frågan lämnades för senare prövning.

Den tredje milstolpen var beslutet att trygga ett rättvist bemötande för migranter som bor lagligt på EU-området - rättigheter och skyldigheter som kan jämföras med EU-medborgarnas status. I detta samman-



KAARINA KAIKKONENS INSTALLATION SKUGGAN, SAMMANSTÄLLD AV HUNDRATALS HERRKAVAJER, VAR UPPSPÄND ÖVER GATAN MELLAN FINLAYSONS OCH FRENCKELLS HUS MEDAN EUROPEISKA RÅDET HÖLL MÖTE I TAMMERFORS I OKTOBER 1999.

hang intensifierades bekämpningen av rasism och främlingsfientlighet.

Under rubriken "Hantering av migrationsflöden" samlades politiska åtgärder mot olaglig migration, människohandel och människosmuggling. Brottsdefinitionerna skulle harmoniseras, straffen skärpas och gränsbevakningen intensifieras.

I milstolparna för ett europeiskt område med verklig rättvisa betonades vikten av en bättre tillgång till rättvisa för medborgarna. Man beslutade skapa ett uppdaterat och hanterligt informationssystem, med information om de andra medlemsstaternas rättsförvaltning. Rättshjälp över gränserna, indrivning av konsumenters tillgodohavanden och förbättrandet av brottsoffrens ställning på hela unionsområdet gjordes till pionjärprojekt.

I Tammerfors kom man överens om att principen om ömsesidigt erkännande ska vara utgångspunkten både i privaträttsliga och i straffrättsliga frågor. Domar som avkunnats av domstolar i andra medlemsstater ska kunna verkställas mer direkt utan byråkratiska mellanskeden

och förfaranden. Mest brådsnade det med att underlätta förfarandet för utlämning för brott och genomförandet av beslut om kvarstad och säkringsåtgärder över EU:s inre gränser.

Man kom överens om att fortsätta tillnärmningen av privaträtten och civilprocessrätten. Som exempel på mer långtgående behov av harmonisering nämndes i programmet mottagande av bevis, interimistiska åtgärder, betalningsordrar samt tidsfrister för en bättre tillgänglighet av rättsskydd.

De tre programpunkter som gällde brottsbekämpning väckte den livligaste och skarpaste debatten vid toppmötet utöver diskussionen om fördelningen av bördan i asylpolitiken. Medlemsländerna kom överens om en intensifiering av samarbetet mellan myndigheterna för att personer som missbrukar EU:s rättigheter och kränker andras rättigheter ska ställas till svars för sina brott. För att effektivisera förebyggandet av brottslighet ålades medlemsstaterna skyldigheten att lägga fram nationella program för brottsbekämpning och att stärka samarbetet sinsemellan utifrån bästa praxis.

I Tammerfors gavs klara riktlinjer för ett stärkt samarbete mellan polismyndigheter och rättsliga myndigheter. Europeiska rådet uppmanade medlemsstaterna att inrätta gemensamma utredningsgrupper för narkotikabrott, människohandel och terrorism. Man beslutade inrätta Eurojust, sammansatt av nationella åklagare och utredningsdomare samt polisens sambandspersoner, för bekämpning av allvarlig organiserad brottslighet. Dessutom beslutade man inrätta Europeiska polisakademien för utbildning av högre brottsbekämpande myndigheter, till en början som ett nätverk mellan de nationella polisutbildningsinrättningarna.

I fråga om tillnärmningen av de nationella strafflagarna prioriterades sådana former av brottslighet som till sin natur är typiskt gränsöverskridande: ekonomiska brott (penningtvätt, korruption, förfalskning av euron), narkotika- och människohandelsbrott, sexuellt utnyttjande av barn, IT-brottslighet och miljöbrott. Man skulle sträva efter gemensamma definitioner på dessa brott samt efter en mer enhetlig reglering gällande väckande av åtal och påföljderna. För att utrota penningtvätt beslutade man inrätta skyndsamma specialåtgärder.







★ Arbetet fortsätter

Under Finlands ledning visade man alltså riktningen och antecknade substantiella mål för det första skedet för EU-samarbetet i rättsliga och inrikes frågor. Som ett andra initiativ började man använda effektiviserade arbetsmetoder och nya institutioner.

Beredningen av nya direktiv och rambeslut gjordes mer effektiv genom att ställa klara tidsgränser för kommissionens normberedning, för råds- och parlamentsbehandlingen och för ikraftträdandet av direktiven i alla medlemsländer. Under ledning av kommissionär Vitorino började man utarbeta och upprätthålla en resultattavla, genom vilken tidtabellerna både för beredningen och för det nationella genomförandet har effektiviserats.

Vid EU-toppmötet i Tammerfors kom statsministrarna för de dåvarande femton medlemsländerna överens om sammanlagt sextio projekt. Genomförandet av dessa projekt skulle utvärderas efter två år, också på stats- och regeringschefsnivå. Detta sätt att binda upp medlemsstaterna lyckades, och bidrog till att man fortsatte användningen av metoden

med femårsprogram i programmen från Haag 2004 och Stockholm 2009.

I Tammerfors framskred också projektet med Europeiska unionens stadga om de mänskliga rättigheterna. Det ledde till att de grundläggande rättigheterna stärktes i hela unionens verksamhet - först som en stadga om de grundläggande rättigheterna antagen som en politisk deklaration - sedan på ett juridiskt bindande sätt i Lissabonfördraget.

Institutionerna har effektiviserats på den linje som Finland drivit, pragmatiskt och genom undvikande av onödig svulstighet. Eurojust inrättades i Haag 2002. En mer långtgående idé om en övernationell europeisk åklagarmyndighet hålls fortfarande levande t.ex. såsom en benämning i det nya grundfördraget, trots att en federalistisk konstruktion av den typen upprepade gånger har avvisats.

Europeiska polisbyrån Europol hade inrättats redan 1992, men den inledde sin verksamhet i full utsträckning efter att Europol-konventionen trädde i kraft 1999. Det tredje samarbetsorganet inom brottsbekämpning, Europeiska polisakademin Cepol, lyckades man utifrån be- sluten i Tammerfors inrätta först 2005.

Europeiska unionens kraftiga utvidgning i medlet av decenniet förde med sig länder med rättssystem som befann sig i ett problematiskt utvecklingsskede. I den europeiska politiken för rättsliga och inrikes frågor efterlyses mer uppmärksamhet på den vardagliga verksamheten hos rättsväsendet, polisen och förvaltningen: Hur realiseras människornas rättigheter i praktiken i alla medlemsländer? Hur överförs goda avsikter från pappret till människors verkliga upplevelser? Det är en stor uppgift för de kommande åren.



JOHANNES KOSKINEN
riksdagsledamot, sdp
justitieminister 1999–2005

"EU HAR FÖRSVAGAT MEDBORGARSKAPET"

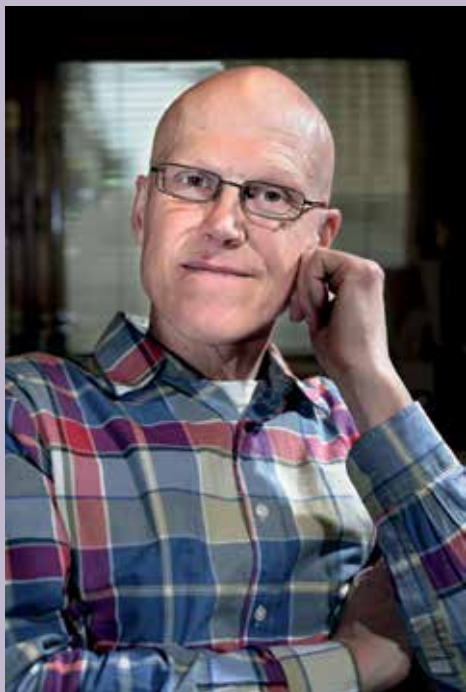
Filosofen **Thomas Wallgren** motsatte sig Finlands anslutning till Europeiska unionen och deltog synligt i folkrörelsen före den rådgivande folkomröstningen 1994. Ja-rösterna för EU vann och Finland anslöt sig som medlem 1995. Detta har enligt Wallgren lett till att demokratin, medborgarskapet och det civila samhället har försvagats.

I synnerhet har detta enligt Wallgren påverkats av den utveckling som skett inom

rättsliga och inrikes frågor. "EU har blivit allt mer likt en federation och främmande för medborgarna", summerar Wallgren.

Wallgren är medlem i Finlands socialdemokratiska parti och representerar partiet i Helsingfors stadsfullmäktige. Wallgren har också varit kandidat i riksdagsvalet, senast våren 2012. Han är alltså medlem i ett parti som förhåller sig positivt till EU, men förbehåller sig rätten att kritisera EU-politiken också i sitt eget parti.

THOMAS WALLGREN ÄR DOCENT I FILOSOFI OCH SOCIALDEMOKRATISK EU-KRITIKER.



Demokratin smulas sönder

Wallgren har hela sitt liv varit aktiv och påverkat i olika folkrörelser. Han har motsatt sig kärnkraft, försvarat gamla skogar, kritiserat finländska företags verksamhet i utvecklingsländer, försvarat romernas rättigheter i Finland, och så vidare.

Nu anser Wallgren att demokratin och folkrörelserna ligger på sitt yttersta såväl i Finland som i hela Europa. Och den skyldiga till detta är enligt honom EU.

"Finländarna hade inte röstat för EU, om man inte hade kunnat kalla EU för ett förbund mellan självständiga stater. Unionen behövde därför inte vara helt egen, eftersom vi ändå var självständiga. Nu är EU ett förbundsstatsprojekt."

Därför känner medborgarna enligt Wallgren nu främlingskap inför EU.

"Vi känner inte detta nya EU, eftersom utvecklingen skett bakom vår rygg. Medborgarna är allt mer offer av historien än dess sub-

jekt. Detta är en radikal ändring. Tänkesättet att en av mina uppgifter här i dag är att sörja för hurdan världen är i morgon, vilket hör till livet, försvagas.”

Och när detta sker, smulas tanken om den västerländska demokratin sönder, den tanke vi fått i arv av franska revolutionen.

”I ett 200 års perspektiv är Europeiska unionen en dramatisk vändning mot det sämre i utvecklingen av den västerländska demokratin, säger Wallgren.

Enligt Wallgren har de som drivit ett EU-medlemskap inte förstått vad de ville ha. Och slutligen var det som man ville ha saker som inte var förenliga.

”Man förstod inte att demokrati som inte byggs upp på ett demokratiskt sätt, förstör sig själv. Man förstod inte det verkliga förhållandet mellan processen och innehållet. Det är en verklig sak, inte bara något som filosoferna mal på om”, säger Wallgren. Om man alltså vill ha ett folkstyrt system, måste människorna också kunna delta i konstruktionen av systemet. Och då måste makthavarna också vara redo för ett sådant alternativ att medborgarna när de tillfrågas ibland vill ha något annat än vad den politiska eliten vill ha.

”För de finska EU-anhängarna var det viktigare att ansluta sig till det transatlantiska västerländska samarbetet än att analysera hurdan det förbund är, med vilket man ansluter sig. Vi beslutade ansluta oss till väst precis i det skedet som väst hade blivit något sådant som man egentligen inte skulle vilja ansluta sig till. Och här är denna paradox. Precis när vi fick komma med på festen, var festen redan över. Så gick det för oss.”

Den väg som ledde till Lissabonfördraget

var enligt Wallgren EU:s stora förlorade möjlighet, vilken ledde till att medborgarna alie nerade sig allt mer. ”Sekellång utveckling av medborgarskapet har nu smulats sönder. Det är allt svårare för medborgarna att förstå att den offentliga makten är vår makt”, säger Wallgren.

Lissabonfördraget kunde ha varit en fin möjlighet att föra en medborgardiskussion om unionens framtida riktning. Längst gick man i Holland, Frankrike och Irland där man ordnade en folkomröstning om fördraget.

”Och medborgarna sade att detta inte är ett bra avtal, detta vill vi inte ha. Irland fick rösta på nytt, Frankrike och Holland fick det inte. Det var ett ganska häftigt beslut”, säger Wallgren.

EU binder inte upp vid sina ideal

EU är i Wallgrens sinne ett samfund som inte själv åtar sig att uppfylla sina egna ideal. EU säger sig respektera demokrati och samtidigt förstör den med sitt eget handlande detta åtagande.

”Försvagandet av medborgarskapet syns bäst i hur svårt det är att få understöd för lånen till Grekland i Finland och i andra länder. Man tänker att Greklands problem inte är mina problem. När man inte gett människorna en möjlighet eller orsak att delta i bygget av samfundets karaktär, blir det främmande. Och när det blir främmande, varför skulle vi betala. Det finns inget moraliskt åtagande. Den enda orsaken att betala är att om man inte betalar, går det illa för oss.”

De romska tiggarna som kommit till Finland från Rumänien har fått den finska majoritetens hat i nacken på sig. Enligt en enkät

“EU HAR FÖRSVAGAT MEDBORGARSKAPET”

utförd av MTV3 i april 2012 skulle en stor majoritet, dvs. 80 procent, av finländarna utvisa romerna tillbaka till sitt hemland. Och i detta skede borde det redan vara klart för alla finländare att romerna är medlemmar i vårt gemensamma EU.

”På något sätt tänker jag att romerna som tigger i gathörnet utgör ett slags utdragen demonstration. På något sätt en politisk rörelse. En stark och verkningsfull sådan. ”Men vi vet inte vart den för.”

Riktningen måste diskuteras

Finländarna poängterar gärna betydelsen av toppmötet i Tammerfors 1999 för utvecklingen av EU:s rättsliga och inrikes frågor. Wallgrens tolkning är en annan. Enligt honom lyckades Finland nog vid mötet i Tammerfors påskynda skötseln av olika frågor och få tillstånd beslut, men själva vägkartan hade lagts fram redan tidigare.

”I och med Amsterdamfördraget förändrades EU:s karaktär i princip, eftersom rättsliga och inrikes frågor blev en del av gemenskapens beslutsfattande. Lissabonfördraget cementerade juridiskt sett EU:s förvandling till en gemenskap för rättsliga och inrikes frågor. Genombrottet var Amsterdam och Lissabon bara förstärkte detta”, säger Wallgren.

”I kärnan av självständigheten finns enligt den klassiska politiska teorin monoopolet på användningen av legitimt våld, vilket tillkommer staten. Nu övergår användningen av detta legitima våld genom Amsterdamfördraget delvis på unionen och detta fördjupas av Lissabonfördraget. Monoopolet på användningen av våld är kärnan i självständigheten och den finns inte längre hos medlemsländerna.

Man kan se det som bra eller dåligt, i princip motsätter jag mig inte, men det är fel att det har skett utan en principiell diskussion. Det bidrog helt väsentligt t.ex. till sannfinländarnas valseger.”

Men vi har ju fortfarande vår egen polis, armé och vårt eget gränsbevakningsväsende?

”Dessa fungerar parallellt. Redan i Amsterdamfördraget kom man överens om att polisen i ett land får verka i andra länder. Först parallellt i liten skala, sedan parallellt i större skala, sedan olika skyldigheter att lämna information över gränserna. Den gränsöverskridande operativa verksamheten är allt oftare finsk vardag.”

Såsom exempel på detta är Frontex, om vilken vi berättar mer på sidan 54–57.

Tillsyn på marknadens villkor

Wallgren är orolig över den övervakning av medborgarna som tillåts i EU. Övervakningsåtgärderna tilltog överallt i världen efter terrorbåden mot USA den 11 september 2001, men enligt Wallgren hade den ”totalitära medborgarövervakningens” logik skapats i EU redan före detta.

”Genom Amsterdamfördraget inleddes den transnationella verksamheten, samarbetet mellan domstolar och gränsbevakning. Människorna vet säkert inte att man inom EU beslutat att all vår datatrafik lagras och övervakas. Myndigheternas datainsamling och dess utbytbarhet utvecklas snabbt inom EU.”

Schengenavtalet garanterar fri rörlighet inom de länder som omfattas av avtalet. När bevakning alltså inte längre utförs vid statsgränserna kompenseras detta enligt Wallgren av att man godkände att alla får övervakas



"ROMERNA SOM TIGGER I GATHÖRNEN ÄR ETT SLAGS LÅNG DEMONSTRATION, EN POLITISK RÖRELSE."

överallt. Det orsakar inga protester, eftersom alla inte märker den ökade övervakningen.

"Vi alla övervakas, men den depolitiserade medelklassen märker ingen skillnad. Övervakningen och tillsynen riktar sig mot två grupper, medborgare som är politiskt aktiva och papperslösa som kommit från andra länder. En aktivistbuss på väg till Bryssel kan stoppas på gränsen, sådant har hänt. Alltså kringskärs demonstrationsrätten hos dem som har det största behovet att använda sig av denna rätt."

Inom EU talar man om den gemensamma migrations- och asylpolitiken, men enligt Wallgren håller man i praktiken på att skapa ett tudelat bemötande för människor som kommer från annat håll. För den eftertraktade arbetskraften skapas flexibel inresa och privilegier i EU och asylsökande försöker man avvisa redan innan de kommit in i unionen.

"Vi har differentierade medborgarrättigheter och medborgarfriheter både för EU-

medborgare och för personer som kommer från annat håll. Detta skulle jag gärna se att man forskade i. Det är typiskt för EU att konsekvenser undersöks relativt litet."

Enligt Wallgren styrs EU:s beslutsfattande allt starkare av näringslivets intressen.

"Innehållsmässigt ännu det att man satsat starkt på förebyggande av människohandel, men ganska litet på hjälp till offer för människohandel. Man har satsat på förhindrande av brottslighet och terrorism, men ganska litet på förebyggande av skattesmitning."

Wallgren misstänker att övervakningen av medborgarna inte utvecklats för att EU skulle ha en politisk passion att förhindra terrorism.

"Övervakningen utvecklas för att det finns en ekonomisk passion att sälja. Tidigare fanns statens intresse att skydda sig i bakgrunden till maktsamhället, nu är det businessintresset: iveren att sälja samt att utveckla och skapa marknader."



EU OCH MEDBORGARNAS RÄTTSSÄKERHET

När Finland anslöt sig till Europeiska unionen 1995 fanns det knappast någon som anade med vilken hisnande hastighet integrationen skulle framskrida på det rättsliga området under de kommande åren. Den inhemska lagstiftningen hade i början av 1990-talet redan på många sätt omarbetats i EU-skick, men inom rättsliga och inrikes frågor inleddes det europeiska samarbetet på allvar först när Finland redan var medlem av EU. Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999 anses vara en milstolpe. Vid mötet beslutade EU-ländernas huvudmän att göra utvecklandet av EU till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa till ett viktigt mål.

Det europeiska rättsliga området byggs fortfarande upp. Man har skapat en stark grund, men allteftersom integrationen framskrider och rörligheten ökar behövs allt mer samarbete. De politiska beslutsfattarna måste söka både praktiska och lagstiftningsmässiga lösningar till de ökade behoven hos europeiska företag och EU-medborgarna. Också vi, EU-ländernas justitieministrar, förhandlar om aktuella frågor i medeltal varannan månad. Arbetet är inte alltid lätt, eftersom vi ofta rör oss, i synnerhet när det gäller straffrätt och familjerätt, på ett område som står mycket nära kärnan för samhällsordningen och suveräniteten i medlemsstaterna, också i Finland. I det rättsliga samarbetet är det fråga om mycket konkreta frågor, såsom vilket lands lagstiftning som ska

tillämpas i gränsöverskridande frågor gällande underhållsbidrag och arv. Eftersom det rättsliga samarbetet påverkar medborgarnas vardag, har det på ett eller annat sätt relevans för oss alla. Detta är ett faktum som det vore bra att betona t.ex. i skolundervisningen i samhällslära.

Sedan december 2009 har Lissabonfördraget, EU:s stadga för de grundläggande rättigheterna och Stockholmsprogrammet som godkänts av Europeiska rådet utgjort grunden för EU:s lagstiftningsarbete och den europeiska rättspolitik. Man talade igen t.o.m. om revolutionerande reformer, när EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna blev juridiskt bindande och man övergick i rättsliga och inrikes frågor, men några små undantag, till att iaktta samma förfaranden och principer som inom andra EU-politikområden. Huvudregeln är att initiativen till lagstiftning tas av kommissionen och lagstiftningen antas av Europeiska unionens råd och Europaparlamentet. I rådet fattas besluten med kvalificerad majoritet. Det är minst sagt motiverat att tala om 2009 som en brytningspunkt som avslutade den epok som börjat från Tammerfors och som inledde den andra fasen i integrationen av rättsliga och inrikes frågor. Kommissionen ville betona att en ny tid börjat också genom att ändra sin organisation: rättsliga frågor har nu sin egen kommissionär och ett eget «ministerium» dvs. kommissionens generaldirektorat för rättsliga frågor.

★ Gränsöverskridande tvister

EU är ett område med fri rörlighet, där människorna fritt kan röra sig från ett EU-land till ett annat som turister eller för att studera, grunda familj eller arbeta. Ca 12 miljoner EU-medborgare bor i en annan EU-stat och inte i sitt eget hemland och makarna i ca 16 miljoner par är från olika länder. I december 2011 bodde ca 230 000 myndiga finländare stadigvarande utomlands. Ofta medverkar EU i dessa personers liv obemärkt, från barndomen till ålderdomen och unionens inverkan upphör inte ens när medborgarna dör: på unionens område behandlas årligen ca 450 000 arv som kräver handläggning i flera länder.



EN AV UTMANINGARNA FÖR ETT ÄLDRADE EUROPA ÄR ATT TRYGGA RÄTTEN TILL ETT VÄRDIGT LIV FÖR SINA ÄLD-
RINGAR. I EU FIRAS TEMAÅRET FÖR ETT AKTIVT ÄLDRADE OCH SOLIDARITET MELLAN GENERATIONERNA ÅR 2012.

Gränser överskrids inte bara fysiskt: när den elektroniska handeln växer kan man öka konsumenternas förtroende för den genom EU-regler.

I EU har man berett en gemensam lagstiftning för att underlätta verksamheten för människor och företag som rör sig fritt på unionens område. Gemensamma regler behövs i synnerhet när allt inte går bra och det uppstår rättsliga tvister. Gränsöverskridande tvister är redan i princip mer invecklade än andra: ofta är det inte ens klart vilket lands domstol som kan behandla ärendet och vilket lands lagstiftning som ska iakttas. Genom EU-förordningar skapas gemensamma regler för att lösa problemen. EU har utfärdat förordningar för att underlätta behandlingen av ärenden som gäller t.ex. skilsmässa, vårdnaden om barn, umgängesrätt och underhållsbidrag. Avsikten är att medborgarna ska spara tid, pengar och besvär och att de ska få möjlighet att förutse olika situationer. Det är skäl att påminna att det inte är fråga om en harmonisering av materiell rätt: det finns ingen europeisk definition av äktenskap el-

ler familj, utan beslutsfattandet i dessa frågor sker och kommer också i fortsättningen att ske på den nationella nivån.

Många som flyttat bort från Finland kan fortfarande ha en sommarstuga eller ett bankkonto i Finland. Många har flyttat t.ex. till Spaniens solkust för att tillbringa sina pensionsdagar där. Trots principen om fri rörlighet är det t.ex. ofta t.o.m. mycket besvärligt för en unionsmedborgare att få ett lagligt arv från ett annat EU-land. Den förordning som träder i kraft på sommaren 2015 förenklar skötseln av internationella arvsfrågor (se s. 34–35).

En utmaning för EU är att säkerställa att skillnaderna mellan de 27 medlemsstaternas rätts- och förvaltningssystem inte i praktiken hindrar människor från att utnyttja sina rättigheter. Redan i slutsatserna till Europeiska rådet i Tammerfors betonades att utnyttjandet av rättigheter inte heller ska få förefalla vara besvärligt. En person som flyttar till ett annat EU-land behöver t.ex. officiella dokument, såsom födelse- eller vigselattest. Inom EU övervägs för närvarande medel för underlättande av erkännande av sådana dokument också i det nya hemlandet. Det är viktigt att helt konkret se till att människorna känner till sina rättigheter i EU och hittar information om vilka medel för trygghet av rättskyddet som står till buds och hur man kan reda ut och sköta sina egna ärenden i ett enskilt EU-land. Utvecklande av europeiska webbplatser är därför synnerligen viktigt (se <https://e-justice.europa.eu/home.do>).

Inom privaträttens område är det inte bara fråga om medborgarna utan i största grad också om underlättande av verksamheten av EU:s inre marknad och stödjande av gränsöverskridande företagsverksamhet.

Inom familjerätten rör vi oss i EU på ett mycket känsligt område. I Europa råder mycket varierande uppfattningar om familjen, äktenskapet och parförhållanden samt om kvinnors och mäns ställning. I rättsliga frågor måste man dock hålla takten med internationaliseringsutvecklingen. Det är ingen lätt ekvation. Inom EU har man i lagvalsregleringen gällande internationella skilsmässor också kommit fram till en lagstiftning som endast binder ca hälften av medlemsstaterna. Det är också Finlands bedömning att EU-samarbetet inte till denna del skapar ett mervärde för oss eller vore förenlig med det nordiska synsättet.

I EU FINNS INGEN
ENHETLIG SKILSMÄS-
SOLAGSTIFTNING SOM
T.EX. SKULLE INNE-
HÅLLA BESTÄMMEL-
SER OM DE GRUNDER
PÅ VILKA SKILSMÄSSA
BEVILJAS.





★ Ett beslut från Portugal gäller också i Finland

I rättsliga frågor utgör ömsesidigt erkännande EU-samarbetets kärna. Genom Lissabonfördraget nedtecknades denna princip till hörnsten för samarbetet för första gången också i ett grundfördrag. Terminologin för ömsesidigt erkännande infördes i samarbetet för rättsliga och inrikes frågor ursprungligen från den inre marknaden: en produkt som släppts ut på marknaden i en medlemsstat, blir direkt godkänd också i de andra medlemsstaterna. Utan att dra likhetstecken mellan domstolsavgöranden och handelsvaror kan mekanismen i rättsliga frågor förenklat beskrivas som fri rörlighet för domar och myndighetsbeslut.

Ett beslut av en rättslig myndighet i en annan medlemsstat kan alltså t.ex. i Finland verkställas direkt. Det väsentliga är att ömsesidigt erkännande inte kräver harmonisering av medlemsstaternas system och lagstiftning. Däremot kräver principen avsevärt mycket förtroende både mellan medlemsstaterna och mellan deras rättsliga myndigheter - dvs. åklagarna och domarna. Detta är skäl att betona i synnerhet nu när EU är inne i en tid av djup kris orsakad av den ekonomiska situationen. Inget EU-land får göra avkall på rättsstatsprincipen och inga steg bakåt får godkännas i fråga om skyddet av de grundläggande och mänskliga rättigheterna med hänvisning till ekonomiska problem.

★ Gränsöverskridande brottslighet

Den europeiska arresteringsordern från 2002 är den första rättsakten som främjar ömsesidigt erkännande inom straffrätten. Med hjälp av arresteringsordern kan en person som misstänks för brott anhållas i ett land och utlämnas till ett annat land enklare och framför allt snabbare.

bare än tidigare. Sedermera har man godkänt en rad andra författningar (t.ex. om inhämtande av bevis, spärning av penningmedel, bötesstraff och övervakning av villkorliga fängelsestraff), genom vilka man har underlättat och påskyndat samarbetet mellan förundersökningsmyndigheterna och de rättsliga myndigheterna i medlemsstaterna. I och med att det rättsliga samarbetet har intensifierats i Europeiska unionen har man övergått från långsamma och otympliga förfaranden för rättshjälp mellan stater till förfaranden som är mer flexibla. Nyligen har man också lyckats skapa ett system för överföring av fångar mellan EU-länderna. En person som dömts till fängelse kan lättare än hittills överföras för att avtjäna sitt straff till den medlemsstat, där personen är medborgare och där han eller hon bor.

Tiotalmiljoner människor faller offer för brott inom EU-området varje år. Oavsett om brottet begås i offrets eget land eller eventuellt under en semesterresa i ett annat EU-land, har offret rätt till det stöd och skydd som han eller hon behöver. I EU:s brottsofferdirektiv har man infört minimiregler för skydd av offer som är bindande för alla länder.

Genom EU-lagstiftningen, grundad på principen om ömsesidigt erkännande, har man ökat risken för dem som begår brott att åka fast inom unionens territorium. Samma mål stöds av EU:s straffrättsliga direktiv, genom vilka man har kriminaliserat vissa gärningar som hänför sig till allvarlig och gränsöverskridande brottslighet. I EU kan man inte undgå påföljderna för brott genom att röra sig från ett land till ett annat. Ingen överenskommelse om minimirättigheter för personer som misstänks eller åtalas för brott uppnåddes dock i EU

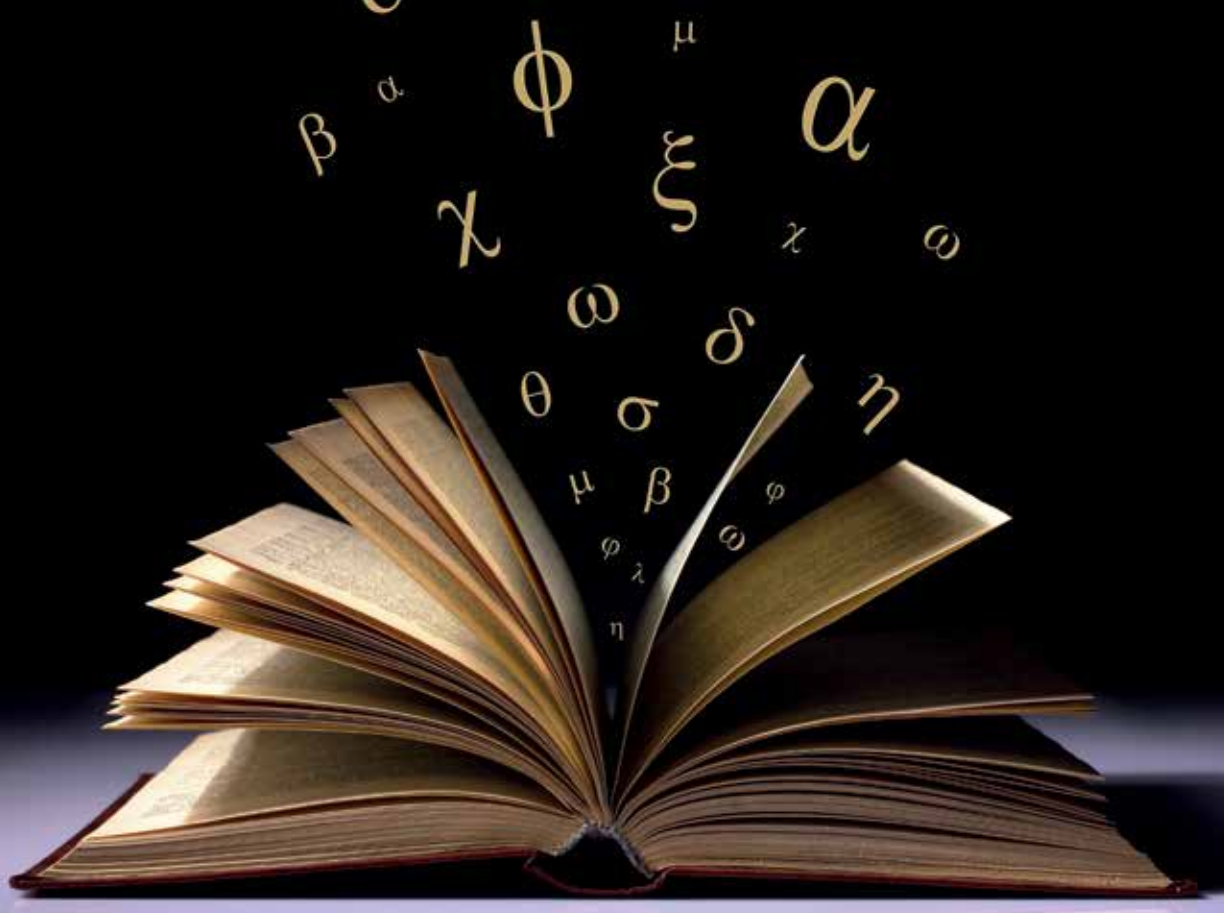


före sommaren 2010. Det europeiska myndighetssamarbetet effektiviserades länge utan att man fäste tillräcklig uppmärksamhet vid rättigheterna hos de människor som drabbades av detta. Lissabonfördraget och Stockholmsprogrammet medförde en ändring i detta.

Efter att Lissabonfördraget trätt i kraft utfärdades det s.k. tolkningsdirektivet, vilket garanterar rättigheten hos personer som misstänks eller åtalas för brott till översättningar av handlingar och tolkning, när språket är främmande för personen. Sedermera har man också utfärdat ett direktiv om den misstänktes eller åtalades rätt att få information om sina rättigheter och om innehållet i åtalet på ett språk som personen förstår och i begriplig form. Avsikten är att före 2014 stegvis genomföra «vägkartan för de processuella rättigheterna», vilken godkändes i Stockholmsprogrammet. Målet är att rättegångarna ska vara rättvisa i



I OCH MED ATT TEKNOLOGIN UTVECKLAS KAN MEDBORGARNA ÖVERVAKAS ALLT MER INTENSIVT. I EU MÅSTE SITUATIONEN BEDÖMAS OCKSÅ UTFRÅN MEDBORGARNAS RÄTTSSKYDD.



TOLKNINGSDIREKTIVET FRÅN OKTOBER 2010 GARANTERAR EU-MEDBORGARE SOM MISSTÄNKTS FÖR BROTT ELLER SOM ÅTALAS RÄTTEN TILL DOKUMENTÖVERSÄTTNINGAR OCH TOLKNING.

alla EU-länder. Detta skulle öka förtroendet mellan medlemsstaterna och underlätta ömsesidigt erkännande av domstolsavgöranden.

Lissabonfördraget ändrade i synnerhet det straffrättsliga samarbetet och straffrättens status i EU. När Stockholmsprogrammet avfattades var det just ordalydelsen i fråga om straffrätten som förhandlades ända till sista stund. Professor Sakari Melander skriver om den europeiserade straffrätten i denna publikation (s.83–97).

★ De grundläggande rättigheterna måste tas på allvar

I synnerhet inom rättsliga och inrikes frågor rör vi oss på ett område där de grundläggande rättigheterna - såsom respekten för individen och

människovärdet och skyddet av privatlivet - är alldeles centrala. Lissabonfördraget ålägger EU att ansluta sig till Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna. Unionens stadga om de mänskliga rättigheterna har fått en rättsligt bindande status. EU har en egen byrå för grundläggande rättigheter, vilken bevakar situationen i EU:s medlemsstater. I sista hand fastställs innehållet i och tolkningen av de grundläggande och mänskliga rättigheterna i EU-domstolens praxis - och i framtiden i praxis hos Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna. EU främjar aktivt de mänskliga rättigheterna runtom i världen. För att vara trovärdig måste EU säkerställa att de grundläggande rättigheterna tas på allvar också inom unionen.

I och med att teknologin utvecklas och den gränsöverskridande brottsligheten ökar, och i synnerhet när hotet från terrorismen stärkts, har medborgarnas personuppgifter börjat insamlas i allt större grad. Det har uppstått ny affärsverksamhet och nya former av möjligheter att skapa nätverk, men många upplever att övervakningen av vanliga medborgare är överdimensionerad. I terrorismförebyggandets namn vill man allt noggrannare övervaka t.ex. alla flygpassagerare och allas vår internationella penningtrafik. Eftersom den allvarliga brottsligheten är gränsöverskridande, vill man utbyta övervakningsuppgifter också med länder som inte hör till unionen. En rapport som offentliggjorts av kommissionen ger oss en allt bättre uppfattning om den omfattning i vilken personuppgifter i EU insamlas,



ANNA-MAJA HENRIKSSON
justitieminister

lagras och utbyts för lagtillsynen och hanteringen av flyttrörelsen. I framtiden kommer kommissionen att bedöma den förväntade effekten på individens rättigheter av nya register och utreda om det finns ett behov för ett sådant initiativ och om det är förenligt med proportionalitetsprincipen.

Man håller på att revidera EU:s splittrade och delvis invecklade datasekretessreglering. Målet är att skapa en tidsenlig, stark och omfattande ram för dataskyddet och att trygga individens rätt att övervaka sina personuppgifter effektivt. Vi måste noga överväga hur detaljerad reglering som behövs på EU-nivå.

EU är mitt inne i den djupaste krisen i sin historia – men arbetet med att bygga upp ett rättvist Europa måste fortsätta allt mer vaksamt.

SÅ I FINLAND, VILKEN TREND I EU?

Arv

I oktober 2009 framlade EU-kommissionen ett förslag till en förenkling av internationella arvsfrågor. Det hade framgått att mottagande av arv från ett annat EU-land ofta var krångligt och byråkratiskt. Arvslagstiftningarna varierade från ett land till ett annat och det var ofta oklart vilket lands lagar som borde iakttas.

Vissa arvtagare avstod från hela arvsrätten, eftersom det hade tagit för mycket tid och kostat för mycket pengar att reda ut härvan.

Kommissionens förslag var följande: en person som är bosatt utomlands ska själv få välja att det på det arv som personen efterlämnar ska tillämpas det lands lag där han eller hon är medborgare. I övriga fall tillämpas på arvet lagstiftningen i det land där han eller hon senast var bosatt, trots att det i kvarlåtenskapen skulle ingå egendom som finns i ett annat EU-land.

”Utgångspunkten är alltså arvlåtarens senaste bostadsort. Undantag utgörs av sådana fall där arvlåtaren separat har valt att lagstiftningen i medborgarskapslandet ska tillämpas. I Finland är valfriheten för närvarande mycket mer omfattande, varför detta är intressant enbart för dem som vill planera sina arvsfrågor på förhand”, säger lagstiftningsrådet **Salla Silvola** vid justitieministeriet.

Kommissionen föreslog också införande av ett europeiskt arvsintyg. Genom arvsintyget kan arvtagarna och boutredningsmannen lätt bevisa sin ställning i andra EU-länder. För

närvarande erkänner EU-länderna inte alltid handlingar som hänför sig till arvskifte utfärdande av andra EU-länder. En ny arvsförordning godkändes i juni 2012.

”Arvsförordningen börjar tillämpas ungefär tre år efter att den godkännts, varför personer som idkar arvsplanering ännu har tid att fundera på arrangemang”, säger Silvola. I allmänhet idkas arvsplanering av dem som har en stor förmögenhet och internationella kontakter, såsom en andra bostad utomlands.

Förordningen om gränsöverskridande arvsfrågor tillämpas på arv som efterlämnats av personer som dött den dag som tillämpningen av förordningen inleddes eller efter denna dag. Testamenten som upprättats och lagval som utförts före tillämpningen av den nya författningen, förblir oförändrade.

Om stora ändringar införs i arvsarrangemangen efter att tillämpningen av förord-





ningen om gränsöverskridande arvsfrågor har inletts, kan den nya lagstiftningen tillämpas på detta.

”Om man gör ett helt nytt testamente, anses det utgöra ett nytt lagval och då kan inte den gamla lagvalsförfattningen längre tillämpas. Om det gamla lagvalet vill bevaras, och ett sådant lagval inte vore möjligt enligt den nya förordningen, lönar det sig inte att helt återta det gamla testamentet”, säger Silvola.

Inom EU behandlas årligen ca 450 000 arvsärenden som inte endast sköts i ett enda land. Värdet på den egendom som omfattas av dessa ärenden är ca 120 miljarder euro.

Trafikböter

Är det kanske möjligt att låta bli att betala överhastighetsböter som man fått under en semesterresa i Estland? Inte kommer väl myndigheterna i Estland ända till Finland för att driva in småpengar?

”Det är nog möjligt att de gör det”, berättar branschdirektör Tauno Aalto vid Rättsregistercentralen. ”Och trafikböter du fått i Holland kommer du säkert inte undan.”

I Finland utför Rättsregistercentralen centraliserat indrivning också av straffrättsliga böter som fått i andra länder, om verkställighetsbegäran kommer från ett annat EU-land. I talspråk talar man om EU-böter.

Enligt Aalto har verkställigheten av EU-böter inletts tämligen makligt. Det finns stora skillnader mellan länderna. Holland är flitig med indrivningen av böter från Finland, i någon mån också Österrike, Estland och Tyskland.

”Alla EU-stater har ännu inte satt i kraft rambeslutet. En annan orsak är den att det i vissa länder finns flera behöriga myndigheter”, säger Aalto.

I Norden har indrivning av böter över statsgränserna fungerat redan sedan 1960-talet.

”De kommer efter en till Finland”, säger Aalto.

Fängelsedom

En nyhet om straffens likvärdighet i EU väckte stor debatt i Finland i april 2012. I Esbo hade fängelsedomar avkunnats till medlemmar av en internationell narkotikaliga. Holland hade gått med på att utlämna sina medborgare för att bli dömda i Finland under villkor att landet senare skulle ha rätt att bedöma straffen på nytt. Ändringarna var stora. I Finland dömdes huvudgärningsmannen till fängelse i 13 år, Holland ändrade domen till fyra år. En gärningsman på mellannivå dömdes i Finland till fängelse i drygt åtta år och han hann avtjäna knappt två år av denna tid. Enligt Holland var detta ett tillräckligt straff och i Holland blev mannen frisläppt. Hur är detta möjligt, undrade man i medierna.

Inom EU har man nu och då väckt debatt om behovet att förenhetliga straffmättningspraxis eller att åtminstone tillnära den. ”Detta har alltid förhindrats av medlemsstaternas kraftiga motstånd. Varje stat är säker

SÅ I FINLAND, VILKEN TREND I EU?

på att just deras straffsystem är korrekt, skäligt och rättvist", berättar regeringssekreterare Juhani Korhonen vid justitieministeriet.

Inom Europeiska unionen har det alltså varit lättare att besluta om en gemensam valuta och gränsbevakning än om längden av fängelsedomar.

Fallet gällande Holland väckte förvåning i Finland också därför att domarna uttryckligen sänktes i Holland. I Finland har man vant sig att tänka att vår straffpraxis är slapp i jämförelse med många andra länder. Hur är det nu, är Finland en sträng eller mild bestraffare för brott på europeisk skala?

"Det är relativt. Domarna för narkotikabrott är mycket stränga, strängare än för brott

mot liv. Till exempel för grovt narkotikabrott utdöms maximistraflet fängelse i 10 år betydligt lättare än maximistraflet fängelse i 12 år i fråga om dråp. I Holland är systemet det motsatta, dvs. straffen för narkotikabrott är betydligt lindrigare än i Finland. Sammanfattningsvis kan man säga att i fråga om andra brott är straffpraxis i Finland lindrig mätt med europeiskt mått", säger Korhonen.

I Finland är det liksom i Holland möjligt att omvandla straff som utdömts till finska medborgare i andra stater för att anpassa dem till finsk praxis. "Om en finsk medborgare t.ex. i Spanien döms till fängelse i 25 år för grov misshandel, har Finland rätt att omvandla straffet för att stämma överens med





vår straffpraxis. I Finland är maximistraffet för grov misshandel fängelse i 10 år. I praktiken har man i Finland inte varit tvungen att lösa sådana frågor, eftersom domarna hos finska medborgare som överförts till Finland för att avtjäna sitt straff har följt vårt eget påföljds-system", säger Korhonen.

Vårdnad om barn och umgängesrätt

Den fria rörligheten ökar också romanser över statsgränserna. Vad händer om ett äktenskap slutar i skilsmässa och de före detta makarna måste komma överens om vårdnaden och umgängesrätten för sina barn. Ska då finsk eller t.ex. tysk lagstiftning iakttas?

"Utgångspunkten är den att ärendet behandlas i en domstol i det land där barnet har sin bostadsort.

Och sedan finns det undantag till regeln. Föräldrarna kan i vissa fall komma överens om att ett ärende som gäller vårdnaden om ett barn ska behandlas annanstans än i den stat där barnet bor. En förutsättning är alltid att behörigheten är förenlig med barnets bästa.

Konkurs

I EU har man lagt fram gemensamma förfaranderegler för gränsöverskridande insolvens.

Om ett företag inte kan räddas genom sanering eller försäljning av aktier, kan ett skyndsamt beslut om konkursansökan minimera alla berörda parter förluster. EU uppmuntar medlemsstaternas myndigheter att lägga fram snabba och enkla konkursförfaranden. De får ta högst tre år.

Om en finländares företag går omkull i Finland, kan man då komma undan obetalda löner och skulder t.ex. genom att flytta till en annan medlemsstat?

Nej, det är inte möjligt. Enligt insolvensförordningen försätts ett företag eller en person i konkurs i det EU-land där företaget har "centret för sina huvudsakliga intressen". Denna EU-term som kan låta krånglig, innebär den stat där företaget har merparten av sin ekonomiska verksamhet.

"Gäldenären försätts i konkurs i domstolen i det land där centret för de huvudsakliga intressena finns". Detta erkänns i alla medlemsstater förutom i Danmark, som ville ha och fick ett undantag", berättar konkursöverinspektör Harri Hämäläinen vid Konkursombudsmannens byrå.

Utöver centret för de huvudsakliga intressena kan gäldenären försättas i konkurs regionalt, dvs. ett sekundärt konkursförfarande inleds, om gäldenärsföretaget har verksamhetsställen också i andra medlemsstater. Då försätts verksamheten som finns i t.ex. Slovakien i konkurs för ett företag som i huvudsak är verksamt i Storbritannien vid en slovakisk domstol.

På pappret ser förordningen klar ut, men i praktiken uppstår det problem med att fastställa var centret för gäldenärens huvudsakliga intressen sist och slutligen finns.



PÄIVI RÄSÄNEN

SKYDDET AV MEDBORGARNA I ETT EUROPA I FÖRÄNDRING

S yftet med Europeiska unionens inre säkerhet är att säkerställa att medborgarna kan röra sig, bo och arbeta fritt och säkert inom EU. Eftersom inga gränskontroller utförs på de inre gränserna mellan de medlemsstater i EU som hör till Schengenområdet, säkerställer EU upprätthållandet av den inre säkerheten genom gemensamma principer för asyl- och migrationsfrågor, för bevakningen av de yttre gränserna samt för de interna säkerhetsutmaningarna.

★ Förvaltningen av asyl- och migrationsfrågor

Allt fler människor söker sig till EU-området, antingen på grund av säkerhetsproblem i deras eget hemland eller av en önskan att skapa sig en bättre framtid här. EU-länderna försöker utveckla gemensamma lösningar för utmaningar som hänför sig till den ökande immigrationen.

Genom förfaranden och minimikrav gällande asylsökande vill man utöver att trygga lämpligt skydd för dem som är i behov av skydd också förebygga att nationella asylsystem missbrukas. T.ex. stället och sättet för handläggning av ansökningar om asyl, krav gällande mottagande av asylsökande, statusen för personer som beviljats asyl och de nationella myndigheternas roll och skyldigheter bestäms enligt gemensamma regler.



POLISSAMARBETET MELLAN MEDLEMSSTATERNA I EU HAR EFFEKTIVISERATS.

Inom EU håller man också på att utveckla en övergripande gemensam migrationspolitik. Avsikten med den är att utnyttja de möjligheter som den lagliga migrationen erbjuder EU:s ekonomi och samhällen samt att lösa de problem som hänför sig till olaglig migration. Målet är att beakta varje EU-lands prioriteter och behov samt att främja integrationen i den nya miljön av dem som kommer från tredjeländer.

EU skapar partnerskap med ursprungs- och transitländer, genom vilka det går att organisera laglig migration och stävja olaglig migration. Målet är att på ett bättre sätt göra migrationsrörelserna till ett redskap för utvecklingen samt att stärka respekten för de grundläggande rättigheterna och iakttagande av rättsstatsprincipen i partnerskapsländerna.

Fri rörlighet inom EU-området är endast möjlig om EU:s yttre gränser bevakas effektivt vid alla gränsövergångsställen. EU-länderna samarbetar för att öka säkerheten genom att effektivisera bevakningen av de yttre gränserna. Samtidigt vill man underlätta formaliteterna för dem som anländer lagligt till EU-området. Ansvar för EU-ländernas operativa samarbete vid de yttre gränserna innehas av EU:s gränssäkerhetsmyndighet Frontex.

★ EU försvarar medborgarnas rättigheter och intressen

En av EU:s huvudsakliga uppgifter är att garantera säkerheten för medborgarna. Säkerhetshoten är nuförtiden större och mer komplicerade än tidigare och så omfattande att de ofta sträcker sig över de nationella gränserna. Målet för inrikespolitiken är att förbättra EU:s säkerhet genom att effektivisera åtgärderna mot terrorismen och den organiserade brottsligheten.

Som en följd av utvidgningarna de senaste åren har EU blivit en betydande global aktör som i och med Schengenavtalet nästan i sin helhet är ett område med fri rörlighet. Betydelsen av rättsliga och inrikes frågor syns inte endast i mängden lagstiftning utan också i att rättsliga och inrikes frågor sedan 1990-talet haft en synlig plats vid unionens toppmöten. Dessutom har EU ett nytt angreppssätt till utvidgningsförhandlingarna, där man i första hand analyserar rättsväsendet och de grundläggande rättigheterna samt frågor som hänför sig till rättsliga och inrikes frågor.

För att rättigheten till fri rörlighet ska kunna utnyttjas fullt, måste man kunna leva i säkerhet och trygghet från internationell brottslighet och terrorism. Man måste också se till att medborgarna har en möjlighet att vända sig till det lokala rättsväsendet och att deras grundläggande rättigheter respekteras överallt i EU.

När gränserna har öppnats, bor och arbetar EU-medborgarna allt oftare i EU utanför sitt eget land och idkar företagsverksamhet där. EU:s mål är att hjälpa sådana människor genom att skapa ett område med frihet, säkerhet och rättvisa i hela Europa. Det ska ge praktiska lösningar till problem som är gemensamma för flera länder, för att medborgarna lätt ska kunna röra sig på olika håll i EU och företagen ska kunna utnyttja de möjligheter som den inre marknaden erbjuder.

De länder som hör till Schengenområdet har slopat gränskontrollerna vid de inre gränserna. Upprätthållandet av den inre säkerheten kräver att s.k. ersättande åtgärder tas i bruk som motvikt till slopandet av de inre gränserna. Sådana är bl.a. gemensamma viseringar, gemen-

samma kontroller vid och bevakning av de yttre gränserna, ett effektiviserat polissamarbete mellan medlemsstaterna och Schengen-informationssystemet som inrättats som arbetsredskap för de behöriga myndigheterna. Också de EU-organ som är verksamma inom rättsliga och inrikes frågor har en viktig roll för att trygga EU:s område för fri rörlighet. Schengenområdet omfattar för närvarande 25 medlemsstater. Området förväntas inom den närmaste framtiden ytterligare utvidgas med två medlemsstater.

Det växande samarbetet på området för rättsliga och inrikes frågor riktar sig allt mer mot utvecklandet av det praktiska samarbetet mellan myndigheterna i medlemsstaterna. De EU-organ som är verksamma inom området för rättsliga och inrikes frågor bistår medlemsstaterna i detta samarbete. Europeiska polisbyrån (Europol) inledde sin verksamhet 1999. Europol koncentrerar sig på förebyggande av gränsöverskridande organiserad brottslighet. Eurojust som inrättades 2002 koordinerar samarbetet och brottsutredningsåtgärder mellan de europeiska åklagarmyndigheterna. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning Olaf (Office européen de lutte antifraude) som inrättades 1999 för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen, är en oavhängig utredningsmyndighet som verkar i samband med kommissionen i Bryssel. Europeiska gränssäkerhetsmyndigheten Frontex (Frontières extérieures) som inrättades 2005, finns i Warszawa.

Stödkontoret för asylfrågor EASO (European Asylum Support Office), som förlagts till Malta, inrättades 2010. En ny myndighet är EU:s IT-förvaltningsbyrå som inrättades 2011 och finns i Tallinn. Byrån kommer att administrera och utveckla omfattande IT-system för rättsliga och inrikes frågor. Byrån inleder sin egentliga verksamhet i december 2012.

Europeiska polisakademin CEPOL (Collège européen de police) som inrättades 2005 stöder det gränsöverskridande samarbetet mellan EU-medlemsstaternas högsta polismyndigheter i deras samarbete avseende brottsbekämpning samt upprätthållande av allmän ordning och säkerhet. Även Frontex har betydande utbildnings- och forskningsverksamhet.



EU UTVECKLAR SIN INRE SÄKERHET FÖR ATT SÄKERSTÄLLA ATT DESS MEDBORGARE FRITT OCH TRYGGT KAN RÖRA SIG, BO OCH ARBETA INOM OMRÅDET FÖR DEN MULTIKULTURELLA UNIONEN.

★ Lissabonfördraget

Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009 har en betydande inverkan på de EU-bestämmelser som reglerar frihet, säkerhet och rättvisa och ger EU möjligheter att vidta åtgärder mer effektivt, legitimt, öppet, demokratiskt och heltäckande på detta område. I och med Lissabonfördraget har det rättsliga samarbetet och polissamarbetet övergått från mellanstatligt samarbete (vilket kräver enhällighet) till det normala beslutsförfarandet i unionen som baserar sig på majoritetsbeslut.

Kommissionen blev i stort sett den enda instansen som kan ta initiativ till ny lagstiftning. Medlemsstaterna har dock fortfarande en möjlighet att framföra lagstiftningsinitiativ i rättsliga och inrikes frågor inom området för straffrätt, polissamarbete och administrativt samarbete, om åtminstone en fjärdedel av medlemsstaterna ställer sig bakom initia-



tivet. Europeiska kommissionen utövar tillsynen över grundfördragen och säkerställer tillsammans med EU-domstolen att besluten genomförs korrekt.

I och med att förfarandet för beslutsfattande har ändrats i EU har vikten av förhandspåverkande framhävts i rättsliga och inrikes frågor. Det väsentliga är att skaffa ett tillräckligt understöd från andra medlemsstater, kommissionen och Europaparlamentet. Huvudansvaret för uppföljningen, beredningen och fastställandet av Finlands ståndpunkt ligger hos de behöriga ministerierna. EU-frågor måste dock handläggas på ett sätt som beaktar helheten och Finlands intressen. Ett enskilt ministerium har således inte sin egen EU-politik.

Avsikten är att Finland är en aktiv och initiativrik medlem i Europeiska unionen också i rättsliga och inrikes frågor. Finlands regering stöder ett utvecklande av EU genom att använda de möjligheter som det nuvarande grundfördraget erbjuder. Främjande av Finlands EU-politik kräver en målmedveten och fokuserad strategi för påverkande och samarbete från hela den nationella administrationen.

Medlemsstaternas huvudmän har vid Europeiska rådet godkänt fleråriga program för rättsliga och inrikes frågor, såsom Stockholmsprogrammet och år 2010 strategin för Europeiska unionens inre säkerhet. De nämnda strategiska dokumenten styr såväl EU-organens som också de nationella myndigheternas arbete för att uppnå de gemensamma målen.

I ett samfund som EU, med 27 medlemsstater där varje medlemsstat har organiserat de nationella brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna samt deras inbördes samarbete på sitt eget sätt, måste klara riktlinjer och regler fastställas för att samarbetet ska kunna föras vidare. Ett ytterligare utvecklande av lagstiftningsgrunden är ett element som stöder samarbetet mellan myndigheterna för att säkerställa den inre säkerheten.

★ Tryggande av EU:s säkerhet

Strategin för EU:s inre säkerhet som antogs 2010 syftar till att förbättra EU:s skydd av sina medborgare från faror som hotar liv och säkerhet samt att stärka bekämpandet av organiserad brottslighet, terrorism och andra allvarliga hot. Genom strategin vill man stärka samarbetet mellan sektorena för brottsbekämpning, gränssäkerhet, räddningstjänst och katastrofhantering samt rättsligt samarbete inom straffrättens område, för att man ska kunna göra Europa till ett säkrare område.

Prioriteterna för strategin för den inre säkerheten är de följande:

- ✦ terrorismen i alla dess former
- ✦ allvarlig och organiserad brottslighet
- ✦ IT-brottslighet
- ✦ gränsöverskridande brottslighet
- ✦ våld i och för sig
- ✦ naturkatastrofer och katastrofer orsakade av människor.

Den handlingsplan som styr genomförandet av strategin för den inre säkerheten innehåller riktlinjer för hur EU-länderna ska bekämpa allvarlig och organiserad brottslighet, terrorism och IT-brottslighet. Handlingsplanen innehåller följande fem strategiska mål för den inre säkerheten:

- ✦ att identifiera och bryta ner internationella kriminella nätverk
- ✦ att förebygga terrorism och radikaliserings och förhindra rekrytering av terrorister
- ✦ att förbättra säkerheten för medborgare och företag på Internet
- ✦ att stärka säkerheten genom gränsförvaltning
- ✦ att öka EU:s förmåga att stå emot kriser och katastrofer.

Behovet att intensifiera samarbetet mellan EU:s polismyndigheter och andra brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter kräver effektivare informationsutbyte och operativt samarbete. Informationsutbytet måste utvecklas både mellan medlemsstaterna och EU-organen (t.ex. Europol, Eurojust, Frontex) och mellan medlemsstaternas brottsbekäm-



pande och rättsvårdande myndigheter. Det är nödvändigt att man i fråga om utbyte av information lyckas uppfylla den s.k. tillgänglighetsprincipen. I enlighet med tillgänglighetsprincipen borde de uppgifter som myndigheterna har tillgång till nationellt också finnas tillgängliga i datasystemen hos myndigheterna i andra medlemsstater.

Med tanke på tillgänglighetsprincipen är det viktigt att medlemsstaterna utnyttjar effektivt de redskap för informationsutbyte som redan finns. Dessutom bör man finna nya redskap för utvecklandet av informationsutbytet. Aktuella initiativ från kommissionen är bl.a. utvecklandet av en modell för informationsutbyte.

Kommissionen har också tagit initiativ till att utnyttja flygtrafikens passageraruppgifter för brottsbekämpningsändamål. Vid kommissionen bereds förslag till IT-strategi för EU:s inre säkerhet, till mer effektiv tillgänglighet av uppgifterna i medlemsstaternas nationella polisregister, till system för registrering av gränsövergångar vid de yttre gränserna samt till system för förebyggande av finansiering av terrorism utifrån finansinstituten internationella betalningsförmedling. Kommissionen har också gjort ett förslag till lagstiftning om en dataskyddskod för brottsbekämpningssamarbetet. Nationellt bör vi ta ställning till vad vi vill få ut av dessa system, hur de nationella IT-systemen och EU:s nya system för informationsutbyte ska anpassas till varandra och hur de brottsbekämpande myndigheterna bäst kan utnyttja dessa system.

Samarbete mellan medlemsstater borde vara en naturlig del av det nationella arbetet för att bygga upp den inre säkerheten. De samarbetsformer som redan finns, såsom Europol, Eurojust, Frontex och gemen-



samma utredningsgrupper (JIT) borde utnyttjas mer effektivt. Man bör kreativt söka lösningar på de utmaningar som förekommer i samarbetet och vid behov utveckla t.ex. regionala samarbetsmodeller. De lösningar som gäller informationsutbyte bör vara tekniskt fungerande, eftersom ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheterna nuförtiden är alldeles centralt.

Till redskapen för en intensifiering av det praktiska myndighetssamarbetet hör EU:s gemensamma bekämpningsåtgärder, vilka grundar sig på EU:s gemensamma prioriteter för bekämpning av organiserad och allvarlig internationell brottslighet. Dessa prioriteter har härletts av den bedömning av hot som Europol gjort. Det är viktigt att medlemsstaterna inkluderar de gemensamma bekämpningsmålen i sina nationella handlingsplaner och genomför dem tillsammans med de övriga medlemsstaterna.

Den externa dimensionen av den inre säkerheten och samarbetet med tredjeländer innebär bl.a. beaktande av ett brottsbekämpningsperspektiv och ett rättsligt perspektiv i strategiska avtal mellan EU och tredjeländer (inklusive det samarbets- och partnerskapsavtal som ska förnyas med Ryssland) samt stärkande av det operativa samarbetet inom brottsbekämpning mellan EU och tredjeländer. Det är också av stor vikt att få till stånd ett operativt avtal om informationsutbyte mellan Europol och tredjeländer. Det regionala samarbetet, t.ex. Östersjösamarbetet (såsom Baltic Sea Region Task Force on Organised Crime, BSRTF) är också viktigt.

EU och Ryssland uppnådde 2011 en överenskommelse om såda-

na gemensamma stegmärken som ett avtal om visumfrihet förutsätter. Visumfrihet mellan EU och Ryssland väntas bli verklighet under de närmaste åren. Visumfriheten väntas orsaka en betydande ökning i resandet mellan Finland och Ryssland och kräva operativ beredskap av gräns- och polismyndigheterna samt utvecklande av person- och materielresurser. Enligt regeringsprogrammet ska det utredas hur visumfriheten inverkar på myndigheternas resurser, anläggningar, trafikarrangemang samt på samarbetet mellan myndigheter.

Kommissionen inledde 2011 diskussioner utifrån Lissabonfördraget om utvecklande av utbildningen för brottsbekämpande myndigheter (European Training Scheme, ETS). Syftet är att utveckla en gemensam kunskapsbas för medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter och att samtidigt främja polissamarbetet mellan medlemsstaterna. De nationella läroanstalterna kunde i den grundläggande utbildningen införa undervisning av olika centrala element i EU-samarbetet. Dessutom kunde man utveckla utbytet av bästa praxis mellan medlemsländerna t.ex. i fråga om sådana teman där en del av medlemsländerna har kommit längre i förebyggandet och motåtgärderna än andra. I utbildningen



I FRAMTIDEN KOMMER FINGERAVTRYCKEN ATT TAS AV DEM SOM KOMMER TILL EUROPEISKA UNIONEN, OM INSAMLING AV BIOMETRISKA KÄNNETECKEN INFÖRS I EU:S DATASYSTEM FÖR GRÄNSÖVERGÅNGAR.

ska den externa dimensionen beaktas: EU-insatser som pågår i tredjeländer ska fungera på ett visst sätt enligt en viss modell.

EU stöder medlemsstaternas samarbete inom brottsbekämpning genom olika slags finansieringsprogram. Inom området för polissamarbete och rättsligt samarbete finns bl.a. SOLID-fonderna, vilka består av Europeiska flyktingfonden, integrationsfonden, fonden för de yttre gränserna och återvändandefonden. Övriga är fonderna i det allmänna programmet för säkerhet och skydd av friheter (Cips och Isec) samt övriga finansieringskällor, såsom stödet från Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) till medlemsstaterna.

Beredningen av den nya budgetramen för EU:s följande budgetramperiod 2014–2020 har redan inletts. Syftet är att föra samman de nuvarande programmen för finansiering av inre säkerhet i ett enda och att skapa en egen fond för inre säkerhet. Avsikten är att underlätta det administrativa förfarandet för användning av fonden och göra det mer flexibelt, att underlätta reglerna för användning av fonden samt att öka möjligheten att använda medlen i fonderna också för sådana projekt som har anknytningspunkter till tredjeländer.

★ Finland till Europas tryggaste land

Nationellt är målet för den inre säkerheten att Finland är Europas tryggaste land där människorna och olika befolkningsgrupper upplever samhället som jämlikt och rättvist. En gynnsam säkerhetssituation och en stark känsla av säkerhet är viktiga komponenter i människors välfärd och nationellt en viktig konkurrensfaktor.

Finland är en del av Europeiska unionen och deltar för egen del i den verksamhet som syftar till att öka säkerheten för medborgarna i Europeiska unionen. Det är skäl att i det nationella säkerhetsarbetet beakta de säkerhetsproblem som på Europeiska unionens nivå fastställts som de viktigaste. Utöver detta finns det många säkerhetsfrågor som är viktiga för den inre säkerheten i Finland, men vars betydelse på Europeiska unionens nivå kan vara obetydlig. En god inre säkerhet förutsätter

att de nationella särdragen, såväl de starka sidorna som också utmaningarna, läggs som utgångspunkt för arbetet för att förbättra säkerheten. Det är viktigt att beakta de faktorer som är centrala för den nationella säkerheten och deras inverkan på säkerhetskänslan.

Finland är fortfarande ett tryggt land. Brottslighetsnivån är relativt låg i jämförelse med många länder i Europeiska unionen. I korruptionsjämförelser placerar sig Finland bland de minst korrumpierade länderna i världen. Finländarna litar på myndigheterna och på varandra, och den sociala kohesionen är stark. En stark social kohesion är en viktig faktor bakom en god säkerhet. Antalet brott mot liv och olycksfall är stort i Finland jämfört med andra grannländer i väst. Alkoholen är en betydande enskild faktor i bakgrunden till våld och olycksfall.

Statsrådet har åren 2004, 2008 och 2012 fattat principbeslut om en nationell strategi för den inre säkerheten. I programmet för den inre säkerheten fastställer regeringen på ett sektorsövergripande sätt de viktigaste målen och de åtgärder genom vilka säkerheten förbättras. I programmet fastställs de viktigaste säkerhetsutmaningarna för individer, samfund och företag och framförs lösningar för dem. Programmet för den inre säkerheten utarbetas och genomförs i ett omfattande samarbete mellan myndigheter, organisationer och näringslivet.

Säkerheten uppstår av samverkan mellan många faktorer. En säker närmiljö, säkra hem, arbetsplatser och skolor samt en säker trafikmiljö är viktiga för en säker vardag. Olycksfall utgör säkerhetsproblem som på ett omfattande sätt påverkar människors och samfunds liv. Brott och våld samt hot om dem ökar otryggheten. Förtroende för myndigheternas verksamhet och för att det vid behov går att få hjälp är en viktig komponent för medborgarnas säkerhet och utvecklandet av säkerhetskänslan.

Utöver myndigheterna producerar också organisationer tjänster som på ett centralt sätt påverkar medborgarnas säkerhet. Och genom det egna handlandet påverkar varje människa sin egen säkerhet och säkerheten hos sin närmaste krets. För den inre säkerheten är det viktigt att identifiera aktörer som påverkar den inre säkerheten och främja samarbete mellan dem. Genom samarbetet kan man också påverka sådana säkerhetsproblem som enskilda aktörer inte ensamma kan påverka.

DE ROMSKA
TIGGARNÄ VÄCKER
DISKUSSION
I FINLAND.



★ Bekämpning av utslagning

En stor utmaning för säkerheten nationellt är diversifieringen av problemen och att de anhopas på en liten grupp människor. För den inre säkerheten är det viktigt att upprätthålla samhällets sammanhållning och att stärka individernas och olika gruppers deltagande i samhället.

Utslagning är en viktig orsak i bakgrunden till många säkerhetsproblem. Våldsoffer och förövare av våld är ofta utslagna och utslagning ökar också risken för att begå andra brott. Utslagning är också en viktig faktor i bakgrunden till olycksfall. Utmaningen är utslagning som går i arv från generation till generation, där barnen ärver sina föräldrars problem och livsstil. Utslagning som följer från generation till generation har ökat och blivit allt mer synlig i det finska samhället.

Utslagningen kan också vara lokal. Som en följd av lokal utslagning anhopas problemen till ett t.o.m. mycket litet område och påverkar i betydande grad säkerheten och välfärden hos de människor som bor på dessa områden. Anhopningen av problem främjar och påskyndar både individers, familjers och också regioners ogynnsamma utveckling.

Syftet med det tredje programmet för den inre säkerheten är att stärka samhällets sammanhållning och säkerhet genom att påverka sådana fenomen, individer och grupper där de risker som hotar säkerheten anhopas. Uppnåendet av det mål som uppställts för den inre säkerheten - att Finland är Europas tryggaste land - kräver en minskning av våldet och olycksfallen. Andra mål för programmet för den inre säkerheten är en minskning av säkerhetsproblem som beror på användningen av alkohol, säkerställandet av en trygg uppväxtmiljö för unga samt förbättrandet av säkerheten för de äldre och tillgängligheten av tjänster för brottsoffer.

I samband med beredningen av programmet för den inre säkerheten utarbetades ett åtgärdsprogram för att förhindra våldsam extremism. I åtgärdsprogrammet fastställs åtgärder genom vilka våld som motiveras genom extremistiska idéer eller ideologier förebyggs i ett tidigt skede. Åtgärdsprogrammet genomförs som ett omfattande samarbete mellan myndigheter och det civila samhället. Det hänför sig till genomföran-

det av strategin för Europeiska unionens inre säkerhet och de mål som ställts där för att förebygga våldsamt radikaliserings.

★ Gränslöshetens utmaningar

Finland har inte på länge varit en isolerad ö i brottsgeografin. Avsaknaden av inre gränser i EU möjliggör en obehindrad spridning effekterna av brottslighet från ett land till ett annat. Därför kräver de bekämpningsåtgärder som behövs för att skydda medborgarna ett effektivt samarbete med andra medlemsstater och med tredjeländer. Det internationella samarbetet har blivit en naturlig del av säkerställandet av Finlands inre säkerhet. Finland kan påverka utvecklandet av EU:s polissamarbete endast genom att prioritera de mål man vill påverka och genom att aktivt utveckla sina samarbetsrelationer till kommissionen, rådet, Europaparlamentet och till centrala medlemsstater.

Påverkandet lyckas på ett trovärdigt sätt bara om man där utnyttjar det bästa kunnandet i hemlandet för varje prioriteringsområde. Det är endast möjligt att uppnå fördelar för polisverksamheten av EU-medlemskapet genom att effektivisera informationsutbytet och det operativa samarbetet med andra medlemsstater och med tredjeländer i samband med brottsbekämpning och utredning. Ett förbättrande av beredskapen till samarbete kräver att utbildnings- och träningssystemen utvecklas så att man kan öka polisens och andra brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheters förmåga och färdigheter att utöva internationellt samarbete.



PÄIVI RÄSÄNEN
inrikesminister

“DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA HAR EN FRAMHÄVD ROLL I FRONTEx”

När gränskontrollerna vid Europeiska unionens inre gränser slopades som en följd av inrättandet av Schengenområdet, fick gränskontrollerna vid de yttre gränserna en större betydelse. För att stärka detta arbete inrättades år 2004 gränssäkerhetsmyndigheten Frontex.

Finländaren **Ilkka Laitinen** har sedan 2005 varit chef för Frontex som har sitt säte i Warszawa. Han sammanfattar syftet för EU:s gränssäkerhet i tre punkter: främjande av regelrätt gränsövergång, övervakning av immigrationen och brottsbekämpning. Frontex främjar förverkligandet av dessa mål genom att stödja medlemsländerna.

Lissabonfördraget säger entydigt att bevakningen av de yttre gränserna ankommer på medlemsstaterna. ”I praktiken innebär detta att när allt går bra ligger ansvaret hos medlemsstaterna. När det uppstår problem, brukar ansvaret övergå på Frontex”, säger Laitinen.

Frontex utför riskanalyser till stöd för medlemsstaterna, koordinerar gemensamma insatser vid EU:s yttre gränser och ordnar gemensamma återsändningsinsatser. Det är i regel frivilligt för medlemsstaterna att delta i insatserna. I undantagsfall kan en medlemsstat dock åläggas delta i en insats och detta har skett en gång: I insatsen Rabit på gränsen mellan Turkiet och Grekland 2010-2011 var målet att minska den olagliga immigrationen via Turkiet till Grekland.

Om alla gränser fungerade som gräns mellan Finland och Ryssland, skulle Frontex ha mycket färre problem att lösa. ”Gränsen

mellan Finland och Ryssland är ett exempel på hur ett gott myndighetssamarbete fungerar. Det är ett exempel på hur möjligheterna för gränsövergång utvecklas trots att visum krävs. Dessutom är det ett exempel på att bevakningen fungerar väl på båda sidorna”, säger Laitinen.

De största av utmaningarna finns i sydöstra och södra Europa, som immigranterna vill komma till via Turkiet och Medelhavet. Enligt kritikerna kommer man i Frontex-insatserna inte alltid ihåg de mänskliga rättigheterna, utan de glöms bort i säkerhetens namn.

Laitinen förstår kritiken, fastän ”mycket redan har gjorts för att förbättra saken”. Det finns inga enkla lösningar för att stoppa immigranter som försöker komma till EU-området genom olagliga medel. Enligt Laitinen har Frontex lovat göra sitt yttersta för att de olika ländernas gränsmyndigheter i sitt arbete ska respektera de mänskliga rättigheterna.

”De grundläggande rättigheterna har en markerad roll i Frontex. Detta beaktas också i Frontex utbildningsprogram som alla medlemsstater deltar i”, säger han.

De yttre gränserna bevakas

Finland har deltagit i alla större Frontex-insatser, såsom i Grekland, Italien och Spanien. I praktiken innebär detta att tiotals finländska gränsbevakare (och också deras hundar, luftfarkoster och bevakningsredskap) bistår värdlandet i gränsbevakningsarbetet under ledning av värdlandet. Frontex-emblemet på gränsbe-



ILKKA LAITINEN HAR LETT GRÄNSSÄKERHETSMYNDIGHETEN SEDAN 2005.

vakarens ärm berättar att han eller hon deltar i sameuropeisk verksamhet. Laitinen beskriver Finlands deltagande som exemplariskt.

”Slopandet av bevakningen av de inre gränserna innebär ju att en medlemsstats verksamhet vid den yttre gränsen också påverkar andra medlemsstater. Ett sätt att förebygga riskerna är att påverka dem där de första gången uppstår inom EU-området. Därför är det klokt att Finland deltar i insatserna. Detta kan kallas det nationella intressets perspektiv”, säger Laitinen.

Men det finns en annan grund för deltagandet som gäller hela EU. ”När en kompis är i knipa, ska kompisen hjälpas. När vi märker att Grekland, Spanien eller Italien inte klarar av att upprätthålla gränssäkerheten, är det vår uppgift att hjälpa till genom att planera, koordinera och finansiera en gemensam insats. Detta kan kallas solidaritetsaspekten.”

Muammar Gaddafis Libyen var en av de stater via vilka immigranter som ville till EU begav sig på en farlig sjöresa med bristfälliga dokument. Frontex hade också mandat att förhandla om samarbete med Gaddafi för att hindra immigranternas avfärd. ”I praktiken blev det till ingenting. Libyernas attityd var att om EU ger dem en lämplig summa pengar, finns intresse för samarbete. På det multilaterala planet hade vi kontakter med Gaddafis Libyen”, säger Laitinen.

Gaddafis Libyen var känt för att kränka de mänskliga rättigheterna och för sina inhumana fängelseförhållanden, där tortyr förekom allmänt. Enligt människorättsorganisationerna hamnade också sådana människor i fängelse som ville ta sig till EU men som avvisades till sjöss.

Enligt Laitinen är det gamla Libyen ett gott exempel på problem som Frontex måste be-

”DE GRUNDLÄGGANDE RÄTTIGHETERNA HAR EN FRAMHÄVD ROLL I FRONTEX”

möta i sitt arbete. ”Vi visste nog vad Gaddafis Libyen var för slags land. Men hade det alltså varit bättre att göra ingenting än att erkänna problemen och göra vad vi kunde. I Frontex valde man att försöka påverka genom samarbete.”

Kritik gällande hur gränserna fungerar och inte fungerar har bland EU-länderna i synnerhet Grekland fått ta emot, som placerat immigranter som genom olagliga medel försökt komma till grekiskt territorium i fängelser. Enligt Laitinen har Frontex-tjänstemännens ögon nyckelpositionen när det gäller uppdagande av sådana oegentligheter.

I januari 2011 avgav Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ett epokgörande avgörande: Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna ansåg att återsändande av asylsökande till Grekland kränker Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. Detta fick i praktiken återsändandena av asylsökande till Grekland att upphöra.

De mänskliga rättigheterna i vågskålen

Deltagande i Frontex verksamhet är frivilligt för medlemsstaterna. Samtidigt som Frontex koordinerar gemensamma insatser, genomför medlemsstaterna också sina egna insatser. Enligt Laitinen innebär detta dock inte att medlemsstaterna i sin egen verksamhet skulle ha rätt att anlita medel som är förbjudna i Frontex-insatserna. Ett omstritt medel är kollektiva återsändanden, vilka Frontex inte tillåter.

Mycket uppmärksamhet fick också den bilateral överenskommelse mellan Italien och Gaddafis Libyen, med stöd av vilken Italien återsände till Libyen ett tusental immigranter som påträffats i havet och som begett sig

på sin sjöresa från Libyen. Den första insatsen var i maj 2009, cirka 200 människor återsändes utan registrering till myndigheterna i Tripoli. En del av dem som deltog klagade till Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna över bemötandet. I februari 2012 ansåg domstolen att Italien hade gjort sig skyldig till bl.a. överträdelse av ett absolut återsändandeförbud och överträdelse av förbudet mot kollektiva återsändanden.

”Alla medlemsstater har bundit upp sig vid Lissabonfördraget där EU:s grundläggande värden finns fastställda. Medlemsstaterna tänker olika också om gränssäkerheten och Frontex mål är att bidra till att bästa praxis görs kända. Detta sker dock inte över en natt, men t.ex. praxis i Italien och Grekland har utvecklats i en klart bättre riktning”, säger Laitinen.

Sluter sig EU?

EU-kritikerna har kallat unionen för en fästning som skyddar sina egna medborgare genom att hålla andra utanför. Hur svarar du på detta?

”På årsbasis kommer ca 150 miljoner personer till EU-området. Alltså är gränserna inte ogenomträngliga. Att kalla EU för en fästning är sökt och provocativt språkbruk”, säger Laitinen.

På årsbasis tar man vid EU:s yttre gränser fast 150 000 tredjelandsmedborgare som försöker komma till unionen med bristfälliga dokument. Inom EU påträffas ca 250 000. På årsbasis sker ca 130 000 avvísningar från EU-området. Den mest problematiska staten är Grekland, endast folkresningarna i Nordafrika 2011 gjorde för ett ögonblick Italien till den mest utmanande staten med tanke på gränsbevakningen.



DEMONSTRANTERNA SOM SAMLADES I KÖPENHAMN I JUNI 2004 KRÄVDE ATT FRONTEX SKA UPPHÖRA MED "EU:S OLAGLIGA GRÄNSBEVAKNING".

FRONTEX

- ✦ Frontex inrättades 2004 för att stärka bevakningen av EU:s yttre gränser. Frontex har sitt säte i Warszawa.
- ✦ EU:s område för fri rörlighet omringas av ca 43 000 kilometer havsgräns och ca 9 000 kilometer landgräns. Till EU-området kan man komma via ca 1 800 officiella gränsövergångsställen vid de yttre gränserna. Dessutom finns det inom EU närmare 670 internationella flygplatser.
- ✦ Trots att Frontex är ett gemensamt organ, innehas ansvaret för bevakningen av de yttre gränserna av medlemsstaterna.
- ✦ Frontex uppgift är att bistå medlemsstaterna i bevakningen av de gemensamma yttre gränserna genom att underlätta tillämpningen av de gemensamma regler som hänför sig till bevakningen av de yttre gränserna.
- ✦ Frontex analyserar hot som riktar sig mot de yttre gränserna, koordinerar och finansierar gemensamma gränsbevakningsinsatser, hjälper medlemsländerna vid återsändande av tredjelandsmedborgare, utvecklar utbildningen av gränsbevakare och främjar forskning som hänför sig till bevakningen av de yttre gränserna.

"EU UNDERLÄTTADE RÖRLIGHETEN VÄLDIGT MYCKET"

I Finland har man redan vant sig vid estniska arbetstagare. Esterna bygger, renoverar, städar och skottar snö. När ekonomin vacklar i Estland, kommer en lön från finska arbetsplatser som en lättnad för allt fler estniska familjer. I Finland har man ojat sig över de låga lönerna till estniska byggnadsarbetare och över svartarbetet.

Men alla ester är inte här bara för enskilda arbetsprojekt. I Finland finns det också ester som är verksamma som företagare, och de erbjuder tjänster och arbete till finländare. En av dem är **Andres Hoop**. Han vet av egen erfarenhet, hur mycket Europeiska unionen har underlättat rörligheten inom unionen.

"Väldigt mycket", säger Hoop.

Hoop är delägare i det framgångsrika företaget inom trävarubranschen Genetrade Wood Products Oy, som har sitt huvudkontor i Helsingfors. Företaget importerar trävaror och i synnerhet allting som hör samman med bastu från Baltikum till Finland.

Det har inte alltid varit så här lätt att överstrida den estniska gränsen.

Blev trähushållningsingenjör i Finland

Hoop åkte utomlands från hemlandet Estland för första gången när Estland ännu var en del av Sovjetunionen. Hoop hade i sitt hemland utexaminerats som agronom och han ville till Västtyskland för att studera vidare. Det lyckades.

När Hoop återvände till Estland, ville han ännu studera vidare. Han drog slutsatsen att han redan visste allt om jordbruk så nu blev han intresserad av djurskötsel. Hoop fick idén att söka sig till Finland för att studera till lantbruksavbytare 1991.

Det var en oviss tid i Estland. Att söka visum var en hel show", berättar Hoop.

Men slutligen kom han till Österbotten för att studera till lantbruksavbytare och för att arbeta. Där skulle han troligen fortfarande vara, om inte en olycka hade avbrutit hans arbete. Hoop återvände igen till det nu självständiga Estland. Han startade sitt första företag, en restaurang.

De kollektiviserade landområdena återbörjades av den estniska staten till sina forna ägare eller deras avkomlingar. Hoops föräldrar fick ett lantbruk och skog. Agronomen och lantbruksavbytare Hoop märkte att det inom gårdsbruk ännu fanns en sektor som han inte hade studerat - skogsbruk.

Finland kallade igen. En yrkeshögskola i Kotka erbjöd esten en studieplats på trähushållningsingenjörslinjen. Hoop åkte över Finska viken till inträdesförhåret - och fick en studieplats. De som intervjuade honom berättade att man reserverat två studieplatser för ester, i stället för en.

"Eftersom du själv känner alla dessa andra sökande och har vistats långa dagar med dem, så välj nu en studiekompis åt dig", sade de till Hoop.

Och Hoop valde. Kompisarna fick börja studierna i Kotka direkt på andra klassen eftersom båda redan hade studier bakom sig.

Efter att ha utexaminerats som trähushållningsingenjör tog Hoop anställning vid en trävaruaffär som redan under studietiden gett honom en praktikplats. Hoop hittade en finsk fru och flyttade till Helsingfors. I Helsingfors lärde han sedan känna företaget Genetrade Wood Products som ursprungligen inlett sin verksamhet i Estland.

"FINLÄNDARNA VILL HA SINA LAVAR AV LÅNGT, KVISTFRITT VIRKE", VET DEN ESTNISKE FÖRETAGAREN ANDRES HOOP SOM LEVERERAR BASTUPRODUKTER.



Som EU-företagare med bastuprodukter

Estland blev medlemsland i EU 2004. Det underlättade också rörligheten för Genetrades varor.

"Nu rör sig alla papper elektroniskt och det är lätt att ta varor över gränsen. Nu behövs inga separata importföretag, utan varanda en bonde kan själv ta sina varor över gränsen", berättar Hoop.

Hoop har också ett företag i Pölva i Estland. Där har Genetrade en trävaruterminal och där tillverkas de badtunnor som börjar finnas också vid allt fler finländska sommarstugor.

"I södra Estland finns inga sjöar eller hav, varför där finns en lång tradition av tillverkning av badtunnor. Färdigheten att tillverka tunnor har ännu bevarats. Även i övrigt är hantverkskonsten i Baltikum på en hög nivå", berättar Hoop.

Av Genetrades import utgör 80 procent bastuprodukter såsom färdiga bastulavar och badtunnor.

"I Pölva börjar vi redan vara något av en arbetsgivare, vi har där 12 anställda. Därför har jag funderat om vi kunde göra verksamheten i Pölva till ett EU-projekt och på det sättet få stöd för att utvidga verksamheten och anställa mer folk. Pengarna skulle underlätta

det unga företags tillväxt", säger Hoop.

Finanskrisen som började i USA 2008 drabbade också Genetrade. Omsättningen minskade med 30 procent, men sedermera har en viss återhämtning dock skett. Omkostnaderna har ökat i Estland, men Hoop vågar inte höja priserna på varorna.

Det förekommer fördomar överallt, men i bastubranschen är ett estniskt namn enligt Hoop bara en fördel. Det garanterar en hög kvalitet.

"Alla i Finland vet att man inte får al i Finland. Titta själv på klibbalarna på finska stränder. Av dem blir det inga bastulavar. Finländarna vill ha sina bastulavar av långt, kvistfritt virke", säger Hoop.

Med jämna mellanrum beklagar sig företagarna i Finland över de höga skatterna och byråkratin. En bekant klagolåt är att företagsamhet inte uppmuntras i Finland. Om man bara tittade på beskattningen skulle det löna sig för Genetrade att överföra all sin verksamhet till Estland. I Estland finns ingen företagskatt och från inkomsterna betalas en 21 procents platt skatt.

Hoop stannar dock kvar i Finland.

"Finländarna litar på ett finländskt företag. Förtroende finns i båda riktningarna", säger han.



Departures





PENTTI VISANEN

EU:S MIGRATIONS- OCH ASYLPOLITIK

Grunden för utvecklandet av en gemensam europeisk migrations- och asylnpolitik skapades vid Europeiska rådet i Tammerfors 1999. Då fastslogs ett övergripande betraktelsesätt av migration och som teman valdes skapandet av partnerskap med ursprungsländerna, rättvis behandling av tredjelandsmedborgare och en mer effektiv hantering av migrationsflöden. Det viktigaste temat blev dock målet om ett gemensamt asyلفörfarande och en gemensam status i hela unionen för personer som beviljats asyl.

I praktiken har skapandet av ett gemensamt migrations- och asylsystem framskridit långsammare än vad man ursprungligen hade tänkt sig. Migrationsfrågorna har traditionellt hört till området för staternas starka suveränitet. Därför tar det tid att överföra de politiska riktlinjer som man kommit överens om vid toppmöten till bindande lagstiftning i alla medlemsstater i EU.

★ Gemensamt system för laglig migration utvecklas

Man är medveten om den lagliga migrationens positiva effekt på EU:s socioekonomiska utveckling, men utöver möjligheter uppstår också utmaningar när migrationen ökar. För närvarande utvecklas och revideras en övergripande gemensam migrationspolitik. Det nuvarande EU-

systemet omfattar frågor gällande inresa och vistelse i fråga om vissa grupper såsom studerande, forskare och högkvalificerade anställda. Det finns också lagstiftning om familjeåterförening och om statusen för tredjelandsmedborgare som vistats länge inom EU-området.

Direktivet om kombinerade tillstånd från 2011 garanterar arbetstagare som kommer från länder utanför EU samma rättigheter i fråga om arbetsförhållandena som EU-medborgarna har. Direktiv om säsongarbetstagare och om arbetstagare som flyttar från ett land till ett annat inom samma företag är under beredning. Målet är att förenkla förfarandet för immigration och ge klara rättigheter i arbetet för alla.

★ Arbetsrelaterad immigration

Den arbetsrelaterade immigrationen kommer att öka. Den är viktig både för EU:s ekonomiska tillväxt och för arbetet med att tackla kommande demografiska utmaningar. Därför försöker man förbättra det gemensamma systemet och göra det flexibelt, så att det ska tjäna alla medlemsländers behov.

För att förbättra ställningen för *högkvalificerade anställda* avgavs ett direktiv där inresevillkoren för tredjelandsmedborgare fastställdes för arbete som kräver hög kompetens (s.k. direktivet om högkvalificerad anställning). Där skapades EU-blåkortet och fastställdes förutsättningarna för vistelse och de rättigheter som hänför sig till den både i den medlemsstat som beviljat kortet och i andra medlemsstater. Syftet med direktivet är att stärka EU:s förmåga att locka tredjelandsmedborgare till arbete som kräver hög kompetens. Syftet är inte enbart att förbättra konkurrenskraften i enlighet med Lissabonstrategin utan också att begränsa kompetensflykten.

EU har avgett ett direktiv om statusen för *tredjelandsmedborgare som vistats länge inom EU-området*. Personer som under fem år bott lagligt och utan avbrott på området av ett EU-land får en status som i stor utsträckning motsvarar den status som unionsmedborgare har.

Man har velat ge *säsongarbetstagare* bättre skydd på grund av deras



MEDELHAVETS NORRA KUST ÄR EN PORT TILL EUROPA FÖR MÅNGA UNGDOMAR I AFRIKA. INOM EU HÅLLER MAN PÅ ATT UTVECKLA EN GEMENSAM MIGRATIONS- OCH ASYLPOLITIK.



svaga ställning och arbetsförhållanden. Direktivet som är under beredning påskyndar tillståndsförfarandena och sporrar hemresa mellan arbetssäsongerna.

För arbetstagare som *inom företagen flyttar från ett land till ett annat* planeras ett eget direktiv som förenhetligar praxisen för företag från tredjeländer och underlättar rörligheten inom EU. Direktivet påskyndar tillståndsförfarandena och underlättar flyttningen för familjer och förenhetligar arbetsförhållandena.

★ Ett Europa som lockar studerande och forskare

Till de gemensamma målen hör att främja Europa som ett betydande kunskapscenter för allmänbildande och yrkesinriktad utbildning. Att underlätta rörligheten för personer från tredjeländer som kommer till EU för att studera är en central del av den strategi genom vilken man vill tillnärma den lagstiftning som gäller villkoren för inresa och vistelse i medlemsstaterna. I direktivet från 2004 fastställs regler för inreseförfarandena för studerande. Direktivet gäller tredjelandsmedborgare som

vill komma till och vistas på en medlemsstats territorium under en period som överskrider tre månader för studier, studentutbyte, oavlönad praktik eller frivilligarbete. Forskarna har också en viktig roll i ökningen av EU:s tillväxt och konkurrenskraft. I forskardirektivet från 2005 bestäms om inresa för tredjelandsmedborgare för vetenskaplig forskning.

★ Familjeåterförening stöder integrationsfrämjande

Främjandet av integrationen av tredjelandsmedborgare har till följd av Stockholmsprogrammet blivit ett viktigt gemensamt mål, för om detta arbete lyckas, maximeras de möjligheter som den lagliga immigrationen ger EU i form av tillväxt och utveckling. Samarbete mellan medlemsländerna uppmuntras för att kunna dela gemensamma goda förfaranden.

Under de senaste 20 åren har familjeåterförening varit den vanligaste orsaken att flytta till EU-området, och man har också förstått att detta är en av de grundläggande förutsättningarna för tredjelandsmedborgarnas anpassning. Villkoren för familjeåterförening har fastställts i direktivet och de syftar till att stärka de gemensamma reglerna gällande rätten till familjeåterförening. Familjemedlemmar till tredjelandsmedborgare som vistas lagligt på EU-området har rätt till familjeåterförening i den medlemsstat där tredjelandsmedborgaren i fråga vistas.

★ Olaglig migration förebyggs

EU strävar efter en hanterlig migration. Det innebär att utläningar kommer till landet på ett organiserat sätt efter att i förhand fått inrese-tillstånd. Hanteringen av det ökade migrationstrycket har redan länge funnits i centrum för EU:s migrationspolitik. Ett gemensamt godkänt synsätt är att sträva efter att hantera migrationstryck på olika nivåer; i tredjeländer, vid EU:s yttre gräns och genom interna åtgärder inom EU. Samtidigt försöker man åtgärda människohandel och människosmuggling, för de som försöker komma till EU faller ofta offer för dessa fenomen.



Samarbetet med tredje-
länder för att förebygga olag-
lig migration och för att bättre
kunna hantera migrationen är
ett viktigt mål. Utgångspunk-
ten för samarbetet är ett över-

gripande betraktelsesätt, med följande delområden: främjande av laglig
migration och rörlighet, förebyggande av olaglig migration och män-
niskohandel, maximering av migrationsströmmarnas utvecklingsfräm-
jande konsekvenser samt främjande av system för internationellt skydd
i tredjeländer.

En effektiv bevakning av EU:s yttre gränser utvecklas i enlighet med
EU:s strategi för säkerheten vid de yttre gränserna. De hot som uppstår
för säkerheten vid gränsen förebyggs genom aktiva åtgärder i ursprungs-
och transitländerna både vid unionens yttre gränser och genom EU-
medlemsländernas samarbete. Det är viktigt att utveckla verksamhets-
förutsättningarna för gränssäkerhetsmyndigheten Frontex och de euro-
peiska bevakningssystemen.

När det gäller åtgärder mot olaglig migration som utförs tillsammans
med tredjeländer är återtagandeavtal ett viktigt medel. Genom avtalen
strävar EU efter att säkerställa att personer som vistas i EU utan rätt till
vistelse återvänder till sitt ursprungsland. EU:s mål är en effektiv politik
för återvändande som beaktar de mänskliga rättigheterna och respek-
terar Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Man för en dialog och ingår avtal med ursprungs- och transitländer
utifrån principen om gemensamt ansvar.

Inom EU har man försökt åtgärda problemet med olaglig immigra-
tion både genom att utveckla lagstiftningen och genom att intensifiera
det praktiska samarbetet och den operativa verksamheten. Samtidigt
har man lagt fram strategier och handlingsplaner. År 2008 avgavs di-
rektivet om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av
tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna, det s.k.
återvändandedirektivet. Parallellt med detta direktiv har direktivet om
sanktioner mot arbetsgivare, vilket fastställer påföljder för arbetsgiva-

re som anställer olagliga immigranter, ansetts vara viktigt. Våren 2012 kom man överens om en vägkarta för att styra och ge en tidtabell för det kommande arbetet för att svara på migrationstrycket.

★ Det gemensamma europeiska asylsystemet

Som ett resultat av flera kompromisser godkändes i det första skedet av det gemensamma europeiska asylsystemet en mängd minimibestämmelser som gäller asyl. Dublinsystemet, som fastställer den stat som ansvarar för handläggningen av en asylansökan, skapar tillsammans med minimibestämmelserna grunden för EU:s gemensamma asylsystem. Grunden för systemet utgörs av en full och komplett tillämpning av 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen).

De grundläggande rättsreglerna

Definitionerna av flykting och person som beviljas alternativt skydd förenhetligas i *definitionsdirektivet*. I direktivet ingår också bestämmelser om dessa personers rättigheter och förmåner, såsom om längden av det första uppehållstillståndet och rätten att utföra arbete. I synnerhet i fråga om rättigheterna för personer som beviljas alternativt skydd har medlemsstaterna dock en omfattande nationell prövningsrätt.

I direktivet som gäller *asylförfarandet* bestäms om minimikrav som hänför sig till lämnande av asylansökan, dess handläggning, beslutsfattande i fråga om ansökan och om överklagande av beslut som gäller ansökan. Direktivet har kritiserats särskilt för den anspråkslösa nivå som miniminivån representerar.

Mottagningsdirektivet uppställer en miniminivå för tjänster som sökande erbjuds under asylprocessen. I direktivet bestäms också bl.a. om möjligheten att få rättslig hjälp och om rätten att arbeta under handläggningen av ansökan. Den föreskrivna miniminivån är relativt låg







och de förhållanden som råder vid mottagandet varierar mellan olika medlemsstater.

Förordningen om bestämmandet av den ansvariga staten och Eurodac-fingeravtrycksförordningen skapar en grund för Dublinsystemet, vilket har i uppgift att fastställa den stat som ansvarar för en asylansökan. Om en sökande reser från ett land till ett annat, återsänds han eller hon till den första stat som han eller hon anlände till. Det är alltid denna stat som ansvarar för handläggningen av ansökan. Så undviks överlappande handläggning av ansökningar i olika länder.

Dublinsystemet har i synnerhet kritiserats för att de stater som tillämpar systemet inte har enhetliga asylsystem och för att innehållet i asylbesluten är beroende av vilken stat ansvaret för beslutsfattandet ankommer på. Bristerna i Dublinsystemet bidrar till att öka trycket att få till stånd ett mer enhetligt europeiskt asylsystem. Trots problemen, anses det att Dublinsystemet är nödvändigt för att förhindra flerfaldig handläggning av samma asylansökningar i Europa.

Direktivet som gäller tillfälligt skydd innehåller bestämmelser om beviljande av skydd i situationer där det till EU-området inom en kort tid kommer ett stort antal människor i behov av skydd. Det förfarande som avses i direktivet har inte tillämpats en enda gång.

Utvecklandet av asylsystemet

De bestämmelser som antagits hittills garanterar inte ett enhetligt asylsystem i medlemsstaterna. För närvarande bereds en ändring av alla ovan nämnda bestämmelser, med undantag av direktivet om tillfälligt skydd. När inrättandet av ett gemensamt asylsystem inleddes, var kravet under det första skedet enhällighet bland alla medlemsstater. Efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget fattas beslut gällande andra skedets författningar med kvalificerad majoritet i systemet för gemensamt beslutsfattande, där Europaparlamentet har en allt viktigare roll. Slopandet av kravet på enhällighet bland medlemsstaterna torde underlätta skapandet av ett allt mer enhetligt system. Målet har varit att andra skedets författningar ska bli klara före utgången av 2012.

För att komplettera den grund för utvecklandet av det gemensam-



ma asylsystemet som skapades i Tammerfors 1999, antogs Stockholmsprogrammet för 2010-2014 vid Europeiska rådets möte 2009. Ett av målen för programmet är att utveck-

la ett gemensamt europeiskt asylsystem för att svara på aktuella utmaningar. I programmet fastslogs behovet av att förnya alla delområden i asylsystemet och att öka solidariteten mellan staterna. Utöver utvecklandet av lagstiftningen är det viktigt att också främja det praktiska samarbetet mellan asylmyndigheterna. Samarbetet koordineras av Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) som inledde sin verksamhet i juni 2011. Kontoret har ett omfattande arbetsfält, och stora förväntningar riktar sig mot dess verksamhet.

I mars 2012 antog Europeiska rådet slutsatser om ett gemensamt program för att öka solidariteten i asylfrågor. Programmet syftar till att förbättra ansvarsfördelningen och att öka det ömsesidiga förtroendet, för att öka solidariteten gentemot sådana länder som möter migrationsstryck. Ett förfarande för tidig beredskap fogades till Dublinsystemet. Genom förfarandet utvärderas hållbarheten hos medlemsstaternas asylsystem och på detta sätt kan man undvika belastning orsakad av stora migrationstryck. För att säkerställa finansieringen har man planerat en migrations- och asylfond, vilken ska innehålla tillräckliga medel både för krissituationer och för utvecklandet av det gemensamma systemet.

Rådet stöder också kommissionens förslag till en möjlighet att handlägga asylansökningar gemensamt inom EU, men önskar en omfattande utredning av oklara frågor gällande den lagliga grunden och administrativa frågor.

Till solidaritetsåtgärderna hör på ett väsentligt sätt också de åtgärder som gäller återvändande och återsändande. I detta sammanhang önskas att medlemsstaterna samarbetar och delar med sig av sina bästa förfaranden. En viktig del är också utvecklandet av samarbetet med tredjeländer för att kunna stödja ursprungs- och transitländer samt för att förhindra okontrollerade migrationstryck. Utvecklandet av solidaritetsåtgärder är viktigt i synnerhet nu när direktivändringarna snart blir klara. Rådet betonade också vikten av ett gemensamt åtagande för att

stödja EU:s asylmyndighet EASO:s verksamhet och uppmuntrade medlemsstaterna att använda den koordination som EASO tillhandahåller i alla solidaritetsåtgärder, i synnerhet för att förebygga kris-situationer.

Genom EU:s program för återplacering, vilket baserar sig på frivillighet, vill man lösa utdragna flyktingsituationer genom att på EU-området placera flyktingar utifrån FN:s flyktingorganisation UNHCR:s förslag. Finland har med några andra EU-medlemsstater delta-

git i återplacerandet redan i flera år genom politiken gällande kvotflyktingar och målet är nu att få fler medlemsstater med i verksamheten.

Målet att uppnå ett gemensamt migrations- och asylsystem har efter Lissabonfördraget åter tagit ett steg närmare att bli verklighet. Enhällighet bland medlemsstaterna krävs inte längre eftersom kvalificerad majoritet räcker för beslutsfattandet. Detta underlättar ändringen av omstridda migrationspolitiska förfaranden. I enlighet med den målsättning som ingår i Stockholmsprogrammet har man både börjat införa reformer i asyldirektiven och börjat utveckla laglig migration. Man har börjat utveckla integrationspolitiken för att kunna förbättra rättigheterna för dem som flyttar. Man har börjat stärka arbetet för att förebygga olaglig migration och man har börjat effektivisera en hållbar politik i fråga om återsändande. Avsikten är att det gemensamma asylsystemet ska bli klart under loppet av år 2012.



PENTTI VISANEN
överdirektör för migrationsavdelningen
inrikesministeriet

Immigrant? Flykting? Asylsökande?

I den offentliga debatten talar man ofta allmänt om flyktingar. I tidningarna kan vi läsa att det i fjol kom så och så mycket flyktingar till Finland och att flyktingar inte beviljas asyl eller eventuellt att flyktingarna lever på socialförmåner osv. Termerna används fel. Det är förståeligt, eftersom dessa termer inte är klara.

Internationellt skydd, international protection, är ett gemensamt europeiskt begrepp, men begreppet har inte förenhetligats. I Finland kan en flykting som uppfyller definitionen i Genèvekonventionen om flyktingars rättsliga ställning få internationellt skydd. Detsamma gäller personer som enligt den nationella lagstiftningen beviljas alternativt skydd (och beviljas asyl). De som beviljas asyl eller som får komma till Finland genom Finlands flyktingkvot får flyktingstatus.

År 2011 kom sammanlagt 3 086 asylsökande till Finland. I EU lämnades sammanlagt 302 000 asylansökningar.

En it-ingenjör som kommer för att arbeta hos Nokia, en filippinier som kom-

mer för att arbeta som vårdare på ett åldringshem, en studerande från ett tredjeländ som kommer för att studera vid ett universitet eller en folkhögskola, en familjemedlem till en tredjelandsmedborgare eller en utländsk familjemedlem till en finsk medborgare anses vara immigranter. Man kan alltså kalla alla som inte är asylsökande för immigranter.

I Finland lämnades år 2011 sammanlagt 23 600 ansökningar om uppehållstillstånd på olika grunder. Mest ansökte man om uppehållstillstånd för familjeåterförening, 43 % av alla ansökningar. År 2010 beviljades i EU sammanlagt 2,5 miljoner uppehållstillstånd. Av dessa beviljades 32 % för arbete och 30 % av familjeskäl.

Det vore viktigt att i debatten hålla dessa två grupper isär. Det skulle vara bättre att sträva efter att tala om asylsökande och immigration - eller att åtminstone inte kategorisera alla som utländska flyktingar.

Källa: Utdrag ur Wivi-Ann Wagello-Sjölunds nätkolumn av den 12.6.2012. Wagello-Sjölund är specialistsakkunnig i invandrings- och asylärenden vid Finlands EU-representation.

“INGEN ÄR OLAGLIG”

Forskaren och aktivisten **Mervi Leppäkorpi** har arbetat för att hjälpa papperslösa immigranter i Tyskland och Finland. Leppäkorpi är med i nätverket Fri rörlighet (Vapaa liikkuvuus-verkosto), som lät romerna slå läger på gården på det ockuperade Satamahuset i Fiskehamnen i Helsingfors. Staden vräkte romerna från lägret på hösten 2011. Leppäkorpi har skrivit en bok med titeln *Asiaton oleskelu kielletty*, *Into 2011* (Direkt översättning: Obehörig vistelse förbjuden).

I den offentliga debatten om immigration störs Leppäkorpi av att saker avsiktligt görs ännu svårare än vad de redan är. Här följer Leppäkorpis fyra teser som är lättbegripliga:

Systemet är inte transparent

“Det är omöjligt för människor att bedöma med vilken sannolikhet de får uppehållstillstånd eller arbetstillstånd i ett EU-land. Det är slumpmässigt. Till och med en finländsk studerande eller lågavlönad snuttarbetare kunde ha svårt att uppfylla inkomstkraven för uppehållstillstånd och få uppehållstillstånd i Finland”, säger Leppäkorpi.

Det oberäknliga systemet leder till att de som egentligen behöver arbetstillstånd sist och slutligen söker asyl. Detta är naturligtvis inte avsikten med systemet. Om den som söker om asyl inte får asyl, kan han eller hon stanna på EU-området som papperslös.

Den gemensamma asylpolitiken utgör ansvarsflykt

Enligt Dublinförordningen ska en asylansö-



MERVI LEPPÄKORPI ÄR SOCIOLOG OCH MEDBORGARAKTIVIST.

kan behandlas i den EU-stat som den asylsökande först kommit till. Tanken är att ett land ansvarar för den asylsökande. I praktiken har förordningen enligt Leppäkorpi lett till ansvarsflykt: medlemsstaterna vill alltid när det är möjligt sända den asylsökande till ett annat land.

Efter avgörandet av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna från december 2011 har asylsökande dock inte längre återsänts till Grekland, eftersom förhållandena där är så usla. “Men asylsökande återsänds fortfarande till Malta och Italien, trots att förhållandena där är nästan lika usla som i Grekland. Man besparas att bli återsänd till Malta och Italien bara om det finns synnerligen vägande skäl till det. Om du är ung och frisk, blir du återsänd”, säger Leppäkorpi.

Samtidigt behöver EU billig arbetskraft, vilka de asylsökande som blivit utan papper är på grönsaksfälten och i växthusen i Sydeuropa. “Vi skulle inte äta så billiga grönsaker här i Finland utan den papperslösa arbetskraf-

ten", säger Leppäkorpi. Rika EU förtjänar på de fattiga immigranternas arbete.

"De papperslösa behövs också som hot till dem som redan har papper. Arbetsgivarerna kan pressa dem som fått arbetstillstånd att gå med på dåliga förhållanden och en låg lön, för om det arbete som stått som villkor för tillståndet upphör, är ödet ännu värre", säger Leppäkorpi.

Ingen är olaglig

I Finland talar myndigheterna och medierna utan större eftertanke om olagliga immigranter. Enligt Leppäkorpi är det ett vilseledande och inhumant språkbruk.

"Fastän en människa har begått ett brott, är han eller hon inte olaglig. Ingen är olaglig. Inte talar vi ju heller om dem som sitter i finska fängelser som olagliga. Trots att en människa gjort något lagstridigt, kan han eller hon inte vara olaglig", säger Leppäkorpi. "I fråga om papperslösa immigranter är det inte ens fråga om att de skulle ha begått ett brott."

"I EU har man sedan 2006 rekommenderat termen "irregular migrant" och det försöker man nu översätta som irreguljär invandrare. Jag tycker att också det uttrycket är misslyckat. När vi talar om människor som inte innehar de dokument som behövs för vistelse i ett land, vore det bäst att tala om papperslösa. Om papperslös låter som en alltför politiskt laddad term, så kunde man i brist på ett bättre alternativ tala t.ex. om odokumenterade, fastän immigranterna på ett sätt är mycket grundligt dokumenterade i olika nationella och europeiska databaser.

Leppäkorpi tror, att ordet papperslös i första hand kan få tjänstemännen att tänka på

rörelsen "sans papiers" i Frankrike, vilken drivit de papperslösa sak i EU.

Gränskontrollen och tillståndsförfarandena skärps

"Man måste skaffa sig arbetstillstånd innan man kommer till Finland eller ett annat EU-land. Men hur skaffar man en arbetsplats i Finland när man inte är här? frågar Leppäkorpi.

Detta är ett exempel på hur man genom att försvåra lagliga kanaler driver människor till olagliga handlingar.

"Om de förfaranden som gällande viseringar, uppehållstillstånd och arbetstillstånd vore enklare än för närvarande, skulle människor inte behöva anlita smugglare, skuldsätta sig och sedan bli kvar i t.ex. Finland för att tjäna pengar efter utgången av arbetstillståndet, för att ha råd att återbetala de skulder som ankomsten orsakade", säger Leppäkorpi.

Leppäkorpi påminner att det inom EU finns många EU-medborgare som på grund av komplicerade förfaranden faller utanför socialskyddet efter att de flyttat till ett annat EU-land. Det finns andra än de romer som kommit till Finland från Rumänien och Bulgarien, vilka i sitt hemland saknar sjukförsäkringskort och därför inte kan använda hälsovårdscentralerna i Finland. "Romerna visar att den fria rörligheten i EU är avsedd för andra än för fattiga", säger Leppäkorpi.

Inom byggnadsbranschen har den fria rörligheten inom EU och de utländska arbetstagarernas sämre lönenivå redan skapat dubbla arbetsmarknader för unionens egna medborgare. Arbetstagarna kommer inte från länder utanför EU, alltså behöver de inte ens uppehållstillstånd.

"SEDAN FICK JAG HJÄLP AV SMUGGLARE"

Somaliske **Abdisakur Mohamed Sabriye**, 28, kom till Finland via Etiopien, Turkiet, Grekland och Italien (och Sverige). Resan slukade mer tid och pengar än vad Sabriye hade trott när han åkte iväg. Flyktresan slutade i Finland på våren 2012.

Därförinnan hann det hända många saker. Utan smugglarnas hjälp hade Sabriye inte klarat sig. Det värsta var fängelset i Grekland som asylsökarna hamnade i efter en skrämmande resa till sjöss. Sabriye hoppas att inte en enda asylsökande längre hamnar i fängelset i Mytilene.

Men först ska vi till Mogadishu.

Flykten till Europa

I slutet av 2007 packade Sabriye sin väska och åkte iväg från sitt hemland Somalia i riktning mot Etiopiens huvudstad Addis Abeba. Han hade beslutat lämna otryggheten i hemlandet bakom sig och hade som mål att söka asyl i Finland. I Finland kände Sabriye en somalisk man. Sabriyes familj stödde flyktresan genom att ge honom pengar.

I Etiopiens huvudstad Addis Abeba, under sin första resa (det ska komma fler), skaffade sig Sabriye ett förfalskat pass. Med passet reste han till Damaskus i Syrien. Vid den tidpunkten krigade man inte i Syrien liksom nu. Det var dags att tjäna pengar för resans följande etapp.

Sabriye sökte upp somalier som kunde hjälpa honom skaffa ett jobb. "Till sist fick jag ett jobb i en restaurang som ägdes av en etiopisk man. Det var ett litet liknande ställe som



ABDISAKUR MOHAMED SABRIYE SOM FLYTT FRÅN SOMALIA FICK ASYL I FINLAND PÅ VÅREN 2012.

det vi nu sitter i", berättade Sabriye. Vi sitter i norra Helsingfors i en liten pizza-kebab-restaurang, av den typ som så här lunchdags verkar vara populär.

Sabriye arbetade i 7–8 månader och spara pengar. När han fått ihop tillräckligt med pengar, sökte han upp de första smugglarna för sin flyktresa (det ska bli fler av dem under resans lopp). "I Syrien ordnade arabiska män smugglingar till gränsen mellan Syrien och Turkiet", berättar Sabriye. Från Turkiet söker asylsökande och andra som vill bli immigranter sedan vidare skjuts till Grekland. Men först alltså till Turkiet.

Rutten används mycket och därför finns det gott om smugglare där. De tar Sabriye och de andra som smugglas till gränsen, varifrån de måste gå till fots till den turkiska sidan. Nu för första gången under sin resa förstår Sabriye att han är i verklig fara. "De turkiska soldaterna eller gränsbevakarna sköt rakt på. Vi sprang undan, men gränsbevakarna fick fatt oss", berättar Sabriye.

Den goda nyheten var att gränsbevakarna var vänliga. De tog Sabriye och de andra som tagits fast till en station och gav dem varmt te och mat. "Vi var där i fem timmar och alla var mycket vänliga. Också när de berättade att de måste återsända oss till Syrien. De kunde också berätta att om vi återsänds till Syrien, hamnar vi där genast i fängelse", berättar Sabriye.

Syrien var vid den tidpunkten ännu känt för sina omänskliga fängelser, där tortyr förekom allmänt.

När Sabriye redan trodde att det inte fanns något alternativ till ett omedelbart återsändande till Syrien, berättade myndigheterna att det slutliga avgörandet i frågan skulle fattas av en domare. Följande morgon skulle domaren avgöra, om de skulle återsändas genast eller om de skulle få stanna 40 dagar i Turkiet.

Det blev morgon. Domarens avgörande kom: uppehållstillstånd i Syrien i 40 dagar, var så goda. Sabriye reste med buss till Istanbul.

Han hade ingen avsikt att stanna i denna nya stad. Han var redan nära ett klart delmål av flyktresan: Grekland. I Istanbul hittade Sabriye somalier och kurder som hjälpte honom ingå avtal med smugglare. Avsikten var att åka med en liten båt längs Greklands kust. Hur man skulle ta sig vidare därifrån bekymrade man sig inte för ännu.

Sabriye hade ont om pengar men det fanns smugglare i många prisklasser. På två månader lyckades Sabriye ingå ett sådant avtal som hans pengar räckte till. Det var dags att åka.

In i en paketbil stuvades 28 människor, bland dem också kvinnor och äldre. Sabriye kommer särskilt väl ihåg en ung gravid somalisk kvinna. Paketbilen stannade i en strandort nära den grekiska gränsen, men ännu på den turkiska sidan. Passagerarna uppmanades stiga ombord i en gummibåt, med vilken resan skulle fortsätta. Resan skulle ta fyra timmar. Så lite tid kvar till Europeiska unionens sida. Det var mörkt när farkosten kastade loss.

Allting gick inte som det skulle: motorn gick sönder. Redan så långt borta från stranden att man inte längre lätt kunde återvända utan motorkraft. Oron spred sig till passagerarna som hade placerat sina besparingar på denna resa. "Jag minns att vi såg stora fartyg som hade flaggor. Jag tänkte att det var militära fartyg. Vi vinkade men ingen kom till vår undsättning", berättar Sabriye.

Passagerarna skrek åt föraren att han skulle reparera motorn. Vi måste komma bort härifrån! Oron förvandlades till ångest och panik. Varför hjälper ingen! En somalisk man, äldre än Sabriye, vände sig mot honom: "När jag har dött, säg till min fru att hon inte behöver klä sig i vitt på grund av min död. Säg till henne att hon ska fortsätta sitt liv." Sabriye svarade: "Hur ska jag kunna berätta din fru någonting. Om du dör, dör vi alla."

Och sedan plötsligt, utan att någon riktigt förstod hur det kunde vara möjligt, startade motorn igen. Resan fortsatte, förbi stora far-

"SEDAN FICK JAG HJÄLP AV SMUGGLARE"

tyg med flaggor som den lilla motorbåten passagerare kunde se.

Motorbåten strandsatte obemärkt i Grekland. Litet längre bort fanns det bilar som stod och väntade. Passagerarna fick order att snabbt springa till dem, nu var det dags att försvinna. Gruppen sprang mot bilarna.

"Sedan såg jag hur den gravida kvinnan i vår grupp föll och inte kunde stiga upp. Hon skrek efter oss om vi tänkte lämna henne ensam", berättade Sabriye.

Sabriye tänkte efter en stund, den tid det tog att se de övriga kliva in i bilarna. Sabriye vände tillbaka, lyfte upp kvinnan som var utmattad av resan och såg hur de bilar som stått och väntat körde iväg. Sabriye och kvinnan var ensamma i ett nytt land som de inte visste någonting om. Den värsta etappen av resan höll på att börja.

Mardrömmen i Grekland

Sabriye förstod att han måste komma vidare. Han stannade en helt vanlig bil på vägen. Kanske den trötte unge mannen och den gravida kvinnan såg ut som ett sådant par som behöver hjälp. Kanske var det därför bilen stannade. Sabriye och den unga kvinnan hamnade på en polisstation och Sabriye berättade vad som hade hänt. De sökte asyl.

"Det värsta av alla ställen är Grekland", säger Sabriye med eftertryck. Han hade inte förstått att människor kan behandlas så.

Sabriye fördes till ett fängelse för män i Mytilene på ön Lesbos. Han fick sina fingeravtryck tagna, liksom man brukar i EU. Med hjälp av fingeravtrycken kan man senare få reda på den stat där den asylsökande för första gången har anlänt till unionens territori-



SABRIYES FLYKT FRÅN MOGADISHU TILL HELSINGFORS TOG NÄSTAN FEM ÅR.

um. Enligt lagen ska också den staten avgöra den asylsökandes ärende.

Sabriye fördes till ett rum för 40 personer, i vilket 100 män hade stuvats in, asylsökande från Somalia, Kamerun, Niger, Turkiet...

Man fick mat två gånger per dag: kl. 12 oftast böror till lunch och kl. 18 oftast pasta och kyckling till middag. Skaran hade en enda toalett till sitt förfogande. Den räckte

inte till, så det fanns urin på golvet i rummet. Det fanns varken bäddar för alla eller utrymme på golvet att sträcka ut sig. Därför kom männen överens om sovturer. De som sov fick ett täcke, det fanns inte täcken till alla på en gång. Ibland smällde fångarna med dörren till rummet och krävde förbättringar i förhållandena. "Då kom polisen och slog oss. Förgäves begärde vi läkare", berättar Sabriye. Ingen talade någonting om någon jurist.

Till slut lyckades en av de fängslade säga högt vad alla tänkte: man måste komma bort härifrån, nu får det vara nog väntat. Om man inte kommer bort i godo, måste det ske med våld. "Det var inte lätt" På sätt och vis gjorde vi en revolution", berättar Sabriye.

Först försökte fångarna helt enkelt söndra låsen och storma ut, bort, i friheten. Det lyckades förstås inte. Tankarna blev allt mer desperata. "En del av fångarna var redo att dö och att göra alldeles vad som helst bara de fick komma bort", säger Sabriye.

Och så kom några av fångarna på en hisnande plan. Det viskades om den bland invånarna i cellerna: Vi tändar en eldsvåda. Vi bränner upp hela fängelset, då borde vi åtminstone inte längre kunna bli hållna kvar här! Därefter skred man till verket: man samlade ihop från cellerna alla filter och vad det nu fanns som gick att bränna, och så tände man på.

Planen lyckades – delvis. Cellerna stod i lågor. Fångarna föstes ut på gården och brandkåren kom för att släcka eldsvådan. Fångarna tittade på den höga muren som hägnade in gården. Ingen vågade klättra över den, eftersom man då hade blivit tvungen att hoppa från en för hög höjd. Och så hände något som

ingen beaktat vid utarbetandet av den desperata planen. "Ingen tänkte väl att när eldsvådan väl slocknar förs vi in i samma celler. Men så hände det bara", berättar Sabriye. På morgonen fick fångarna nya täcken.

Men fångarna lyckades ändå få till stånd någonting genom sitt handlande. Medierna berättade om det som inträffat också utanför Greklands gränser. Människorätsorganisationerna blev hörda och sedda i en fråga som de länge hade talat om. Grekland behandlar asylsökande och papperslösa invandrare så uselt, att det inte borde kunna vara möjligt inom EU.

"Det kom en massa journalister till Mytilene. Och det minns jag att Tysklands ambasadör också kom dit. Alla var av den åsikten att vi behandlades dåligt, berättar Sabriye.

Det tog 15 dagar och en del av fångarna, Sabriye bland dem, befriades från fängelset efter att en domstol fattat beslut i ärendet. De fick 30 dagar på sig att avlägsna sig från Grekland.

Till all lycka hade Sabriye ännu lite av sina besparingar kvar. Han gick till samma hamn som turisterna använder när de åker iväg för att fortsätta sin semester på en annan ö. Sabriye köper en biljett som alla andra. Enkelresa till Aten, tack!

Sabriyes två månader och fyra dagar i fängelse var över.

Förfalskade pass

Sabriye minns att han kände sig oerhört ensam. Han hade löst många problem ensam, utan hjälp och stöd från familjen eller släkten. Sådant var han inte van med och han var trött. Det var otryggt i Somalia, men man fick

"SEDAN FICK JAG HJÄLP AV SMUGGLARE"



mat och ett ställe att sova på. När Sabriye reste iväg, hade han inte fattat att han skulle hamna i en sådan värld där man måste kämpa för maten och för att få sova.

I Aten mötte han somaliska unga män och han umgicks med dem under dagarna i staden. Men landsbrödernas bostäder var så fulla att Sabriye sov på en parkbänk på natten. Småningom fick han vänner som också erbjöd honom tak över huvudet. Det var dags att börja tänka på hur resan skulle fortsät-

ta. I Grekland kunde man under inga villkor stanna utan papper. Den tid på 30 dagar som domstolen gett tillstånd till hade för länge sedan gått ut.

"I Aten träffar man lätt människor som lovar föra dig vidare till Europa", berättar Sabriye. Han kontaktade sin familj i Somalia, familjen sålde egendom och sände sonen pengar. Den första planen var att skaffa ett förfalskat pass, med vilket man kunde flyga vidare.

Kanske Sabriye helt enkelt litade på fel

människor. Kanske man inte fick bättre passförfälskningar för de pengar Sabriye hade. Eller så hade han bara en hopplöst dålig tur. "Fem gånger åkte jag fast på flygplatsen för förfälskat pass", berättar Sabriye. Varje gång låstes han in i en cell på flygplatsen tillsammans med andra som åkt fast. När myndigheterna den sista gången slog Sabriye drog han slutsatsen att han måste hitta på något annat. Han skulle aldrig komma vidare från Aten med flyg.

"Sedan fick jag hjälp av smugglare", berättar Sabriye. Till sist löste sig hans problem av en långtradarförare med trävarulast. Mitt inne i trävarulasten fanns en håla för människor. Det blev Sabriyes skjuts ända till Italien. I Italien sökte Sabriye igen upp somalier som skulle kunna berätta vägen till nästa smugglare. Sabriye fick ett förfälskat pass och reste genom Sverige till Finland.

Asyl i Finland

I Helsingfors anmälde sig Sabriye som asylsökande. Han ljög att han kommit direkt till Finland och teg om fängelsemardrömmen i Grekland – men förgäves. Sabriyes fingeravtryck fanns i fingeravtrycksregistret.

"Polisen var vänlig, men sade mig direkt att jag kommer att sändas tillbaka till Grekland. Då var jag nära att bryta samman", berättar Sabriye.

Sabriye hade placerats i Krämertskogs förläggning och där fick han rådet att kontakta Flyktingrådgivningens jurist. Flyktingrådgivningen är en finländsk medborgarorganisation som har jurister och personer som specialiserat sig på att hjälpa asylsökande.

Migrationsverkets avgörande i oktober 2010 var entydigt: Sabriye ska återsändas till Grekland. Enligt Dublinförordningen ska en asylsökandes ärende behandlas i det första EU-land som han eller hon har kommit till.

Med juristens hjälp överklagade Sabriye till Helsingfors förvaltningsdomstol och ansökte där om ändring i Migrationsverkets avgörande och verkställighetsförbud för avvisningen. Förvaltningsdomstolen beviljade verkställighetsförbud genast följande dag efter överklagandet.

I mars 2011 återförvisades ärendet till Migrationsverket för handläggning. Förvaltningsdomstolen hänvisade till ett avgörande av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna från början av 2011. I avgörandet fastslogs att återsändande av asylsökande till Grekland kränker Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I praktiken ledde Europadomstolens avgörande till att återsändandena till Grekland upphörde – också från Finland.

I juni gick Sabriye till en asylintervju vid Migrationsverket. Det är det enda tillfället en asylsökande har att personligen framföra sitt ärende för beslutsfattaren vid Migrationsverket.

"De lovade att beslutet ska fattas inom sex månader. Men det tog nog nio månader, berättar Sabriye.

I mars 2012 fick han uppehållstillstånd på grund av alternativt skydd.

Nu studerar Sabriye finska vid ett vuxengymnasium. Han hoppas att han också ska kunna slutföra sin grundläggande utbildning i en finsk grundskola.



DEN EUROPEISERADE STRAFFRÄTTEN

★ Straffrätten ett område med delad behörighet

Den traditionella utgångspunkten har varit att Europeiska unionen inte har exklusiv straffrättslig behörighet. Samtidigt har man i den nationella straffrätten med hävd ansett att EU-rätten inte påverkar den nationella straffrätten. Man har därför vant sig vid att se straffrätten som ett framhävt nationellt rättsområde. Straffrätten eller det straffrättsliga samarbetet blev dock officiellt en del av EU:s verksamhet först genom *Maastrichtfördraget* som trädde i kraft 1993. Utöver detta har den allmänna EU-rätten redan dessförinnan varit betydelsefull med tanke på straffrätten. Sålunda var straffrättens EU-rättsliga dimension i och för sig klar redan när Finland anslöt sig till Europeiska unionen 1995, trots att man i den nationella debatten inte alltid framfört saken så.

Genom Maastrichtfördraget fick unionen en pelarstruktur och unionens tredje pelare kom att gälla samarbete inom rättsliga och inrikes frågor, till vilket också det straffrättsliga samarbetet hörde. EU-straffrättens officiella historia hade börjat. I Maastrichtfördraget sågs det rättsliga samarbetet som "en fråga som gäller gemensamma intressen" för medlemsstaterna, och den tredje pelaren var till sin natur mellanstatlig, till skillnad från den första pelaren, gemenskapspelaren, som var över-

nationell. Införandet av straffrättsliga frågor i den mellanstatliga tredje pelaren var framför allt en följd av att man ansåg straffrätten vara nationell till sin karaktär. Det straffrättsliga samarbete som idkades vid tiden för Maastrichtfördraget var ännu relativt måttfullt och samarbetet ansågs därför vara tämligen ineffektivt.

Det straffrättsliga samarbetet förnyades grundligt redan genom *Amsterdamfördraget* som trädde i kraft 1999. Det straffrättsliga samarbetet blev dock kvar i den mellanstatliga tredje pelaren, trots att migrations- och asylopolitiken samt det privaträttsliga samarbetet överfördes till den första pelaren. Ett rambeslut antogs som särskilt instrument för det straffrättsliga samarbetet, vilket allmänt beskrevs som tredje pelarens motstycke till det direktiv som användes i första pelaren. Det kom flera straffrättsliga rambeslut efterhand och de har haft en betydande inverkan på den straff- och processrättsliga lagstiftningen i medlems-

OLAGLIG NARKOTIKAHANDEL HAR AV EU KLASSIFICERAT SOM ETT YTTERST ALLVARLIGT GRÄNSÖVERSKRIDANDE EUROBROTT. DET ÄR MYCKET VIKTIGT ATT FÖREBYGGA DESSA EUROBROTT MED GEMENSAMMA ANSTRÄNGNINGAR OCH PÅ LIKA GRUNDER.



staterna. Sammanfattat kan man säga att Europeiska unionens straffrättsliga samarbete märkbart effektiviserades och intensifierades under Amsterdamfördragets giltighetstid. Trots detta bekymrade sig i synnerhet kommissionen ofta för att det straffrättsliga samarbetet var så ineffektivt. Denna brist på effektivitet framkom framför allt som begränsad behörighet för EU-organen inom det straffrättsliga samarbetet under den tredje pelaren.

Lissabonfördraget, genom vilket EU förnyades väsentligt, trädde i kraft vid ingången av 2009. De reformer som *Lissabonfördraget* förde med sig var särskilt betydelsefulla just för straffrätten, eller mer exakt, för det straffrättsliga samarbetet inom EU. För det första slopades den pelarstruktur som inrättades genom *Maastrichtfördraget*. Samtidigt innebar detta naturligtvis också att den mellanstatliga tredje pelaren slopades.

EU:s politikområden uppdelas nuförtiden i områden för EU:s exklusiva behörighet, områden för den delade behörigheten, och områden där stödåtgärder, koordinering och kompletterande åtgärder kan vidtas. Både unionen och medlemsstaterna kan utfärda tvingande bestämmelser inom området för den delade behörigheten. Medlemsstaterna kan dock använda sin behörighet endast till den del som unionen inte har använt sin egen behörighet eller har beslutat att inte använda den. *Området för frihet, säkerhet och rättvisa*, till vilket det straffrättsliga samarbetet hör, är ett sådant område för delad behörighet.

Efter ikraftträdandet av *Lissabonfördraget* kan man se det som ett "normalt" politikområde i EU. Man har avstått från den tredje pelarens tidigare särskilda instrument, rambeslutet, och inom det straffrättsliga samarbetet används endast direktiv. Tidigare var EU-organens behörighet i fråga om det straffrättsliga samarbetet till vissa delar begränsad. T.ex. kommissionen hade inte sin sedvanliga behörighet att utöva tillsyn i fråga om instrumenten för det straffrättsliga samarbetet. Också EU-domstolens behörighet var till vissa delar begränsad. Efter ikraftträdandet av *Lissabonfördraget* har EU-organens behörighet normaliserats också inom straffrätten. Sålunda kan man säga att *Lissabonfördraget* innebar en normalisering av straffrätten eller dess "unionisering".

★ EU-rätten och nationella straffbestämmelser

Redan före EU-straffrätten officiellt kom till genom Maastrichtfördraget, var EU-rätten relevant för den nationella straffrätten. Detta kan kallas för den allmänna EU-rättens inverkan på den nationella straffrätten. Konsekvenserna av den allmänna EU-rätten är fortfarande ett av de viktigaste sätten på vilket EU-rätten påverkar den nationella straffrätten.

EU-rättens *positiva konsekvenser* för den nationella straffrätten innebär i praktiken en skyldighet att straffbelägga vissa gärningar, att kriminalisera dem. I praktiken kan av EU-rätten följa en skyldighet för medlemsstaterna att sanktionera en viss verksamhet. Sanktioneringen kan i vissa situationer innebära straffrättsliga påföljder, när t.ex. överträdelser i motsvarande situationer i den nationella lagstiftningen har sanktionerats straffrättsligt. Då är det ofta fråga om att unionens intressen måste skyddas nationellt på samma nivå och med samma effektivitet som motsvarande nationella intressen (s.k. assimilationsprincipen). I praktiken ska missbruk som t.ex. riktar sig mot ekonomiska förmåner från EU (t.ex. lantbruksstöd) nationellt likställas med situationer som innefattar missbruk av nationella förmåner. Så har man också förfarit i Finland t.ex. gällande subventionsbedrägeri.

Den allmänna unionsrättens *negativa effekt* på den nationella straffrätten är ofta av betydelse för den enskilda individen. Vid stiftandet av lagar är det fråga om situationer där unionsrätten skapar hinder för straffbeläggning av en viss gärning. Vid tillämpningen av lagar betyder detta åter att en straffbestämmelse som står i strid med unionsrätten i praktiken inte får tillämpas. EU-domstolen har i flera fall konstaterat att de nationella myndigheterna inte har rätt att fastställa straff för försummelser att iakttä sådana regler som inte är förenliga med unionsrätten. Det är fråga om den nationella straffbestämmelsens neutralisering som en följd av EU-rättens företräde.

Den negativa effekten kan också ofta ha en stor betydelse för individen. Om en nationell straffbestämmelse hänför sig till de grundläggande friheter som tryggas av EU, t.ex. den fria rörligheten för personer, måste den nationella domstolen utreda om straffbestämmelsen begränsar den



BESTÄMMELSERNA I DEN FINSKA STRAFFLAGEN OM MÄNNISKOHANDEL GRUNDAR SIG I STOR UTSTRÄCKNING PÅ DET RAMBESLUT OCH DE DIREKTIV SOM UTFÄRDATS I EU.

fria rörligheten för personer. Om straffbestämmelsen utgör en begränsning av den fria rörligheten, måste man ännu utreda om begränsningen är proportionerlig - skulle en i sig godtagbar begränsning eventuellt ha kunnat genomföras med åtgärder som i mindre grad inskränker den fria rörligheten.

Situationen har också aktualiserats i Finland. Fall där det varit fråga om förhållandet mellan en nationell straffbestämmelse och den av EU-rätten tryggade rätten till fri rörlighet har redan nått Högsta domstolen: Man har t.ex. analyserat förhållandet mellan importen av starksprit som fraktats från en annan medlemsstat och den fria rörligheten för varor (i straffrättslig bemärkelse var det fråga om smuggling) och förhållandet mellan ett penningspel som tillhandahölls från Åland och det i Finland gällande systemet med penningspelsmonopol och den fria rörligheten för tjänster (i straffrättslig bemärkelse var det fråga om lotteribrott).

I båda fallen ansåg Högsta domstolen att den finska rätten och den strafflagstiftning som hänförde sig till fallen inte inskränker den rätt till fri rörlighet som tryggas av unionen på ett sätt som skulle vara oproportionerligt och på så sätt strida mot EU-rätten.

Från individens perspektiv är det i varje fall viktigt att veta att unionsrätten tryggar fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital och att man i princip inte kan göra gällande sådana nationella straffbestämmelser som inskränker dessa grundläggande friheter på ett sätt som inte är proportionerligt från unionsrättens perspektiv. Straffrätten har ingen särställning i denna fråga, trots att straffrätten traditionellt har ansetts vara ett rättsområde med fast anknytning till den nationella suveräniteten.

★ Ömsesidigt erkännande som hörnsten

Det straffrättsliga samarbete som idkas i Europeiska unionen - EU-straffrättens kärna - uppdelas i samarbete som förverkligar principen om ömsesidigt erkännande och i harmonisering av den materiella strafflagstiftningen. Ömsesidigt erkännande antogs som huvudsaklig modell för det



PENNINGTVÅTT OCH FÖRFÄLSKNING AV BETALNINGSMEDEL HÖR TILL DE "EUROBROTT" SOM KLASSIFICERATS SOM ALLVARLIGA.

straffrättsliga samarbetet inom EU eller som "hörnsten" i slutsatserna av Europeiska rådet i Tammerfors hösten 1999 under Finlands första EU-ordförandeskap.

Trots det starka engagemanget för ömsesidigt erkännande som grundval för EU:s straffrättsliga samarbete är det intressant att se att ömsesidigt erkännande antogs som primär samarbetsform för det straffrättsliga samarbetet inom EU på fördragsnivå först i Lissabonfördraget. Därförinnan innehöll grundfördragen inget uttryckligt omnämnande av ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor. För närvarande utgörs grunden för ömsesidigt erkännande av artikel 82 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Ömsesidigt erkännande i straffrättsliga frågor innebär i princip ett godkännande av avgöranden som avgivits av domstolar och rättsvårdande myndigheter i en annan medlemsstat och att dessa avgöranden som sådana tas till grund för verkställighetsåtgärder i en annan medlemsstat. Litet förenklat kan man tala om fri rörlighet för straffrättsliga domar och avgöranden inom Europeiska unionen. En annan medlems-

stat kan i princip inte ifrågasätta ett rättsligt beslut som fattats i en annan medlemsstat, trots att staten inte själv skulle ha behandlat fallet på samma sätt. Det väsentliga är slutresultatet, vilket ska kunna anses vara jämförbart med ett slutresultat som hade uppnåtts vid tillämpningen av den egna statens förfarande. Det viktigaste är det ömsesidiga förtroendet mellan medlemsstaterna (mutual trust). Medlemsstaterna måste lita på systemen i andra medlemsstater och på att man i andra medlemsstater t.ex. iakttar tillräckliga processuella garantier.

Ändringen i förhållande till det tidigare systemet med ömsesidig rättshjälp har varit betydande. Tidigare grundade sig samarbetet på framställningar som staterna skickade varandra. Den anmodade staten kunde i enlighet med de förutsättningar som det egna rättssystemet ställde överväga om det gick att gå med på vad som begärdes i framställningen. Det väsentliga var att framställningarna genomfördes inom ramen för de begränsningar som det egna rättssystemet ställde. Systemet med ömsesidigt erkännande grundar sig på en annan principiell tankemodell. De nationella myndigheterna måste i princip ta ett rättsligt beslut som fattats i en annan medlemsstat som grund för de egna verkställighetsåtgärderna, om ingen sådan vägransgrund som uttryckligen godtas i unionsrätten blir aktuell. Ändringen kan därför beskrivas innebära övergången från ett system grundat på framställningar till ett system grundat på förordnanden.

Det viktigaste lagstiftningsinstrument som utfärdats i EU för genomförandet av principen om ömsesidigt erkännande i straffrättsliga ärenden är den år 2002 utfärdade *europiska arresteringsordern*, vilken gäller utlämnande för brott. I Finland har den europeiska arresteringsordern genomförts nationellt genom den s.k. EU-utlämningslagen.

Den europeiska arresteringsordern och EU-utlämningslagen bygger på tanken att det i fråga om vissa brott måste vara möjligt att utlämna till en annan medlemsstat utan att utreda förutsättningarna för dubbel straffbarhet. Avsikten har således varit att skapa ett så flexibelt och effektivt system som möjligt för utlämning av brottslingar mellan medlemsstaterna i EU. Kravet på dubbel straffbarhet vid utlämning för brott har traditionellt varit en viktig förutsättning i tidigare arrangemang för

utlämning för brott - och är det fortfarande t.ex. i systemet enligt den allmänna utlämningslagen.

Den europeiska arresteringsordern innebär ett rättsligt beslut som en viss medlemsstat fattar för att en efterlyst person ska gripas och utlämnas. Arresteringsordern skickas till den medlemsstat där den efterlysta personen vistas. En arresteringsorder kan utfärdas för åtal och för verkställande av frihetsstraff. Så kan t.ex. Finland begära att en person som vistas i en annan medlemsstat utlämnas till Finland för väckande av åtal eller för verkställighet av frihetsstraff.

I arresteringsordern finns en förteckning med 32 brott (s.k. listade brott) i fråga om vilka man inte får kräva dubbel straffbarhet som förutsättning för utlämning, vilket varit ett centralt krav i det tidigare systemet grundat på internationell rättshjälp. Däremot finns det fortfarande några minimikrav i fråga om påföljderna. Till dessa listade brott hör bl.a. deltagande i en kriminell organisation, terrorism, människohandel, sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi, korruption, rasism och främlingsfientlighet, organiserad stöld och förfalskning av betalningsmedel.

Också flera andra rambeslut och direktiv har antagits inom EU för uppfyllandet av principen om ömsesidigt erkännande. De hänför sig bl.a. till ömsesidigt erkännande av bötesstraff, överföring av dömda personer, beaktande i en ny straffprocess av tidigare domar som avkunnats i en annan medlemsstat och till övervakningsåtgärder. På senaste tid har man i fråga om tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande koncentrerat sig på processuella rättigheter och på harmoniseringen av dem mellan medlemsstaterna. Man har ansett att ömsesidigt erkännande i straffrättsliga ärenden också kräver harmonisering av processuella rättigheter.

★ Tillnärmning av den materiella straffrätten

Den andra och den i princip sekundära av de två verksamhetsformerna för EU:s straffrättsliga samarbete utgörs av tillnärmningen av den materiella straffrättsregleringen. Man talar också ofta om harmonisering av



EU-KOMMISSIONEN HAR PLANERAT EN HARMONISERING AV LAGSTIFTNINGEN I UNIONENS MEDLEMSLÄNDER GÄLLANDE MILJÖSKYDD OCH FISKERIPOLITIK.

straffrätten i EU, trots att termen harmonisering inte i detta sammanhang uttryckligen används. Den rättsliga grunden för tillnärmningen av den materiella straffrätten är för närvarande artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Den rättsliga grunden för tillnärmning av straffrätten är begränsad. Det är inte möjligt att utföra tillnärmningsåtgärder på vilket område som helst inom straffrätten. I artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt fastställs först de allmänna förutsättningarna för de områden där en tillnärmning av straffrätten är möjlig. Det ska vara fråga om gränsöverskridande synnerligen allvarlig brottslighet eller synnerligen allvarlig brottslighet där det finns ett särskilt behov att vidta

gemensamma åtgärder för att bekämpa den. I artikeln fastställs som sådana områden av brottslighet, som så kallade *eurobrott*, terrorism, människohandel samt sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig vapenhandel, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad brottslighet. Denna förteckning över "eurobrott" kan senare kompletteras utifrån den utveckling som sker inom brottsligheten.

Artikel 83.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt innehåller en bestämmelse om den s.k. *underordnade behörigheten*, vilken är straffrättsligt mycket betydelsefull. Enligt bestämmelsen får unionen genomföra tillnärmningsåtgärder gällande materiell straffrättslig lagstiftning också på andra politikområden i unionen på vilka harmoniseringsåtgärder har vidtagits, om de straffrättsliga bestämmelserna är nödvändiga för säkerställandet av ett effektivt tryggnad av detta politikområdes mål.

Bestämmelsen utvidgar unionens straffrättsliga behörighet på ett betydande sätt. Kommissionen har i ett dokument som publicerades i slutet av 2011 skisserat upp möjliga tillämpningsområden för denna underordnade behörighet, där användning av straffrätt enligt kommissionen skulle vara nödvändig. Sådana områden är finansområdet, bekämpningen av bedrägerier mot EU:s ekonomiska intressen, skyddandet av euron mot förfalskning, landsvägstrafik, dataskydd, tullbestämmelser, miljöskydd, fiskeripolitiken samt den inre marknaden. Det bör beaktas att det på en del av dessa områden redan tidigare, före Lissabonfördraget, har genomförts straffrättsliga åtgärder. Trots detta utvidgar den underordnade behörigheten och de praktiska planer som gäller den i betydande grad EU-straffrätten.

I praktiken betyder en tillnärmning av den materiella straffrätten att lagstiftningen gällande vissa brott utformas utifrån en gemensam grund i medlemsstaterna i Europeiska unionen. Det gäller situationer där EU utfärdar ett direktiv där man fastställer de minimikrav som den nationella straffrättsliga lagstiftningen måste uppfylla. Dessa minimikrav gäller främst brottsrekvisiten samt påföljderna för brotten, straffen.

I fråga om brottsrekvisit fastställs vissa gärningsformer i direktiv som

utfärdas i unionen, vilka medlemsstaterna ska straffbelägga. Om det i unionen t.ex. utfärdas ett direktiv gällande terroristbrott, fastställs vissa gärningsformer för terroristbrott i direktivet. Medlemsstaterna ska analysera sin gällande straffrätt i förhållande till de krav som ställs i direktivet och vid behov ändra lagen eller stifta helt ny lagstiftning.

I fråga om de straffrättsliga påföljderna ställs i direktiven vissa krav på påföljder för olika gärningsformer av brott. I ett direktiv kan man t.ex. kräva att det i den nationella lagstiftningen ska möjliggöras ett maximistraff på fängelse i minst 15 år för att leda en terroristgrupp. EU-straffrätten påverkar härigenom direkt den straffskala som lagstiftaren använder. Tills vidare har denna tillnärmning av de straffrättsliga påföljderna endast gällt maximistraff och i de flesta fall fängelsestraff - EU har ställt minimikrav på maximipåföljderna (s.k. minimimaximaler). Det har dock förts en diskussion om ett mer omfattande genomförande av tillnärmningen av påföljder.



Flera rambeslut och direktiv har utfärdats om tillnärmningen av den materiella straffrätten. De viktigaste av dem har gällt terroristbrott, människohandel, sexuellt utnyttjande av barn samt barnpornografi, IT-brottslighet samt narkotikabrott. T.ex. kapitlet om terroristbrott i den finska strafflagen (34 a kap. i strafflagen) och straffbestämmelserna om människohandel (25 kap. 3 och 3 a § i strafflagen) grundar sig i stor utsträckning på de relevanta rambesluten och direktiven som utfärdats inom EU.



Den tillnärmning av den materiella straffrätten som genomförs i EU har haft en stor inverkan på den finska straffrätten och dess tillämpning. För det första, vilket redan ovan flera gånger konstaterats, har man traditionellt ansett straffrätten vara ett framhävt nationellt rättsområde. Detta har varit förenat med ett synsätt enligt vilket behörigheten att fastställa gränserna för det straffbelagda beteendet har hört till de nationella myndigheterna. Eftersom en tillnärmning av den materiella straffrätten innebär, i enlighet med vad som angetts ovan, en order från EU att stifta en lag eller en order att analysera om den gällande straffrättsliga lagstiftningen är adekvat, kan straffrätten inte längre anses vara ett framhävt nationellt rättsområde. I bakgrunden till flera av bestämmelserna i den finska strafflagen finns unionslagstiftning som på många sätt är betydelsefull.

För det andra har tillnärmningen av den materiella straffrätten ändrat den straffrättsliga tolkningsläran. Enligt den EU-rättsliga tolknings-effekten ska den nationella lagstiftningen tillämpas så långt som möjligt enligt syftet och ordalydelsen i ett rambeslut eller direktiv i situationer där det i bakgrunden till den nationella lagstiftningen finns unionslagstiftning. Detta innebär ett krav riktat mot lagtillämparen att i praktiken beakta unionens lagstiftningsinstrument vid handläggningen av straffrättsliga ärenden. På grund av den straffrättsliga legalitetsprincipen (8 § i grundlagen) är utgångspunkten dock fortfarande den nationella straffbestämmelsen.

I praktiken innebär detta att när t.ex. ett fall som gäller människohandel behandlas vid en domstol ska EU-direktivet om människohandel ges betydelse vid tolkningen av bestämmelsen om människohandel i den finska strafflagen, eftersom bestämmelserna i den finska strafflagen om människohandel i stor utsträckning är en följd av ett i EU utfärdat straffrättsligt direktiv - och av det tidigare rambeslutet om människohandel. Den straffrättsliga tolkningen grundar sig således inte enbart på nationellt rättsligt material.

★ Mot ett närmare samarbete

Straffrätten har europeiserats särskilt mycket under de senaste 10-15 åren. EU-straffrätten har ändrat det traditionella systemet för internationellt samarbete i straffrättsliga ärenden, grundat på rättshjälp. Man har övergått till ett system som förverkligar principen om ömsesidigt erkännande, och litet generaliserat kan man tala om fri rörlighet för straffrättsliga domar och avgöranden inom EU. Tillnärmningen av den materiella straffrättsregleringen mellan medlemsstaterna i EU har på ett grundläggande sätt också ändrat Finlands straffrättsreglering. Dessutom måste domstolarna och de andra rättsliga myndigheterna beakta EU-rätten på många sätt vid tillämpningen av den straffrättsliga lagstiftningen. Integrationen av straffrätten är ett faktum.

Det är sannolikt att det samarbete som utövas inom EU på det straffrättsliga området i framtiden kommer att öka, utvidgas och intensifieras. Den underordnade behörighet som hänför sig till tillnärmningen av den materiella straffrätten är ett gott exempel på detta. Som ett annat exempel kan nämnas EU:s enhet för rättsligt samarbete (Eurojust) i Haag, som redan nu är verksam och som koordinerar verksamheten för nationella enheter ansvariga för åtalsåtgärder. Lissabonfördraget ger en möjlighet att utifrån Eurojust inrätta en europeisk åklagarmyndighet. Denna möjlighet diskuterades inom EU redan före ikraftträdandet av Lissabonfördraget. Den europeiska åklagarmyndigheten skulle vara behörig att handlägga brott som riktar sig mot EU:s eko-

nomiska intressen, men behörigheten kunde utvidgas till att gälla all gränsöverskridande brottslighet. Möjligheten att inrätta en europeisk åklagarmyndighet är i sig betydande, eftersom det skulle innebära en överföring av behörighet från medlemsstaterna till unionen, och skulle ha betydelse med tanke på den i grundlagen föreskrivna suveränitetsbestämmelsen. Åtminstone påvisar detta att EU-straffrätten är ett mycket aktuellt tema såväl inom straffrätten och processrätten som från ett grundlagsperspektiv.

Till sist bör det ännu nämnas att EU-straffrätten inte är den enda utvecklingstrend som påverkar den nationella straffrättens verksamhetsmetoder och karaktär. Till den europeiska straffrätten hör också Europarådet som en betydande aktör. Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna, rättspraxis vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna och de straffrättsliga konventioner som utarbetats inom Europarådets regi är på många sätt av betydelse för den nationella straffrätten. Dessutom betonas den internationella straffrättens betydelse hela tiden. Internationella brottsmålsdomstolen ICC:s ställning är inarbetad och dess betydelse betonas allt mer. Dessutom måste man komma ihåg att man i de nationella domstolarna kan bli tvungen att handlägga frågor som gäller internationella brott, t.ex. mål som gäller folkmord eller brott mot mänskligheten. Detta framhäver mer än tidigare behovet att förstå straffrätten i ett bredare perspektiv än bara som ett nationellt rättsområde.



SAKARI MELANDER
docent i straffrätt
Helsingfors universitet

“EU-DOMSTOLENS INFLYTANDE HAR ÖKAT”

Ända till ikraftträdandet av Lissabonfördraget talade man i Europeiska unionen om EG-domstolen. Fördraget klarade namnet, och nu är Europeiska unionens domstol EU-domstolen. Den finns i Luxemburg och där finns domare från alla 27 medlemsländer. Sedan 2002 har **Allan Rosas** tjänstgjort där som finsk domare.

EU-domstolen kan inte direkt jämföras med en finsk tingsrätt, en hovrätt, Högsta domstolen, en förvaltningsdomstol eller Högsta förvaltningsdomstolen. EU-domstolen består av alla nationella domstolar i alla medlemsstater, men den avgör inte ärenden på deras vägnar.

En del av den nationella rätten

“EU-domstolens allra viktigaste uppgift är att tjäna de nationella domstolarna i medlemsländerna”, sammanfattar Rosas.

Och det går till så här: När en domare vid en nationell domstol inte är säker på hur EU-rätten ska tolkas i ett aktuellt fall, kan han eller hon be EU-domstolen om ett förhandsavgörande. Tolkningssvårigheten kan bero på att förordningen redan har tolkats på olika sätt i olika medlemsländer, dvs. att det förekommer motstridande tolkningar. EU-domstolen tolkar normen och ger tolkningen som svar till domaren i den nationella domstolen, vilken sedan fattar sitt eget beslut utifrån tolkningen.

EU-domstolens tolkning är bindande. Den ska alltså iaktas i alla medlemsstater oberoende av vilken stats domare som begärt förhandsavgörande. EU-domstolens beslut kan inte överklagas.

Detta kan enligt Rosas inte betonas för mycket: EU-rätten är en del av den nationella rätten. Enligt Rosas är det en seglivad missuppfattning att vissa byråkrater i Bryssel stiftar lagar och dessutom tvingar andra att iaktta dem. “Det är viktigt att lägga märke till att EU-rätten genomförs på det nationella planet, inte i Bryssel, där det finns ungefär lika många byråkrater som i Helsingfors. EU-domstolen är således med i vardagen varje dag”, säger Rosas. EU-domstolen ger 300–400 förhandsavgöranden årligen.

Domstolen avgör klagomål

EU-domstolens näst viktigaste uppgift är enligt Rosas att avgöra överträdelseförfaranden som kommissionen inlett. Detta innebär att kommissionen framställer klagomål till EU-domstolen om ett medlemsland som bryter mot EU-normer. På våren 2012 hade talan väckts bl.a. i ett fall under rubriken “kommissionen mot Ungern”. Enligt kommissionen höll Ungern på att genom den nationella lagstiftningen äventyra bl.a. framtiden för ett oavhängigt rättssystem, och man måste ingripa i detta.

EU-domstolen avgör 150-200 överträdelseförfaranden årligen. En fällande dom kan verkställas vid vite. Viten är kännbara, varför finansministeriet i den stat som fått en fällande dom ofta uppmanas att iaktta domstolens vilja.

Utöver dessa nämner Rosas som en viktig uppgift klagomål från privata medborgare eller företag om beslut som fattats av EU-myn-

JURIS DOKTOR ALLAN
ROSAS HAR TJÄNSTGJORT
SOM FINSK DOMARE I EU-
DOMSTOLEN SEDAN 2002.



digheterna eller kommissionen. I mars 2012 sänkte EU-domstolen de böter som utdömts till skogsbolaget UPM för kartell. UPM hade enligt EU-domstolen deltagit i en kartell en kortare tid än vad Europeiska unionens kommission hade uppskattat.

Närmare medborgarna

Mångfalden av ärenden som EU-domstolen ska avgöra har under årens lopp blivit större. Enligt Rosas finns nu ett mänskligare grepp i arbetet. "Tidigare avgjorde vi i första hand

frågor som gällde den inre marknaden, ekonomi och handel. Nu gäller våra avgöranden allt oftare privata personer, problem som vanliga medborgare har."

Också antalet fall har stigit; EU har utvidgats. Ända till 2004 fanns det 15 domare. EU utvidgades och antalet domare steg till 25. "Då fick vi börja använda mikrofoner", säger Rosas. Antalet domare är nu 27.

Trots att EU-domstolen inte deltar i beslutsfattandet om EU-lagstiftningen, har den genom sina avgöranden inflytande i fråga om

”EU-DOMSTOLENS INFLYTANDE HAR ÖKAT”

lagarna. ”En tolkning kan fungera litet i stil med lagstiftningen, eftersom vår tolkning är bindande i alla medlemsländer. Vi försöker dock upprätthålla en gräns till egentlig lagstiftning, vilken hör till politikerna och därigenom till folket. Man blir allt oftare tvungen att söka tolkning av oss. På det sättet har vårt inflytande ökat”, säger Rosas.

Frihet, säkerhet, rättvisa

På området för frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen lyfter Allan Rosas fram tre tematiska helheter som sysselsätter EU-domstolen. Intressant nog lyfter Rosas fram migrationen till först.

- ✦ Immigration från tredjeländer, också asylsökande

”Förhandsavgörande av EU-domstolen begärs bl.a. i frågor som gäller rättsställningen för sådana personer som bott t.o.m. en lång tid inom unionens område, men som inte är EU-medborgare. Direktivet fastställer statusen för personer som bott minst fem år på unionens område på ett sätt som närmar sig statusen för EU-medborgare, men även i fråga om denna sak begärs vår tolkning. Det finns ett direktiv om familjeåterförening från tidigt 2000-tal och dess tolkning blir ibland aktuell”, säger Rosas.

- ✦ Förhållandet mellan domstolarna i de olika medlemsstaterna

”Man vill ha EU-domstolens ståndpunkt t.ex. i frågan vilken domstol som är behörig i fall av skilsmässa eller i frågor som gäller vårdnaden av barn. Om t.ex. en finsk kvinna och en italiensk man bor i äktenskap i Irland och bestämmer sig för att skilja sig, vilken domstol är då behörig att avge ett avgörande? Ett nytt

drag är att det i familjerättsliga mål allt oftare ingår bortförande av barn. Det kan t.ex. vara fråga om att fadern beviljats vårdnaden av ett barn och modern för barnet olagligt till ett annat land. Vilken domstol är behörig? I detta fall är det domstolen i det land där fadern och barnet har bott. Det står direkt i förordningen. Men detta förorsakar nu och då tolkningsfrågor”, säger Rosas.

- ✦ Ärenden som hänför sig till straffrättsliga förfaranden

”För knappt tio år sedan trädde den europeiska arresteringsordern i kraft och med stöd av den är det nu betydligt lättare att få en person utlämnad från ett land till ett annat än tidigare. Tolkningen av regelverket orsakar dock ibland problem och i sådana fall begärs förhandsavgörande av oss”, berättar Rosas.

EU-domstolen har just i sådana fall möjlighet att använda ett brådskande förfarande för meddelande av förhandsavgörande om en nationell domare begär om det. Handläggningen sker på några månader, t.o.m. en handläggning på några dagar är möjlig. Den normala tiden för handläggning av ett förhandsavgörande är 1 år och 4 månader. En tredjedel av tiden går åt till översättningar, eftersom avgörandet översätts till alla 24 språk.

De mänskliga rättigheterna

Iakttagande av Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna övervakas av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) som finns i Strasbourg. Alla 47 medlemsstater i Europarådet har anslutit sig till Europakonventionen, dvs. också andra länder än EU-stater hör till konventionen. EU är inte som union medlem i konventionen.

Också EU-domstolen får ärenden som gäller de mänskliga rättigheterna för avgörande. Enligt Allan Rosas är målet att undvika att det i Europa uppstår två olika linjer för mänskliga rättigheter. I EU-domstolen hänvisar vi ofta till Europadomstolens avgöranden, vi söker alltså exempel där.

Ett fall från 2011 belyser detta tydligt. I januari avgav Europadomstolen ett fällande avgörande för Belgien, enligt vilken återsändande av asylsökande till Grekland kränker Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna. I praktiken ledde beslutet till att återsändanden av asylsökande till Grekland upphörde.

I december avgav EU-domstolen ett förhandsavgörande till en begäran som kom från England och Irland. Ärendet gällde också asylsökande som kommit via Grekland och ett eventuellt återsändande av dem. EU-domstolen ansåg att asylsökande, trots Dublinförordningen, inte kan överföras till en medlemsstat där han eller hon riskerar utsättas för inhumant bemötande.

”Trots att en asylsökande i normala fall ska överlämnas till ansvarsstaten, var det nu inte möjligt. Greklands system hade kollapsat och Grekland kunde inte garantera minimivård i fråga om bemötandet av asylsökande. Därför var England skyldigt att inte överlämna dessa personer. En nationell domare beslutade sedan med stöd av vår dom att de asylsökande inte återsänds till Grekland.”

Också ett fall av EU-domstolen från 2008 handlade i hög grad om mänskliga rättigheter och gällde på ett intressant sätt internationell politik. Förenta nationernas säkerhetsråd beslutade att penningmedlen hos personer som införts på en terroristförteckning som säker-

hetsrådet upprättat ska frysas i alla FN-stater. Inom EU verkställs sådana sanktioner genom en förordning som ska iakttas i alla medlemsländer. Så gjordes också nu.

De som införts på listan framförde klagomål om förordningen, först till EU-domstolens lägre rätt, dvs. till den allmänna domstolen. Klagomålet överförde beslutet på EU-domstolen. Dess tolkning ledde till att förordningen upphävdes.

”Den största frågan var huruvida vi hade behörighet i fråga om en sådan förordning som direkt grundade sig på ett uttalande av FN:s säkerhetsråd. Vi drog den slutsatsen att vi hade behörighet”, säger Rosas. ”Orsaken var den att det i FN inte finns några som helst rättssäkerhetsgarantier. Den hemliga tjänsten sänder en förteckning och säger att dessa personer är terrorister. I sanktionskommittén sitter ambassadörer eller deras ställföreträdare och de välsignar det som hemliga tjänsten kommer in med. Ibland har det förekommit helt fel människor på förteckningarna, i synnerhet när det varit fråga om arabiska namn. Plötsligt läser en hotellägare i tidningen att han eller hon är en terrorist.”

EU-domstolen ansåg att en person måste ha rätt till rättsmedel såsom klagorätt, när hans eller hennes bankkonton blir frysta. ”Säkerhetsrådet fryser dessa konton dessutom på obestämd tid. Om du får böter, betalar du dem och saken är klar. Men här vet du inte vad som ska hända. Sanktionskommittén kan fatta beslut om att stryka ett namn endast om beslutet är enhälligt. Alltså om någon stat bara insisterar att du är terrorist, står du kvar på listan.”

Efter beslutet har EU-domstolen fått in för avgörande ett växande antal ärenden som gäller sanktioner.

EN HEMLIG KLINIK SKÖTER DE ROMSKA TIGGARNAS SÅR

Ryktet spred sig snabbt. Det spred sig blixtnabbt som ett glädjebudskap till Rumänien och från Rumänien tillbaka till Finland, där man dementerade uppgiften.

Bara en vecka efter att man i Helsingfors på våren 2011 hade öppnats en hemlig klinik för papperslösa och andra utlänningar som fallit utanför den offentliga hälso- och sjukvården, ringde man från Rumäniens ambassad till **Pekka Tuomola** vid Diakonissanstalten.

”Romerna sprider nu i Rumänien en sådan uppgift, att de i Finland äntligen har samma rätt till hälso- och sjukvård som finländarna har. Nu kommer det fler av dem hit”, berättade diplomaten upprört till Tuomola.

I Finland hade myndigheterna redan klargjort att i Helsingfors ville de inte ens ha de romer som redan var här på gatorna och tiggde. Om det kom ännu fler hit, skulle det vara ännu mer pinsamt för diplomaten än vad det redan var.

Det får Tuomola att le. Budskapet om den hemliga kliniken hade spridit sig snabbt till dem som behövde hjälp, och det var bra. Men inte var kliniken som slutligen fick namnet Global Clinic någon hälsovårdscentral riktigt. Långt ifrån.

Global Clinic finns nära Helsingfors centrum. Skylten hängs upp en gång i veckan för två timmar. Läkarna, vårdarna och tolkarna är frivilligarbetare, dvs. de får ingen lön. Lokalerna har en annan organisation gett, den organisationen betalar också hyran.

I medicinskåpet finns provförpackningar som läkarna fått gratis och några läkemedel som Diakonissanstalten köpt. Tuomola vände sig direkt till läkemedelsfabrikerna och bad om bistånd, men inte en enda av dem ville donera läkemedel till Global Clinic.

Några privatpersoner har velat donera pengar och dessa pengar har förts direkt till apoteket i närheten av kliniken. När läkaren på Global Clinic skriver ut ett recept, kan patienten sedan gå och hämta läkemedlet på apoteket och farmaceuten tar pengarna från donationskontot. Ett fungerande system.

En stor del av Global Clinics patienter är romer från Rumänien och Bulgarien som inte är papperslösa. Som medborgare i Europeiska unionen har de rätt att komma till Finland som turister och vistas här i tre månader. Som EU-medborgare har de också rätt till hälso- och sjukvård på EU-området, men detta är kopplat med ett ”men”.

”De borde ha ett sjukförsäkringskort motsvarande vårt Fpa-kort från sitt eget land. I Rumänien beviljas kortet en person som kan bevisa att han eller hon arbetat med skattekort. Sådant arbete har de romer som kommer till Finland inte utfört i sitt hemland”, säger Tuomola.

Och därför kommer romerna och får sina sår skötta i detta minimala mottagningsrum i stället för vid en hälsovårdscentral.

Det kom romska tiggare till Finland redan i början av 2000-talet, men i större skaror se-



PEKKA TUOMOLA SOM ARBETAR SOM CHEF FÖR MISSBRUKAR- OCH MENTALVÅRDEN VID DIAKONISSANSTALTEN HAR ÖPPNAT EN HEMLIG KLINIK FÖR MIGRANTER SOM FALLIT UTANFÖR DEN OFFENTLIGA HÄLSOVÅRDEN.

dan 2007. Då blev Rumänien och Bulgarien medlemmar i Europeiska unionen och det blev lättare att röra sig. EU tillåter vistelse i en annan medlemsstat i tre månader för unionsmedborgare. Därefter måste man registrera sig.

Sedan hösten 2007 har medierna i allt större omfattning berättat om de romska tiggarna. Allt fler finländare irriterades av romerna. På tidningarnas insändarsidor och webbansvar diskussionssidor önskade man att romerna snabbt skulle bege sig från Finland.

Senast 2012 verkade det som om de romska tiggarna kommit för att stanna, oberoende vad finländarna ansåg om dem. Tuomola tror att kliniken som vårdar de papperslösa behövs åtminstone under hela hans livstid.

Ingen avvisas vid dörren

En grupp med romer väntar i god till på att kliniken öppnas. Man hittar redan bra hit. Många av besökarna har redan varit patienter flera gånger. De har fått vård och instruktioner om hur de ska sköta sina åkommor. De har häremellan hunnit vara i hemlandet i Rumänien och kommit igen tillbaka som tiggare till Finland. Åkommorna är gamla och kanske några nya också har uppstått. Fattigdomen är en god grogrund för sjukdomar.

Klockan fem släpps kunderna in av en medicine student som tjänstgör som vårdare denna gång.

I väntrummet finns röda bord och en brokig samling stolar. En sliten lädersoffa lockar till vila. På toalettdörren finns en svan i grälla

färger ritad av ett barn, i en vrå finns leksaker.

Alla får kaffe och te. Här får man vara i fred, till skillnad från gatorna i Helsingfors, där de förbipasserande sparkar omkull tiggarnas skålar.

En ung kvinna pysslar om sin lilla mössklädda baby i famnen. Barnet börjar skratta när det får en massa kyssar på kinderna. Den rödvitrandiga mössan hålls på huvudet. Sällskapet talar lågmält. Man går turvis till läkaren. Också baby'n får komma till läkargranskning.

Till personalen på Global Clinic behöver kunden inte säga sitt riktiga namn. Det räcker med en signatur, och det är önskvärt att signaturen alltid är den samma. Global Clinic ger inte uppgifterna vidare t.ex. till polisen, fastän kunden skulle vistas olagligt i landet. Här vårdas människors hälsa.

Kliniken fick sin början av Tuomolas förargelse. När han läste en yrkestidning fick han veta att det i Finland fanns papperslösa och andra invandrare som inte fick hälso- och sjukvård. De hade avvisats vid sjukhusdörren eller personalen hade skvallrat till polisen om hjälpsökande som vistades i landet utan tillstånd. Sådant passar sig inte i en civiliserad stat. Den som behöver läkarhjälp måste också få vård, så enkelt borde det vara för den som svurit läkareden.

Beroendeläkare Tuomola är chef för missbrukar- och mentalvården vid Diakonissanstalten och van att arbeta med människor som har svårt att hitta hjälp. Tuomola hittade likatänkande och efter ungefär ett års förberedelser öppnades kliniken. Liknande kliniker finns t.ex. i Sverige, där det finns fler papperslösa än i Finland.

Nästan varje gång har man fått två läkare

till Global Clinic, men det skulle nog få finnas ännu fler frivilliga.

Frivilliga som ansvarsbärare

Kristiina Lallukka sköter åldringar i hemvården som sitt dagarbete, i Global Clinic har hon deltagit sedan allra första början. Hon märkte annonsen genom föreningen Läkarens Sociala Ansvar rf. Även en rutinerad läkare spänner sig inför arbetet vid en liten klinik.

"Patienterna uppföljs inte av oss. Vi vet inte vad som händer dem", säger Lallukka.

Lallukka minns en ebent man vars enda ben även det var i dåligt skick. Lallukka gjorde vad hon kunde och bad mannen svära att han skulle gå till juren genast, om situationen blev värre. Mannen hade tagit läkarens råd på allvar. Slutligen räddades benet från amputering genom operation på Jorvs sjukhus. Sjukhusen måste ta emot nödfall, fastän patienten skulle sakna det av EU godkända sjukförsäkringskortet.

Lallukka var glad när kollegan berättade att han sett att den ebenta mannen satt på det vanliga stället och tiggde. Patienten räddades.

Det kommer ofta gravida kvinnor till kliniken. Lallukka kommer ihåg tre 16-åriga gravida ungdomar som kom med sina mammor. Graviditeten framskred för de alla förstföderskorna normalt. En fick en antibiotikakur mot en infektion. Lallukka trodde att dessa kvinnor som var gravida med sina första barn redan lugnades av att en läkare undersökte dem.

Vid förlossningar öppnar sig sjukhusdörrarna. Så också för den familj där baby'n far och mor vid samma förlossningsresa diagnos-

tiserades som hiv-positiva. Läkemedelsvården är dyr i Finland och Global Clinic gav familjen rådet att åka hem till Rumänien för att få vård. Det gjorde de också. Global Clinic kontaktade ett rumänskt sjukhus för att få i gång vården. Om familjen gick till sjukhuset för att få vård vet man inte.

Den här kvällen har Lallukka haft tre patienter i behov av brådskande tandläkarvård. En borde få utdragen en tand som spruckit ända till roten. Den har ännu inte inflammerats, men gör det snart. Lallukka gav värkmedicin att ta med sig och rådet att genast gå till jouden när infektionen börjar och kinden sväller. Patienten tackade för vården.

En man under fyrtio år haltar in. Han har redan färdigt kavlat upp träningsbyxornas vänstra byxben. Det kommer var från såret i det svullna benet. Lallukka granskar den bekante mannens sår. Mannen lider av venös insufficiens. I allmänhet har inte så unga män sådana åkommor. Mannen är i behov av stödstrumpor men de är dyra.

En läkares uppgift är att hjälpa

Tack vare kliniken valde hälsovårdswebbtjänsten Medi uutiset Tuomola till årets hälsopåverkare 2011. Arkiater Risto Pelkonen skickade Tuomola ett kort och berättade hatt han använder dennes arbete som ett gott exempel för nyutexaminerade studenter. Och om och om igen kommer kunder som visar att Global Clinic behövs.

Trots att alla inte tycker om kliniken. Några läkarkollegor har sagt rakt ut att Tuomola borde sluta dadra med romerna. En upprörd medborgare tyckte att de läkare som arbetar på kliniken borde tvingas återbetala till staten

de kostnader som deras utbildning har orsakat, om de har tid att sköta utlänningar som vistas olagligt i landet fastän finländare måste köa till hälsovårdscentralen. Tuomola har märkt att av någon anledning uppnås mänskornas toleransgräns just i fråga om romerna från Rumänien. Till och med narkotikamissbrukare tolereras bättre än romer.

Allra mest förundrar sig Tuomola dock över inrikesminister Päivi Räsäns negativa inställning till vården av de papperslösa.

”Räsänen är också själv läkare. Hon borde förstå att en läkare måste hjälpa”, säger Tuomola.

Några av kliniken kunder har haft symptom som tyder på tuberkulos. För att misstanken ska kunna bekräftas eller dementeras måste kunden sändas till röntgenfotografering. Sjukhusen är ovilliga att ta emot romer, eftersom Helsingfors stad i sista hand blir tvungen att betala räkningen. Enligt Tuomola vore lösningen den att man skulle skapa en statlig fond för betalningen av vården. Då skulle man inte varje gång behöva förhandla separat om laboratorieproven. Tuberkulos är en farlig och smittsam sjukdom. Han har försökt förklara detta också vid social- och hälsovårdsministeriet.

Om tuberkulos konstateras hos en romsk papperslös, uppmanar kliniken patienten åka tillbaka till Rumänien för att få vård.

Framåt med små steg

En lättad kvinna med duk på huvudet kommer till väntrummet. Åkomsten har åtminstone för denna gång blivit skött. Babyn byter famn och det är den unga kvinnans tur att gå till mottagningen.



När alla i tur och ordning besökt läkarmottagningen är det dags att gå. En ung man samlar ihop kopparna och tar dem till köket. Sällskapet samlar ihop sina kassar och bylten. Stolarna skjuts prydligt under bordet. Under vaddkapporna har man också klätt ett par lager ylletröjor.

Våren ger redan löfte om en annalkande sommar, men det är kallt på gatan. Ännu 2011 fanns romernas omtvistade läger i Fiske-

hamnen, men till sist vräktes de därifrån. Nu bor de i sina bilar och i bostäder som hyrts som gemensamma bostäder.

Dörren stängs. Kliniken har stängt för kvällen.

En ung kvinna med skrattande ögon ring-er ännu på dörrklockan. 'Hon skyndar sig för att hämta sin vita själ som hon glömt på en stol i väntrummet. Den behövs i det kyliga vårvädret.

Rättsliga och inrikes frågor i EU:s grundfördrag

I de första grundfördragen gällande europeisk integration fanns inga bestämmelser om rättsliga och inrikes frågor (Europeiska kol- och stålgemenskapen 1950, Europeiska ekonomiska gemenskapen 1957).

I medlet av 1970-talet inleddes ett inofficiellt samarbete mellan regeringarna utanför Europeiska ekonomiska gemenskapens strukturer, i bakgrunden fanns hotet från terrorismen (det s.k. Trevi-samarbetet).

Tyskland, Frankrike och Benelux-länderna ingick 1985 Schengenavtalet, till vilket småningom också andra länder anslöt sig.

Maastrichtfördraget

Fördraget trädde i kraft den 1 november 1993.

- ✦ Europeiska unionen, bestående av tre pelare, grundas. Tredje pelaren bygger på samarbete mellan regeringarna i rättsliga och inrikes frågor. Dess målsättning är
 - att genomföra regler och tillsyn i anslutning till gränsövergång vid de yttre gränserna
 - att bekämpa terrorism, allvarlig brottslighet, narkotikahandel och internationella bedrägerier
 - att samarbeta i straff- och civilrättsliga frågor
 - tull- och polissamarbete (bl.a. inrättande av Europeiska polisbyrå (Europol).
 - att bekämpa olaglig migration
 - en gemensam asylpolitik.
- ✦ Europeiska medborgarskapet tas i bruk parallellt med medborgarskapet i medlemsstaterna.

Amsterdamfördraget

Fördraget trädde i kraft den 1 maj 1999.

- ✦ EU strävar efter att utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Lagstiftningsförfarandena effektiviseras och de rättsliga grunderna stärks.
 - Det rättsliga samarbetet gällande privaträttsliga frågor, tillsynen över de yttre gränserna och asylfrågor övergår till den första pelaren, där den inre marknaden redan finns, med övernationellt samarbete (intensifierat samarbete bl.a. skapande av gemensamma författningar).
 - Polissamarbetet och det straffrättsliga samarbetet blir kvar i tredje pelaren med samarbete mellan regeringarna; straffrättslig harmonisering blir möjlig i fråga om vissa allvarliga gränsöverskridande brott.
- ✦ Schengen-samarbetet inkluderas i Europeiska unionens lagstiftning
 - personkontrollen vid de inre gränserna upphör
 - gemensamma regler börjar tillämpas i fråga om personer som överskrider EU:s yttre gränser

- visumreglerna harmoniseras
 - polissamarbetet intensifieras
 - det rättsliga samarbetet effektiviseras genom att påskynda utlämningsförfarandet och genom överföring av verkställigheten av straffrättsliga domar
 - Schengens informationssystem (SIS) inrättas och vidareutvecklas.
- ✦ Förutsättningar skapas för differentierad integration (Storbritanniens, Irlands och Danmarks särställning).

Nicefördraget Fördraget trädde i kraft den 1 mars 2003.

- ✦ Konsekvenserna för rättsliga och inrikes frågor obetydliga, redan överenskommen utveckling preciseras.
- ✦ Fastställer uppgifterna för samarbetsorganet för EU-ländernas åklagare Eurojust.
- ✦ EG-domstolens behörighet i rättsliga och inrikes frågor utvidgas.

Lissabonfördraget Fördraget trädde i kraft den 1 december 2009.

- ✦ Pelarstrukturen slopas, rättsliga och inrikes frågor omfattas av samma regler som tillämpas för andra politikområden. EU-domstolens behörighet utvidgas till att motsvara andra sektorer för EU-verksamhet.
- ✦ De strategiska riktlinjerna för rättsliga och inrikes frågor fastställs i Europeiska rådet.
- ✦ Differentierad integration: Storbritannien, Irland och Danmark delvis utanför samarbetet.
- ✦ Principen om ömsesidigt erkännande i det rättsliga samarbetet.
- ✦ Det blir möjligt att vid behov föreskriva om minimibestämmelser för brott och påföljder för att säkerställa ett effektivt genomförande av EU-politiken.
- ✦ Eurojust får nya uppgifter och det blir möjligt att inrätta en europeisk åklagarmyndighet för att skydda unionens ekonomiska intressen. Det blir möjligt att utvidga myndighetens behörighet separat också till annan allvarlig gränsöverskridande brottslighet.
- ✦ EU:s operativa samarbete i frågor som gäller den inre säkerheten stärks.
- ✦ EU:s stadga för de grundläggande rättigheterna blir rättsligt bindande: medborgarnas grundläggande rättigheter och friheter definieras.
- ✦ EU ansluter sig till europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.
- ✦ Medborgarinitiativ gällande lagstiftningen blir möjligt: en miljon EU-medborgare kan uppmana Europeiska kommissionen att lägga fram ett lagförslag i en fråga som hör till unionens behörighet.

Källa: justitieministeriet

Bilder

Pekka Kiirala (fotografi): 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 / San-
tiago Ferrero), 87 (AP / Andrew Medichini)
106 (Martti Kainulainen)

Shutterstock: s. 10, 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 samt pärmbilder

Suomen Kuvapalvelu: s. 16

ETT RÄTTVIST EUROPA?

EU-samarbetet i rättsliga
och inrikes frågor

Hur har EU-ländernas samarbete
i rättsliga och inrikes frågor
intensifierats i och med
Lissabonfördraget?

Hur har EU:s mål att skapa ett område
med frihet, säkerhet och rättvisa
uppnåtts?

Vilken grundtrygghet garanterar
EU sina medborgare?

I vilken riktning håller man på
att harmonisera den europeiska
migrations- och säkerhetspolitiken?

Hur avgörs EU-medborgarnas
tvister gällande arv, skilsmässa och
vårnaden om barn i ett allt mer
integrerat Europa?

Hur intensivt måste det straffrättsliga
samarbetet i Europeiska unionen
bli för att kunna råda bot på den
gränsöverskridande brottsligheten?

Sluter sig Europa med sin fria rörlighet
inom sina noggrant bevakade yttre
gränser?

ISBN 978-951-37-6355-8
PDF ISBN 978-952-281-040-3

