

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa

Pekka Vihervuori

Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Kaarina Buure-Hägglund

Oikeusvaltiota rakentamassa

Albania tänään

Kolme tosikertomusta

Seuraavat tapahtumat ovat Albaniasta vuodelta 2004:

Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyjn) tarkkailijat ovat paikalla, kun Pohjois-Albaniassa pidetään kunnallisvaalien uusintakierrosta. Kolmessa kylässä on meneillään neljäs uusintayritys varsinaisten vaalien jälkeen. Demokratiaa opetellaan kantapään kautta. Kahta aikaisempaa kierrosta ei ole voitu hyväksyä vakavien väärinkäytösten – jopa väkivaltaisuuden – vuoksi, ja kahdella yrityskerralla ei vaalihuoneistoja ole edes saatu avatuiksi. Nyt yritetään taas. Vaalitoimitus saadaan tällä kertaa alkamaan, tosin kaksi tuntia lain säättämstä ajasta myöhässä. Naiset tulevat äänestämään miehensä, isänsä tai muun sukulaismiehen mukana. Joissakin tapauksissa naiset menevät edusmiehensä kanssa äänestyskoppiin, toisissa he odottelevat sen ulkopuolella. Jotkut harvat naiset äänestävät itse. Vaalilautakunnan puheenjohtaja ottaa kolme äänestyslippua ja lähtee äänestyskoppiin. Tarkkailijoiden kysymykseen hän vastaa äänestävänsä myös vaimonsa ja äitinsä puolesta, koska nämä eivät eri syistä ole päässeet paikalle.

Toisessa tapauksessa syyttäjä kuulustelee todistajaa Tiranan käräjäoikeudessa. Oikeuden puheenjohtajan matkapuhelin soi kaksi kertaa todistajankuulustelun aikana. Puheenjohtaja vastaa soittoihin. Todistajankuulustelun vielä jatkuessa istuntosaliin ilmestyy nainen. Puheenjohtaja keskeyttää todistajankuulustelun ja syytä ilmoittamatta julistaa jutun lykätyn myöhempään ajankohtaan.

Kolmannessa tapauksessa Etyjn paikallinen naistyöntekijä näyttää iloisena uutta ajokorttiaan. Kun häneltä kysytään, kuinka monta ajotuntia hän on ottanut, hän vastaa, ettei yhtään. Ajokorttien hinnat ovat nousemassa, hän selittää. Sen vuoksi oli järkevää hankkia ajokortti nyt. Ajamaan hän opettelisi myöhemmin.

Miltei mikä tahansa on Albaniassa ostettavissa, koulun päästötodistuksista ja yliopistoarvosanoista lähtien. Ihmiset ovat niin turtuneet korruptioon, etteivät kaikki välttämättä enää edes tiedä, mikä on oikein ja mikä väärin. Ja niidenkin, jotka haluaisivat päästä korruptiosta eroon, on siihen yleensä alistuttava, jos haluavat saada asiansa hoidetuiksi.

Albaniassa kohtaa vastakohtia: modernia ja takapajuista, yllleistä ja köyhää, siistiä ja saas-

taista. Hallitus pyrkii osoittamaan Albanian olevan kohta EU-kelpoinen. Siksi lakeja säädetään ripeässä tahdissa, mutta niiden täytäntöönpanoon ei yleensä enää jakseta panostaa.

Oikeusjärjestelmän taso

Albaniassa on perustuslaki vuodelta 1998.¹ Suomalaisen silmin se on moderni ja hyvä perusta demokratialle ja nykyaikaiselle oikeuslaitokselle. Oikeuslaitosta ja oikeudellisen alan toimijoita, kuten syyttäjä-, asianajo- ja ulosottotoimintaa koskeva lainsäädäntö on niin ikään olennaisilta osin kunnossa.² Järjestelmä ei kuitenkaan toimi niin kuin pitäisi. Päättäjiin kohdistuva poliittinen painostus ja muunlainen korruptio vaivaavat oikeudellisen alan toimintaa. Hallitus ei myöskään ole taannut oikeusjärjestelmälle sellaisia aineellisia edellytyksiä, että se voisi suoriutua tehtävästään eurooppalaisen tason mukaisesti. Esimerkiksi tuomioista saadaan täytäntöön vain alle 60 prosenttia.³ Valtiota vastaan annettuja tuomioita ei saada täytäntöön juuri lainkaan, sillä valtio ei ole osoittanut budjetissaan sitä varten varoja.⁴ Ei siis ole ihme, että kansalaisten luottamus oikeuslaitokseen ja oikeudellisen alan toimijoihin on hyvin alhainen. Tämä vaikuttaa kielteisesti sekä taloudelliseen että muuhun kehitykseen.

Kansalaisten luottamusta laillisuuteen on omiaan nakertamaan myös se, että jopa perustuslain säännöksiin suhtaudutaan suurpiirteisesti. Näkyvimpiä laiminlyöntejä on perustuslain 181 artiklan noudattamatta jättäminen. Artiklan mukaan tuli vuoden 2001 marraskuun loppuun mennessä säännellä lailla kysymykset, jotka liittyvät perustuslain säätämistä ennen tapahtuneisiin yksityisen omaisuuden kansallistamisiin ja konfiskaatioihin – kuten maaomaisuuden palauttaminen entisille omistajille. Perustuslain säätämien kolmen vuoden aikana ei tätä lainsäädäntöä kuitenkaan saatu aikaan, eikä sitä ole vielääkään. Aikaisempien yritysten kilpistyttyä poliittisiin erimielisyyksiin parlamentti pyysi keväällä 2003 Ety-järjestöä johtamaan lain valmistelua. Etyjn asettaman ja johtaman asiantuntijatyöryhmän laatima lakiehdotus valmistui lokakuussa 2003. Sen käsittely parlamentissa on vielä tätä kirjoitettaessa kesken.⁵

Muunlaisia laiminlyöntejä tapahtuu aika ajoin. Perustuslain 118 artiklan mukaan valtuudesta lakia alemmanasteisten normien antamiseen tulee säätää lailla ja valtuuteen tulee sisällyttää tietyt rajoitukset: siitä on käytävä ilmi, mikä elin on toimivaltainen antamaan normit, mistä kysymyksistä niitä voidaan antaa sekä mille periaatteille alemmanasteisten normien tulee perustua. Lukuisista läpikäymistämme valtuussäännöksistä yksikään ei ollut perustuslain vaatimusten mukainen, vaan valtuus oli säännönmukaisesti yleisluonteisempi kuin perustus-

¹ Albanian perustuslaki on julkaistu englanniksi teoksessa: *Constitution [sic] of the Republic of Albania*, State Publication Center (Tirana) 2003. Perustuslain valmistelussa käytettiin hyväksi Euroopan neuvoston hallinnoiman Demokratiaan oikeusteitse -komission eli ns. Venetsian komission asiantuntemusta.

² Ks. yleisesti OSCE Presence in Albania, Legal Sector Report for Albania, Tirana 2004. (Jäljempänä Legal Sector Report). Teos on julkaistu myös albaniaaksi (Analizë e sistemit ligjor në Shqipëri). Teoksen elektroniset versiot löytyvät osoitteesta www.osce.org/albania/.

³ Ibid. s. 132.

⁴ Ibid. s. 130. Lainvoimaisiin tuomioihin perustuvat saatavat valtiolta nousevat arviolta kuuteen miljoonaan euroon.

⁵ Ks. jäljempänä jakso 5.

laki sallii. Usein lailla oli säädetty pelkästään siitä, mikä elin on toimivaltainen antamaan tarkempia säännöksiä ao. lain soveltamisesta. Parlamentin pääjuristi ei näe tässä minkäänlaista ristiriitaa. Hän viittaa siihen, että tämä on käytäntö ja ettei etukäteen voida tietää, millaista joustavuutta alemmanasteisissa normeissa tarvitaan!

Maaomaisuuden palauttamista koskevan lain käsittelyn yhteydessä Etyjn asiantuntijat näkivät myös, miten parlamentin työjärjestyksen määräyksiä jätettiin noudattamatta. Jopa valio-kunnan päätösvaltaisuutta koskevaa määräystä rikottiin.

Etyjn oikeudelliset tehtävät Albaniassa

Yllä kuvatuissa olosuhteissa Etyjn Albania-missio (*OSCE Presence in Albania*⁶) ja sen oikeudellinen osasto (*Rule of Law and Human Rights Department*) pyrkivät rakentamaan Albaniasta oikeusvaltiota. Missio avustaa mandaattinsa mukaisesti Albanian viranomaisia ja kansalaisjärjestöjä toimien läheisessä yhteistyössä Albanian hallituksen ja viranomaisten sekä muiden kansainvälisten järjestöjen kanssa.⁷

Oikeusvaltion rakentaminen on kiinteässä kytköksessä demokratisoitumisprosessiin. Ihmisoikeuksien edistäminen samoin kuin demokraattisten instituutioiden lujittaminen on erikseen mainittu missiolle vahvistetussa mandaatissa. Ohjenuorina toiminnassa ovat Etyjn yleisesti hyväksymät periaatteet ja standardit.⁸ Tämä merkitsee pyrkimystä yleiseurooppalaisten oikeusvaltioperiaatteiden mukaiseen tasoon.

Oikeudelliselle alalle pantiin erityistä painoa tarkistettaessa mission tehtävää vuoden 2003 joulukuussa. Ensimmäisenä painopistealueena mainitaan nyt lainsäädännön ja oikeuslaitoksen uudistus, ja lainsäädäntöuudistuksista vielä erikseen omistusoikeutta koskeva lainsäädäntö.⁹

Missio on henkilömäärältään suppea. Päämajassa ja viidessä kenttätoimistossa on kaikkiaan noin 30 kansainvälistä ja 80 kansallista työntekijää. Etyjllä on kuitenkin Albaniassa toimivista järjestöistä laajin oikeudellinen osasto. Suomalaisen päällikön lisäksi osastolla on amerikkalai-

⁶ Albanian hallitus vaati, että mission nimi osoittaa Etyjn olevan Albaniassa vain ”läsnä”.

⁷ ”[T]he OSCE Presence will provide assistance and expertise, in close consultation and co-operation with the Government of Albania and other State institutions and organizations, to the Albanian authorities as well as to representatives of civil society groups.”

”The Presence will also co-operate and act in synergy, while avoiding duplication, with other international organizations and institutions active in Albania to ensure maximum effectiveness.”

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Permanent Council, PC.DEC/588,18.12.2003, Mandate of the OSCE Presence in Albania, kohdat 2 ja 4.

⁸ ”[T]o promote democratization, the rule of law, and human rights as well as to consolidate democratic institutions in conformity with OSCE principles, standards and commitments.” Ibid. johdanto-osan 2. lauseke.

⁹ ”Legislative and judicial reform, including property reform.”

Muut painopistealueet ovat: aluehallinnon uudistus, vaalilain uudistus, ihmiskaupan ja muun rajojen yli tapahtuvan rikollisuuden ehkäiseminen, korruption ehkäiseminen, tiedotusvälineiden vapautta tukevien lakien ja eettisten sääntöjen kehittäminen, hyvän hallinnon edistäminen, kansalaistoiminnan vahvistaminen erityisprojektein, poliisin toiminnan tukeminen ja erityisesti rajapoliisin koulutus. Ibid. kohta 3.

nen, saksalainen ja japanilainen juristi sekä viisi paikallista juristia. Lisäksi muilla osastoilla ja kenttätoimistoissa on yhteensä kuusi oikeustieteellisen loppututkimuksen suorittanutta. Etyjn Albania-mission juristeista kolme on suorittanut tohtorin tutkinnon.

Kansainvälisen yhteisön merkitys Albanian oikeusvaltiokehityksessä

Albaniassa toimivat kansainväliset järjestöt ja pääasialliset rahoittajavaltiot ovat päättäneet keskinäisestä työnjaostaan Albanian viranomaisille annettavan avun koordinoinnissa. Joulukuussa 2003 sovitun järjestelyn mukaan yhteensovittamisesta vastaavia järjestöjä ovat Etyjn lisäksi Maailmanpankki, EU ja YK:n kehitysohjelma UNDP.¹⁰ Etyjn vastuualueeseen kuuluu sen avun koordinoiminen, joka kohdistuu parlamentin toiminnan kehittämiseen, vaaleihin, tiedotusvälineisiin, ihmisoikeuskysymyksiin sekä maa- ja muuta omaisuutta koskeviin hankkeisiin.¹¹ Viimeksi mainittu merkitsee käytännössä lainsäädäntöä kommunismin aikana sosialisoidun omaisuuden palauttamisesta sekä kiinteän omaisuuden rekisteröintihanketta.¹²

Etyjllä on ollut merkittävä rooli Albanian kehittämisessä oikeusvaltioksi. Se oli vahvasti mukana jo uutta perustuslakia valmisteltaessa, ja Etyjn oikeudellista asiantuntemusta on käytetty hyväksi monen keskeisen lain valmistelussa. Etyj on osallistunut muun muassa oikeusministeriötä, syyttäjälaitosta, tuomioistuinlaitosta ja Suomen oikeusasiamiestä vastaavaa ombudsmania koskevan lainsäädännön valmisteluun. Se on avustanut myös virkamieslainsäädännön samoin kuin sähköistä mediaa koskevan lainsäädännön valmistelussa. Etyj on niin ikään ollut kehittämässä tuomareiden ja syyttäjien jatkokoulutusta erityisessä heille tarkoitussa oppilaitoksessa (ns. *Magistrate's School*).

Albania pyrkii voimakkaasti EU:n ja Naton jäseneksi. Neuvottelut vakautus- ja assosiaatiosopimuksesta EU:n ja Albanian välillä aloitettiin helmikuussa 2003, ja Yhdysvallat on tehnyt selväksi, että muun muassa vapaat vaalit ovat edellytyksenä Nato-jäsenyydelle. Sen vuoksi EU:n ja Yhdysvaltain kannanotoilla korruption tai organisoidun rikollisuuden ehkäisemisestä,

¹⁰ Muita tärkeitä yhteistyökumppaneitamme ovat Euroopan neuvosto, US Agency for International Development (USAID), YK:n lastenavun rahasto (Unicef), YK:n pakolaisasiain päävaltuutettu (UNHCR), Kansainvälinen siirtolaisjärjestö (IOM), George Soroksen Open Society Foundation, joitakin mainitakseni.

¹¹ Maailmanpankki vastaa sosiaaliseen ja taloudelliseen kehitykseen kohdistuvan tuen koordinoinnista, EU puolestaan koordinoi oikeusvaltioperiaatteiden ja turvallisuuden edistämiseen ja UNDP hallinnon rakenteiden ja voimavarojen kehittämiseen liittyvää tukea.

¹² Kiinteän omaisuuden rekisteröinnistä vuonna 1994 säädetyn lain mukaisesti on EU:n ja Yhdysvaltain (USAID) rahoituksella ja amerikkalaisten asiantuntijoiden johdolla rekisteröity noin 2,5 miljoonaa kiinteistöä, meillä irtaimiksi omaisuudeksi katsotut asunnot mukaan lukien. Painopiste on ollut maaseudulla sijaitseissa kiinteistöissä, joista kaikki saataneen vuoden 2004 aikana rekisteröidyiksi. Kaupunkivähykkeillä olevista kiinteistöistä on kuitenkin vielä suuri osa rekisteröimättä. Hanketta hallinnoi aluksi maatalousministeriö. Sen toiminnassa ilmenneen korruption vuoksi EU lopetti hankkeen rahoittamisen vuonna 2002, mutta Yhdysvallat jatkoi sitä uusin järjestelyin; sopimukset tehdään nyt suoraan niiden yritysten kanssa, jotka suorittavat maanmittauksen, kartoituksen ja rekisteröintiin liittyvät muut toimet. EU ja Yhdysvallat ovat tähän mennessä sijoittaneet rekisteröintihankkeeseen yhteensä noin 30 miljoonaa USA:n dollaria.

vaalien rehellisyydestä, oikeuslaitoksen kehittämistarpeista taikka ihmisoikeustilanteesta on Albanian hallitukselle suuri merkitys.¹³

Albania tuskin pääsisi vielä yksin eteenpäin demokratisointi- ja oikeusvaltiokehityksessä. Se tarvitsee huomattavaa kansainvälistä tukea. Rasitteena sillä on diktatuurin perintö, joka näkyy muun muassa vanhan vallan aikaisissa menettelytavoissa ja asenteissa sekä kansalaisten epäluottamuksessa valtiokoneistoa kohtaan. Vastareaktioksi tiukan kollektivismin jälkeen voidaan tulkita voimakas oman voiton tavoittelu tai oman viiteryhmän – klaanin – etujen ajaminen yhteisen hyvän sijasta. Tämän vuoksi kansainvälisen yhteisön toiminnalla on Albanian oikeusvaltiokehityksen kannalta ratkaiseva merkitys.

Oikeusalan kehittämisen ongelmia

Lakien implementointi

Albaniassa ongelmana ei niinkään ole riittävän lainsäädännön puute, vaikka lainsäädäntökin luonnollisesti kaipa monelta osin täydentämistä. Suurempi ongelma on jo aikaisemmin mainittu lakien toimeenpanon laiminlyönti. Vaikeudet tulevat vastaan esimerkiksi, kun tulisi säätää alemmanasteiset normit lain säätämien elinten asettamiseksi ja menettelytapojen vahvistamiseksi. Poliittinen tahto loppuu usein varsinaisen lain aikaansaamiseen.

Puutteita saattaa esiintyä jo lakia valmisteltaessa. Albanian perustuslain mukaan valtion varoja vaativassa lakiehdotuksessa on aina oltava mukana laskelmat lain toimeenpanon edellyttämistä valtion menoista.¹⁴ Yleistä on kuitenkin, ettei menopuolta ole ensinkään käsitelty ennen lakiesityksen antamista parlamentille. Laki voidaan säätää ilman, että olisi otettu kantaa siihen, mistä sen toimeenpanoon tarvittavat varat otetaan, ja varautumatta lain voimaantuloon valtion budjetissa. Tällöin on selvää, että laki on olemassa vain paperilla.

Esimerkkinä voidaan mainita vakavien rikosten tuomioistuinmista annettu laki. Se säädettiin loppuvuodesta 2003 ja se tuli voimaan vuoden 2004 alussa. Tuomioistuin perustettiin Tiranaan. Sille ei ollut varattu toimitiloja, joten se sijoitettiin jo ennestään täyteen Tiranan käräjäoikeuteen. Lain edellyttämiä erityisiä turvajärjestelyjä ei sinne saada rakennetuksi. Tuomioistuin on kyllä aloittanut toimintansa, mutta kaikkia sen tuomareita ei ole vielä neljä kuukautta lain voimaantulon jälkeen saatu nimitetyiksi. Vakavien rikosten syyttäjien ja tutkinnasta vastaavien erityispoliisien asiat ovat vielä heikommalla tolalla. Tutkijoilla ei ole edes nauhureita kuulusteluja varten puhumattakaan asianmukaisista tiloista.

Samanlainen suhtautuminen on yleistä myös silloin kun ratifioidaan kansainvälisiä sopimuksia. Albaniasta tuli Euroopan neuvoston jäsen vuonna 1995 ja se ratifioi Euroopan ihmis-

¹³ Näkyvimpien kansainvälisten vaikuttajien, nimittäin Etyjn, EU:n ja Yhdysvaltain suurlähettiläiden vahva asema Albanian politiikassa on joskus saanut albaanikolumnistit pisteliäästi toteamaan, ettei Albania ole kansanvalta vaan suurlähettiläsvalta.

¹⁴ Perustuslain 82 artiklan 1 kappale.

oikeussopimuksen vuonna 1996. Sopimuksen vaatimia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön ei ole kuitenkaan vielä tehty. Niiden valmistelu on nyt sisällytetty oikeusministeriön lainsäädäntösuunnitelmaan vuodelle 2004. Perustuslain 122 artiklan mukaan Albanian ratifioima kansainvälinen sopimus on rinnastettavissa kansalliseen lakiin, kun se on julkaistu Säädoskokoelmaa vastaavassa Albanian Virallisessa Lehdessä. Perustuslain mukaan kansainvälisen sopimuksen määräykset menevät myös niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten edelle. Muodollisesti asia on siis järjestyksessä. Mutta albanialaisella tuomarilla ei ole suuriakaan mahdollisuuksia soveltaa suoraan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä, varsinkin kun ne ovat ristiriidassa kansallisen lain kanssa. Hänellä ei välttämättä edes ole sopimuksen tekstiä.¹⁵

Kun lakeja ja kansainvälisiä sopimuksia ei panna asianmukaisesti täytäntöön, on luonnollista, ettei niitä myöskään oteta vakavasti. Niinpä yleinen lainkuuliaisuuden puute – ja kielteinen suhtautuminen sääntöjen noudattamiseen ylipäänsä – on Albaniassa suuri ongelma. Laajalle levinnyt korruptio lisää kansan epäluottamusta kaikkiin virallisiin menettelytapoihin. Asiat on opittu hoitamaan kiertotietä, sukulaisia ja tuttavien hyväksi käyttäen. Albania, joka tulee hakemaan oikeutta Etyjn toimistosta, on vaikea vakuuttaa siitä, ettei osoite ole oikea. Hän on kääntynyt sen tahon puoleen, jonka uskoo arvovallallaan voivan vaikuttaa asiaan myönteisesti, virallisten menettelytapojen ohii. Joskus tarjotaan ylimääräistä palkkiota myös Etyjn paikallisille virkamiehille.

Hallintokulttuuri

Tehokas työskentely paikallisten viranomaisten kanssa on vaikeaa, sillä Albanian hallintokulttuuri on aivan eritasoinen kuin mihin Suomessa olemme tottuneet. Yhteistyö vaatii paljon kärsivällisyyttä. Diktatuuri ei rohkaissut oma-aloitteisuuteen eikä asioiden selvittämiseen tai edes aktiiviseen havainnoimiseen, eivätkä systemaattisuus ja johdonmukaisuus myöskään ole viranomaisten toiminnassa päällimmäisinä. Tämä on rasitteena koko julkishallinnossa.

Oikeudellisia uudistuksia tehtäessä on totuttava siihen, ettei argumentaatio ole sitä, mihin varsinkin juristit ovat kotimaassaan tottuneet, sillä koulutus ei yleensä vastaa yleiseurooppalaista tasoa. Yhteistyökyky on niin ikään heikko. Yleensä ei ole totuttu olemaan yhteistyössä edes oman viraston eri osastojen kanssa, puhumattakaan ulkopuolisista tahoista. Tapaamme kuitenkin myös korkeatasoisia ja yhteistyökykyisiä virkamiehiä. On ilo toimia yhdessä energisen virkamiehen kanssa, joka kaikista käytännön vaikeuksista huolimatta on valmis ponnistelemaan vastuullaan olevien asioiden eteenpäin viemiseksi. Valitettavasti kohtaamme myös virkamiehiä, jotka eivät ryhdy yhteistyöhön, ellei heille makseta siitä ylimääräistä palkkiota – länsimaisen tason mukaisesti. Me emme taas voi tukea sellaista käytäntöä, että virkamies tekee työnsä vain, jos hän saa siitä erillisen maksun palkan lisäksi.

¹⁵ Ks. Legal Sector Report s. 35–36. Suurinta osaa ennen vuotta 1998 ratifioituista sopimuksista ei ole edes käännetty albanian kielelle. Vuoden 1998 perustuslain jälkeen ne on ollut käännettävä, sillä perustuslaki edellyttää, että Albanian ratifioimat kansainväliset sopimukset on julkaistava Albanian Virallisessa Lehdessä.

Oikeusvaltion rakentamisessa ei pidä asettaa itselleen liian korkeita lähitavoitteita, vaikka lopullisena päämääränä on yleiseurooppalainen taso. Hyvää hallintoa kehitettäessä ei kannata lähteä tavoittelemaan ensimmäiseksi vaikkapa tietosuojan hienouksia. Viranomaiset on ensin saatava sisäistämään meille itsestään selviä perusasioita: että virkamiehen on palveltava yleistä, ei yksityistä etua; että virkamiehen on aina toimittava lain mukaisesti ja että lakia on sovellettava kaikkiin kansalaisiin yhtäläisesti; että virkamies ei tee asiakkaalle ylimääräistä palvelusta antaessaan tälle jonkin todistuksen, vaan että hänen *velvollisuutensa* on tehdä tämä toimi, kun laissa säädetyt edellytykset todistuksen saamiseen täyttyvät.

Etyjn painopisteet oikeusvaltion rakentamisessa

Edistäessään oikeusvaltioperiaatteiden toteutumista ja hyvää hallintotapaa Etyj keskittyy erityisesti avoimuuden lisäämiseen sekä tuomioistuimissa, syyttäjän toimessa että hallinnossa yleensä. Tällä tähtäämme korruptiomahdollisuuksien vähentämiseen. Tukiessamme ihmis-oikeuksien kunnioittamista pyrimme myös aktivoimaan kansalaisia vaatimaan oikeuksiensa toteuttamista. Koska kansalaiset eivät luota tuomioistuinlaitokseen eivätkä hallintokoneistoon eivätkä liioin poliittikkoihin, he eivät myöskään usko voivansa vaikuttaa asioihin ja pysyvät passiivisina. Kansalaisliikkeet ovat kuitenkin jossain määrin viime aikoina nostaneet päätään.

Etyj pyrkii toiminnassaan siihen, että paikalliset viranomaiset tekisivät asiat itse ja Etyj vain tukisi heitä eri tavoin. Valitettavasti tämä ei läheskään aina onnistu. Jos jostakin viranomaisesta ei löydy osaamista tai jos yhteistyö- tai koordinoitukyky puuttuu, meidän on otettava vahvempi rooli kuin haluaisimme. Toisinaan joudumme ottamaan suuremman vastuun sen vuoksi, ettei lainsäädäntöä ole saatu ajan tasalle. Tästä on esimerkkinä todistajainsuojelutapausten hoitaminen.

Vaikka Etyj ei normaalisti puutu yksittäisiin tapauksiin, olemme organisoidun rikollisuuden torjuntaan tähtäävässä toiminnassa käsitelleet myös niitä. Etyj johtaa nimittäin *Task Force on Witness Protection* -työryhmää, joka koostuu kansainvälisten järjestöjen edustajista ja paikallisista viranomaisista. Yleisluonteisempien tehtäviensä ohessa työryhmä avustaa paikallisia viranomaisia erittäin arkaluontoisissa tapauksissa, joissa vakavan rikoksen – useimmiten ihmiskaupan – uhri tai todistaja on tehnyt yhteistyötä syyttäjän kanssa ja tarvitsee siirtoa ulkomaille välttyäkseen kustotoimilta. Uusi lainsäädäntö on juuri saatu aikaan, mutta siirtymävaiheessa Etyjn on vielä suoritettava suojelutapauksiin liittyviä käytännön toimia eri maiden lähetystöjen kanssa, kunnes paikallisilla viranomaisilla on siihen riittävät valmiudet.

Etyjllä on ollut viime aikoina keskeinen rooli kahdessa poliittisesti erittäin merkittävässä lainsäädäntöhankkeessa, joissa se on vaikuttanut sekä poliittisen prosessin eheyttämisessä, konsensuksen luomisessa että asiantuntijatasolla. Vuonna 2003 saatiin hyväksytyksi uusi vaalilaki, jonka valmisteluun osallistuivat niin vallassa oleva hallituspuolue kuin oppositiokin. Laki paransi olennaisesti vaalien toimeenpanoelinten toimivuutta ja vaaleihin liittyvää muutoksenhakujärjestelmää.

Viime vuonna saatiin Etyjn johdolla valmiiksi lakiehdotus kommunistivallan aikana sosialisoidun kiinteän omaisuuden palauttamisesta entisille omistajille. Laki on elintärkeä, ei vain entisten maanomistajien kannalta vaan myös ulkomaisten investointien saamiseksi maahan. Toimin itse Etyjn asettaman työryhmän puheenjohtajana, ja asiantuntijanamme oli amerikkalainen, kauan Albaniassa maaomaisuuden rekisteröimishankkeessa työskennellyt juristi. Muut jäsenet olivat joko Albanian suurimpien puolueiden tehtävään nimeämiä tai muita paikallisia asiantuntijoita. Suuren väännön – kovaäänisten ja kiihkeiden kokousten, uloskävelyjen yms. – jälkeen saatiin aikaan lakiehdotus.¹⁶ Sen ottaminen virallisesti käsittelyn pohjaksi parlamentissa vaati oman prosessinsa. Lakiehdotuksen käsittelyssä on ollut monenlaisia vaikeuksia, mutta se näyttää tätä kirjoitettaessa olevan loppusuoralla. Tulemme olemaan tiiviisti mukana vielä lain täytäntöönpanovaiheessakin, sillä kun laki on saatu hyväksytyksi, on päästy vasta hyvään alkuun.

Kuluvan vuoden helmikuussa julkaisimme osastoni laatiman laajan selvityksen oikeudellisen alan toimijoista – tuomioistuinlaitoksesta, syyttäjistä, notaarijärjestelmästä, asianajajalaitoksesta, ulosottotoimesta jne.¹⁷ Raportissamme selvitetään kunkin toimijan lainsäädäntökehys, lainsäädännön puutteet ja toiminnassa havaitut käytännön ongelmat sekä annetaan suositukset ongelmien korjaamiseksi. Raporttimme on ensimmäinen missään missiossa tehty yhtä kattava selvitys asemamaan oikeudellisen alan toimijoista. Itse olemme rakentaneet raporttimme suositusten pohjalta neljä projektia, muun muassa lainvalmistelun avoimuuteen ja tuomioistuinratkaisujen laajempaan julkaisemiseen tähtäävät hankkeet. Toivomme, että muut kansainväliset toimijat ja Albanian oikeusviranomaiset käyttävät selvitystämme ja suositustiamme hyväkseen ja kehittävät niiden pohjalta omia uudistushankkeitaan.

Koska oikeudenkäyntien ammatillisen tason kohottaminen sekä tuomarin- ja syyttäjän-toimen avoimuus ovat avainasemassa korruption ehkäisemisessä, Etyjllä on useampia näihin tavoitteisiin tähtääviä hankkeita. Korruption ehkäisemiseen ei ole olemassa ihmelääkettä. Sen kitkemiseen tarvitaan useita avoimuutta lisääviä käytännön muutoksia, lainsäädännön osauudistuksia, ohjeita, henkilökunnan koulutusta, yleisön tietoisuuden lisäämistä – sekä aikaa ja kärsivällisyyttä.

Useampi missiomme osasto osallistuu rahanpesua ehkäisevän lainsäädännön kehittämiseen sekä tukee viranomaisten ja rahoituslaitosten käytännön työtä rahanpesun ehkäisemiseksi. Hanke lähti käyntiin Etyjn ja Albanian valtiovarainministeriön yhteistyössä järjestämästä ja EU:n ja Yhdysvaltain suurlähetystön rahallisesti tukemasta alueellisesta konferenssista, jossa Albanian rahanpesun ehkäisemisestä vastaavat viranomaiset saivat kosketuksen kansainvälisiin alan asiantuntijoihin.

Ihmisoikeuskysymyksissä teemme yhteistyötä paikallisen oikeusasiamiehen, ombudsmanin kanssa. Tällä hetkellä tuemme erityisesti hänen vireille panemaansa hanketta työntekijöiden aseman parantamiseksi. Albaniassa on yleistä muun muassa se, että työnantaja jättää sosiaali-

¹⁶ Lakiehdotus ja sen perustelut löytyvät englanniksi ja albaniksi osoitteesta www.osce.org/albania/.

¹⁷ Ks. edellä jakso Oikeusjärjestelmän taso, alav. 2.

maksut maksamatta ja että työsuojelunormeihin suhtaudutaan välinpitämättömästi. Hankkeessa tarvittavan aineiston keräämiseen osallistuvat myös kenttätoimistomme. Ne avustavat osastoamme niin ikään omissa selvityksissämme, joista toisessa kartoitetaan vähemmistöjen koulutusmahdollisuuksia ja toisessa virkamiesten asemaa. Muun muassa viranhaku- ja virantäyttöprosessit kaipaavat avoimuutta. Virkamiehiä myös erotetaan usein mielivaltaisesti, varsinkin vaalien jälkeen.

Tutkintavankeja pidetään Albaniassa epäinhimillisessä ahtaudessa ja ala-arvoisissa hygieniaoiloissa. Alaikäiset jakavat täysikäisten kanssa samat tilat ja olosuhteet. Julkaisimme tästä äskettäin laajaan kenttätutkimukseen perustuvan raportin, joka jaettiin suosituksineen paikallisille viranomaisille ja poliitikoille. Oikeusministeri on sen jälkeen pitämässään puheessa ilmoittanut tutkintavankien aseman parantamisen olevan oikeusministeriön lähiajan tavoiteohjelmassa. Kenttätoimistomme havainnoivat tilanteen kehittymistä eri puolilla maata.

Olemme myös omalla hankkeellamme tukemassa Unicefin ja oikeusministeriön yhteistyötä lasten asemaa koskevan lainsäädännön parantamiseksi ja jo olemassa olevan lainsäädännön implementoimiseksi.

Silloin kun on kysymys ihmisoikeusasioista ja huonosta hallintokäytännöstä, parannusta saadaan usein aikaan jo sillä, että Etyj osoittaa olevansa kiinnostunut asiasta.

Edellä olen käsitellyt vain sellaisia hankkeita, joista missiomme oikeudellinen osasto vastaa tai joissa se on keskeisesti mukana. Mission muutkin osastot tekevät työtä, joka vaikuttaa oikeusvaltioperiaatteiden toteutumiseen, ihmisoikeuksien suojaan ja kansalaisaktiiviteetin lisäämiseen. Demokratisoimisprosessi ja oikeusvaltioperiaatteiden edistäminen käyvät käsi kädessä.

Tapahtuuko kehitystä?

Suomalainen on kauhuissaan kuullessaan sellaisista laittomuuksista, joista olen edellä kertonut. Mutta jos katsoo taaksepäin, erityisesti kaaosvuosiin 1997 ja 1998,¹⁸ on Albaniassa tapahtunut paljon kehitystä. On saatu aikaan moderni perustuslaki, ja se on yleisesti hyväksytty yhteiskunnan peruskiveksi. Tärkeimmät yhteiskuntaelämän alueet on säännelty uusilla laeilla. Vaalilainsäädäntöä on kehitetty, ja vaalit sujuvat aikaisempaa laillisemmin. Hallitus laatii strategioita: organisoidun rikollisuuden voittamiseksi, korruption ehkäisemiseksi, vammaisten aseman parantamiseksi. Vaikka ne eivät käytännössä vielä kovin paljon merkitsisi, ne osoittavat kuitenkin suunnan. Kansainvälisten standardien saavuttaminen on politiikassa otettu ohjenuoraksi. Halu on, mutta kykyä on vielä saatava lisää. Etyj, EU ja Yhdysvallat painostavat

¹⁸ Albanian demokraattinen kehitys alkoi kommunistivallan kaaduttua vuonna 1991. Maa joutui kuitenkin kaaoksen valtaan vuonna 1997 ns. pyramidirahoitusjärjestelyjen romahdettua ja suuren osan kansasta menetettyä säästönsä. Mm. armeijan asevarastot ryöstettiin, ja ryöstömurhat ja muut väkivaltaisuuDET olivat arkipäivää. Kun Etyjin missio etabloitui Albaniaan vuonna 1997, sen tehtävä painottui turvallisuuden palauttamiseen ja rajavalvontaan.

hallitusta ja tukevat voimakkaasti kehitystä demokratian ja oikeusvaltioperiaatteiden juurruttamiseksi. Poliitikot joutuvat ottamaan nämä neuvot vakavasti, jos haluavat päästä osaksi länsimaista perhettä.

Edistystä on tapahtunut myös siinä, että julkisuus on lisääntynyt yhteiskunnan toiminnoissa. Koulutuksen tasoa on niin ikään kyetty kansainvälisellä tuella jossain määrin kohentamaan. Nämä seikat vaikuttavat vähitellen kansalaisaktiivisuuteen, joka onkin hiljalleen nousussa.

Suuri haaste on elintason nostaminen. Arviolta 30 prosenttia kansasta elää köyhyysrajan alapuolella. Elintason ja koulutustason kohentaminen ovat demokratian toimivuudelle elintärkeitä. Valitettavasti yhteisen hyvän eli koko kansan etujen ajaminen ei ole vielä poliitikkojen prioriteettilistalla kovin korkealla. Kansainvälinen yhteisö joutuu tässä vielä tekemään työtä suunnan näyttäjänä.

Medialla on Albaniassa kohtuullisen vapaat toimintamahdollisuudet. Tasoltaan se on kirjavaa. Sähköisessä mediassa on alettu yhä useammin kiinnittää huomiota kansalaisten elinympäristön ongelmiin. Albanian luonto on uskomattoman kaunis – jylhiä vuoria, upeita rantoja, oliivipuutarhoja –, mutta ympäristöasiat ovat heikolla tolalla. Tämän ongelman hoitamisessa on otettu vasta hyvin vaatimattomia askelia.

Korruptiota ei ole saatu aisoihin, mutta se ei ole enää niin julkeata kuin aikaisemmin. Nyt siitä voi joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen tai erotetuksi virastaan. Kaduilla ei myöskään enää näe poliisin hakkaavan mielenosoittajia eikä muita pidätettäviä, ja liikennekurissakin on tapahtunut edistymistä. Sääntöjä opitaan siis vähitellen noudattamaan.

Naisten osuus politiikassa on hyvin vähäinen ja naisten vaikutusmahdollisuuksissa on muutenkin toivomisen varaa. Albaanipoliitikot eivät ole vielä ottaneet naisten aseman parantamista tosissaan, mutta tämäkin aihe on tulossa poliittiseen agendaan kansainvälisestä painostuksesta. Kansalaisten tasapuolisten osallistumismahdollisuuksien eteen on muutenkin tehtävä vielä paljon työtä. Lasten oikeudet ovat vasta tulossa poliitikkojen tietoisuuteen, vaikka Albania on kansainvälisesti sitoutunut lapsen aseman turvaamiseen useammassakin sopimuksessa.

Albaniassa tapahtuu kehitystä pienin askelin ja välillä takapakkia ottaen, mutta jatkuvasti kuitenkin tapahtuu. Muutosta korostaa myös pääkaupungin uusi ilme. Tiranan keskustaa kunnostetaan ja taloja maalataan iloisen monivärisiksi. Kommunismin ankea harmaus saadaan näin häipymään. Ei kuitenkaan pidä mennä katsomaan pihan puolta, sillä se on jätetty entiselleen, rikkinäiseksi ja törkyiseksi; vain ne seinät on kunnostettu, jotka näkyvät pääkadulle. Mutta onhan sekin askel eteenpäin, että edes julkisivu on kunnossa.

Etyjillä on keskeinen rooli Albanian yhteiskunnan kehittämisessä länsimaiset normit täyttäväksi demokratiaksi. Niin ollen Etyjn mission osana voi tuntea saavansa jotakin aikaan ja olevansa hyödyksi. Jäyhät suomalaiset ovat sopivia tehtävään, jossa tarvitaan systemaattisuutta, pitkäjänteisyyttä ja sitkeyttä. Suomalainen Etyj-suurlähettiläs Osmo Lipponen on Albanian poliittisissa piireissä merkittävä vaikuttaja. Hänen selkeä linjansa kestää paikallisten poliitikkojen tempoilusta huolimatta, ja me asiantuntijat saamme omalle työollemme häneltä täyden tuen. Näin saadaan tuloksia aikaan.

Työ on täällä vaativaa mutta myös antoisaa. Kun näkee, että jokin asia on mennyt perille ja edistystä tapahtuu, on kuin saisi ylimääräisen palkkion. Uskon, että oikeanlaisella kansainvälisellä tuella Albaniasta vielä tulee toimiva demokratia ja oikeusvaltio.