

RAPORTTI

| | |
|----------------|--|
| Lähettäjä: | Vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevän työryhmä 10:n puheenjohtaja |
| Vastaanottaja: | Valmistelukunta |
| Asia: | Vapautta, turvallisuutta ja oikeutta käsittelevän työryhmä 10:n loppuraportti |

JOHDANTO

Jos Euroopan unioni haluaa saada kansalaistensa täyden tuen, sen on osoitettava, että se pystyy saamaan aikaan konkreettisia tuloksia asioissa, joilla on todellista merkitystä. Valmistelukunnan työskentelyä voidaan pitää onnistuneena, jos nähdään, että se saa aikaan keinot, joilla voidaan varmistaa, että kaikki voivat nauttia vapaudesta turvallisissa ja oikeudenmukaisissa oloissa. Ihmisillä on oikeus odottaa, että unioni puuttuu terrorismin ja vakavan rikollisuuden heidän vapaudelleen ja lainmukaisille oikeuksilleen aiheuttamaan uhkaan. Rikollisuuden torjunta on ala, jolla Euroopan unioni voi osoittaa kansalaisilleen merkityksensä kaikkein näkyvimmillä tavalla. On useita aloja, kuten rajat ylittävä rikollisuus, turvapaikkapolitiikka ja unionin ulkorajojen valvonta, joilla yksittäisten valtioiden itsenäinen toiminta ei takaa riittävää tehokkuutta, eikä myöskään puolustautumiseen uusia terrorismiuhkia vastaan riitä kansallisella tasolla toteutettava itsenäinen toiminta. Kansalaisten huolestuneisuus on kasvanut huomattavasti vuoden 2001 syyskuun 11. päivän tapahtumien jälkeen ja kansainvälisen terrorismin aiheuttamien uusimpien uhkien perusteella.

Amsterdamin sopimuksen tultua voimaan yhtenäisen vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen perustaminen on ollut yksi Euroopan unionin keskeisistä tavoitteista, joka mainittiin Tampereella vuonna 1999 pidetyn Eurooppa-neuvoston laatimassa kunnianhimoisessa poliittisessa esityslistassa ja jota kehitettiin edelleen lähiaikoina voimaantulevassa Nizzan sopimuksessa (etenkin sisällyttämällä siihen Eurojust). Tässä yhteydessä on tärkeä täsmentää, että kaikki kolme osaa – vapaus, turvallisuus ja oikeus – kulkevat rinnakkain ja ovat yhtä tärkeitä. Tämän periaatteen olisi ohjattava unionin politiikkaa tällä alalla.

Tämä politiikka olisi ankkuroitava ihmisoikeuksiin, demokraattisiin instituutioihin ja oikeusvaltioon perustuvaa vapautta koskevaan yhteiseen sitoumukseen. Eurooppa-neuvoston toiminta tässä yhteydessä on erityisen tärkeää. On hyvin tärkeää, että kansalaiset tuntevat, että on muodostunut todellinen tunne "eurooppalaisesta oikeusjärjestyksestä" ("ordre public européen"), joka on nyt todella havaittavissa heidän arkielämässään. Tässä yhteydessä avoimuuden ja demokraattisen valvonnan periaatteet ovat erittäin tärkeitä. Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan Euroopan alueen luomiseen liittyy myös läheisesti kansalaisten oikeuksien kunnioittaminen ja syrjimättömyysperiaatteen noudattaminen (SEU:n 12 ja 13 artikla).

Työryhmän tehtäväkuvauksen pohjalta, jota käsiteltiin yksityiskohtaisemmin täsmennetyssä tehtäväkuvauksessa¹, työryhmä piti yhdeksän kokousta ja kuuli useita asiantuntijoita².

Keskusteluissa on voitu todeta merkittävä yksimielisyys useissa asioissa. Toisissa asioissa työryhmässä esiintyy vielä erilaisia näkemyksiä, ja tämä tuodaan esille raportissa, jossa kuitenkin keskitytään pääasiassa työryhmässä ilmenneisiin yhteisiin kantoihin.

Nämä on muodostettu jäljempänä esitettyjen kahden "kultaisen säännön" pohjalta, jotka saivat laajan kannatuksen työryhmässä:

- *Yhteinen yleinen oikeudellinen viitekehys, jossa tunnustetaan tämän alan erityispiirteet*

Työryhmä katsoo, että nykyiset "kolmannen pilarin" määräykset olisi saatettava yhteisen yleisen oikeudellisen viitekehyksen alaisuuteen. Tämän avulla päästäisiin eroon pilarirakenteesta ja sen

¹ CONV 258/02.

² Katso liitteessä 1 oleva luettelo asiantuntijoista.

tunnetuista haittavaikutuksista (epävarmuudet oikeusperustan valinnassa; joukko samaa ongelmaa käsitteleviä aloitteita edellyttää kahta välinettä tai erillisiä kansainvälisiä sopimuksia). Kaikki vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa Euroopan aluetta koskevat määräykset voitaisiin siten koota yhteen perussopimuksen osastoon.

Yhteisen oikeudellisen kehyksen ja yhteisen toimielinjärjestelmän olemassaolo ei tarkoita sitä, että unionin menettelyjä olisi välttämättä sovellettava samalla tavoin: menettelyt voisivat vaihdella unionin tasolla toteutettavasta toiminnasta riippuen. Tässä raportissa esitetyissä ehdotuksissa yhteisömenettelyn osia yhdistetään menettelyihin, jotka mahdollistavat joissain tapauksissa operatiivisen yhteistyön vahvistetun yhteensovittamisen unionin tasolla ja kansallisten parlamenttien osallistumisen, jotta voitaisiin ottaa huomioon poliisialan ja rikosoikeuden erityispiirteet.

Lisäksi voitaisiin ajatella, että Tampereen Eurooppa-neuvoston esimerkin mukaisesti Eurooppa-neuvosto (tai valtion- ja hallitusten päämiesten tasolla kokoontuva neuvosto) voisi, kuultuaan Euroopan parlamenttia ja kansallisia parlamentteja, laatia monivuotisen strategisen ohjelman, jossa määriteltäisiin yleispuitteet unionin toiminnalle lainsäädännön ja operatiivisen yhteistyön alalla.

- *"Lainsäädännöllisten" ja "operatiivisten" tehtävien erottaminen toisistaan mahdollisimman hyvin*

Lainsäädäntö (oikeudelliset välineet, lainsäädäntömenettelyt, täytäntöönpano; nämä on suuressa määrin mukautettava yhteisön oikeuden yleisiin menettelyihin) ja operatiivisen yhteistyön vahvistettu yhteensovittaminen unionin tasolla olisi erotettava selkeämmin toisistaan. Tämä ero on ollut työryhmän loppuraportin ohjenuorana.

A. LAINSÄÄDÄNTÖMENETTELYT

I EY-sopimukseen liittyvät alat (nykyinen "ensimmäinen pilari")

1. Turvapaikka-asiat, pakolaiset ja kotiseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt

Valtion- ja hallitusten päämiehet sopivat Tampereella vuonna 1999 yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustamisesta. He päättivät, että tähän kuuluisi lyhyellä aikavälillä useiden konkreettisten lainsäädäntöaloitteiden hyväksyminen ja pidemmällä aikavälillä yhteinen

turvapaikkamenettely ja koko unionissa pätevä, yhtenäinen asema turvapaikan saaneille. Edistyminen on kuitenkin ollut hidasta jopa Tampereella vahvistettujen lyhyen aikavälin tavoitteiden saavuttamisessa, mikä on johtunut pääasiassa yksimielisyyden vaatimuksesta, ja onkin epäiltävä vakavasti sitä, pysytäänkö Sevillan Eurooppa-neuvostossa asetetuissa määräaajoissa ollenkaan, jos näillä aloilla pidetään voimassa yksimielisyyttä edellyttävä sääntö¹. Vielä vähemmän todennäköistä on, että Tampereella sovittu kunnianhimoinen pitkän aikavälin visio voitaisiin toteuttaa 25 jäsenvaltion yksimielisellä päätöksellä.

Lisäksi EY-sopimuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohta on Amsterdamin sopimuksessa laadittu monimutkaisella tavalla, joka kuvaa silloista tilannetta. Sanamuoto ei enää vastaa Tampereella kaksi vuotta myöhemmin hyväksyttyä kunnianhimoista hanketta.

Nämä seikat huomioon ottaen työryhmä esittää seuraavat kolme suositusta:

- Perussopimusta muutetaan niin, että määräenemmistöpäätöksiä ja yhteispäätösmenettelyä sovelletaan turvapaikka-asioita, pakolaisia ja kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevaan lainsäädäntöön.
- EY-sopimuksen 63 artiklan 1 ja 2 kohdan teksti laaditaan uudelleen sellaisen yleisen oikeusperustan luomiseksi, jonka avulla voidaan hyväksyä ne toimenpiteet, joita tarvitaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän ja yhteisen pakolaisia ja kotiseudultaan siirtymään joutuneita henkilöitä koskevan politiikan kehittämiseksi Tampereella päätetyn mukaisesti. Nykyisen perussopimuksen tavoin tällä oikeusperustalla olisi varmistettava Geneven yleissopimuksen täysimääräinen noudattaminen, mutta samalla unionille olisi annettava mahdollisuus tarjota sellaista täydentävää lisäsuojaa, joka ei sisälly yleissopimukseen.
- Samalla kun tunnustetaan jäsenvaltioille kuuluva vastuu, perussopimukseen sisällytetään periaate solidaarisuudesta ja oikeudenmukaisesta vastuunjaosta jäsenvaltioiden kesken (mukaan lukien sen rahoitusvaikutukset). Periaatetta sovelletaan yleisperiaatteena unionin turvapaikka-, maahanmuutto- ja rajavalvontapolitiikoissa. Tämän periaatteen toteuttamiseksi tarvittavien yksityiskohtaisten politiikkojen hyväksyminen olisi mahdollista erityisen oikeusperustan avulla.

¹ Nizzan sopimuksen mukaan määräenemmistöpäätöstä ja yhteispäätösmenettelyä sovelletaan näillä aloilla ainoastaan sen jälkeen kun neuvosto on aikaisemmin antanut yksimielisesti säädökset, joissa on määriteltä näitä asioita koskevat yhteiset säännöt ja keskeiset periaatteet.

2. Maahanmuuttopolitiikat

Tampereen Eurooppa-neuvoston vahvistaman yhteistä maahanmuuttoalan politiikkaa koskevan unionin tavoitteen osalta työryhmän keskustelut ovat osoittaneet, että nykyiset oikeusperustat (EY-sopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohta) kattavat periaatteessa koko maahanmuuttoalan ja kuvastavat siten unionin toiminnan laajuutta koskevaa asianmukaista kunnianhimoa. On huomautettu, että oikeusperustojen mahdollisesta laaja-alaisuudesta huolimatta yleisen käsityksen mukaan jäsenvaltiot vastaavat jatkossakin käytännössä siitä, kuinka paljon kolmansien maiden kansalaisia päästetään maahan samoin kuin heidän kotouttamisestaan uuteen asuinmaahan. Jälkimmäisellä alalla Tampereella katsottiin, että laillisesti maassa *pitkään* oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten oikeudellisesta asemasta tarvitaan unionin lainsäädäntöä ja että heille olisi annettava yhtenäiset oikeudet ja velvollisuudet (esim. oikeus oleskella maassa, saada koulutusta ja tehdä työtä sekä oikeus syrjimättömään kohteluun).

Jotkut työryhmän jäsenet katsovat, että perustuslaillisen sopimuksen olisi sisällettävä nimenomainen oikeusperusta, jonka perusteella voitaisiin toteuttaa näitä oikeuksia koskevia toimenpiteitä. Vaikuttaa siltä, että muuten unioni voi tarjota lisäarvoa kansallisille kotouttamistoimille pääasiassa kannustus- ja tukitoimenpitein eikä niinkään yhdenmukaistamalla lainsäädäntöä. Sitä vastoin käytännössä vaaditaan yhä voimakkaammin unionin yhteistä toimintaa laittoman maahanmuuton torjumisessa, mukaan lukien rikosoikeudelliset seuraamukset, koska puhtaasti kansalliset politiikat ovat osoittautuneet selvästi tehottomiksi. Vastaavasti neuvottelut kolmansien maiden kanssa takaisinottosopimuksista ovat osoittautuneet tehokkaammiksi silloin kun ne on käyty unionin tasolla eikä yksittäisten jäsenvaltioiden toimesta.

Edellä mainitun perusteella työryhmä suosittelee, että yhteistä maahanmuuttopolitiikkaa koskeva tavoite olisi sisällytettävä perustuslailliseen sopimukseen ja että olisi oltava oikeusperusta, jonka perusteella unioni voisi toteuttaa kannustus- ja tukitoimenpiteitä auttaakseen jäsenvaltioiden pyrkimyksiä edistää laillisesti maassa oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista. Lukuun ottamatta näitä kohtia työryhmä ei suosittele EY-sopimuksen 63 artiklan 3 ja 4 kohtaan sisältyvien oikeusperustojen asiasisällön muuttamista, koska se katsoo, että niihin sisältyy laittoman maahanmuuton vastainen toiminta ja myös rikosoikeudelliset sanktiot (katso B osa). Työryhmä suosittelee siirtymistä käyttämään määräenemmistöpäätöksiä ja yhteispäätösmenettelyä unionin lainsäädännössä näillä aloilla.¹

¹ Sanotun kuitenkin rajoittamatta menettelyä sosiaaliturva-asioissa, jota olisi tarkasteltava muun sosiaalipolitiikan yhteydessä.

3. Viisumipolitiikka

Työryhmä totesi, että EY-sopimuksen 62 artiklan 2 kohdan b alakohdassa oleva nykyinen oikeusperusta kattaa käytännössä kaikki yhteisen viisumipolitiikan osat mutta jakaa kuitenkin kyseisen politiikan neljään eri osaan, jotka kuvaavat menettelytapoihin liittyviä eroja, jotka olivat tärkeitä Amsterdamin sopimuksessa määrätyn siirtymävaiheen aikana mutta jotka eivät enää ole perusteltuja uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa. Oikeusperustaa olisi näin ollen yksinkertaistettava siten, että siitä tehdään yksi määräys, joka mahdollistaa kaikkien yhteisen viisumipolitiikan edellyttämien toimenpiteiden hyväksymisen määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyä käyttäen.

4. Yhdennetyn rajavalvontajärjestelmän kehittäminen

Työryhmä toteaa, että alueella, jonka sisärajoilla ei suoriteta tarkastuksia, ulkorajojen – myös merirajojen – tehokas valvonta on yhteisen edun mukaista ja siitä ollaan yhteisesti vastuussa. Sevillan Eurooppa-neuvosto kannatti tavoitetta yhdennetyn ulkorajojen valvontajärjestelmän asteittaisesta kehittämisestä. Työryhmä suosittelee, että nykyisen EY-sopimuksen 62 artiklan 2 kohdan a alakohdan sanamuoto laaditaan uudelleen, jotta muodostetaan yleinen oikeusperusta tämän yhdennetyn järjestelmän perustamisessa tarvittavien toimenpiteiden toteuttamista varten. Tämä edellyttää sekä lainsäädäntöä että operatiivista yhteistyötä. On säilytettävä ja kehitettävä edelleen Schengenistä peräisin olevaa lainsäädäntöä, jossa määritellään ulkorajoilla suoritettavia tarkastuksia koskevat säännöt ja menettelyt, samalla kun lisätään tämän raportin B osassa kuvattua operatiivista yhteistyötä.

5. Yhteistyö yksityisoikeuden alalla

Työryhmä on keskustellut EY-sopimuksen 65 artiklan nykyisestä sanamuodosta ja erityisesti kyseisen artiklan rajoittamisesta koskemaan toimintaa "yksityisoikeudellisissa asioissa, joiden vaikutukset ulottuvat rajojen yli" ja "siinä määrin kuin ne ovat tarpeen sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi". Vaikka jotkut jäsenet ovat asettaneet nämä rajoitukset kyseenalaisiksi, huolellisen tarkastelun jälkeen työryhmän enemmistö uskoo, että ne voidaan säilyttää ja että nykyisen oikeusperustan sanamuoto on hyvinkin asianmukainen. Työryhmä katsoo kuitenkin, että tämä oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa koskeva oikeusperusta voitaisiin yhtenäisen perustuslaillisen sopimuksen uudessa rakenteessa poistaa turvapaikka- ja maahanmuuttoasioiden sekä viisumipolitiikan yhteydestä. Lisäksi tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate olisi sisällytettävä perussopimukseen tämän yhteisen politiikan peruskivenä.

Lopuksi työryhmä toteaa, että Nizzan sopimuksen nojalla määräenemmistöpäätöksiä ja yhteispäätösmenettelyä sovelletaan kaikkiin toimenpiteisiin, jotka koskevat oikeudellista yhteistyötä yksityisoikeudellisissa asioissa, poikkeuksena jotkut perheoikeuteen liittyvät osat. Joidenkin jäsenten mielestä tätä menettelyä olisi sovellettava kaikkiin perheoikeuden osiin. Keskustelujen päätteeksi työryhmän enemmistö ehdottaa, että tätä menettelyä sovelletaan myös lasten huoltoa koskevaan oikeudelliseen yhteistyöhön liittyviin toimenpiteisiin.

II Poliisiyhteistyö ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa (nykyiseen kolmanteen pilariin kuuluvat alat)

1. Oikeudellisten välineiden uudistaminen

Työryhmä myöntää, että nykyisiä kolmannen pilarin (SEU:n 34 artikla) oikeudellisia välineitä olisi kiireellisesti uudistettava ottaen huomioon, että suurinta osaa neuvoston hyväksymistä yleissopimuksista ei vielä ole ratifioitu, että olemassa olevia yleissopimuksia (kuten Europol-yleissopimusta) on hyvin vaikea muuttaa edes pienten kohtien osalta ja että puitepäätöksillä ja päätöksillä ei voi olla suoraa vaikutusta, mikä asiantuntijalausunnon kuvaamalla tavalla haittaa suuresti tiettyjen tärkeiden aloitteiden toteuttamista käytännössä, kuten eurooppalaisen pidätysmääräyksen käyttöönottoa.

Työryhmä suosittelee näin ollen, että puitepäätökset, päätökset ja yhteiset kannat korvataan (nykyisen EY-sopimuksen mukaisilla) asetuksilla, direktiiveillä ja päätöksillä tai niiden vastaavanlaisilla seuraajilla, joita työryhmä 9 ehdottaa. Tulevaisuudessa olisi sovellettava näitä välineitä koskevia tavanomaisia sääntöjä, vaikka tämä voi edellyttää oikeusjärjestelmien mukauttamista joissain jäsenvaltioissa. Tähän olisi sisällyttävä se mahdollisuus, että tällaisilla direktiiveillä, joilla yksilöille annetaan oikeuksia, on suora vaikutus. Työryhmä suosittelee lisäksi, että yleissopimuksia lakataan käyttämästä.

Tulevaisuudessa asetukset ja direktiivit (tai niiden vastaavanlaiset seuraajat) riittävät täysin ja neuvoston EU:n 34 artiklan nojalla jo hyväksymät yleissopimukset olisi muutettava asetuksiksi tai direktiiveiksi (tai niiden seuraajiksi).¹ Jotkut jäsenistä ovat ilmaisseet suhtautuvansa varauksella näihin kohtiin.

2. Unionin lainsäädännön soveltamisalan selkeämpi määrittäminen

Unionin toimivallan selkeämpi määrittäminen vaikuttaa erityisen tärkeältä aineellisen ja prosessuaalisen rikosoikeuden lähentämisen aloilla. Samalla näiden oikeusperustojen uudesta sanamuodosta olisi käytävä ilmi sopiva tasapaino vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ja rikoslainsäädäntöjen lähentämistoimien välillä. Kuten Tampereella poliittisesti sovittiin, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen olisi oltava oikeudellisen yhteistyön peruskivi, jonka avulla yhden jäsenvaltion viranomaiset tunnustaisivat toisen jäsenvaltion tuomioistuimen päätökset.

Työryhmä suosittelee, että tämä tuomioistuinten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaate olisi sisällytettävä virallisesti perussopimukseen. Työryhmä katsoo myös, että rikosoikeudellisen menettelyn tiettyjen osien ja aineellisen rikosoikeuden tiettyjen alojen jonkinasteinen lähentäminen voi osoittautua tarpeelliseksi vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi samalla kun kunnioitetaan Euroopan erilaisia oikeusperinteitä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä – erityisesti koskien syyttömyysolettaa – sellaisina kuin ne on sisällytetty perusoikeuskirjaan. Jotkut jäsenet ovat korostaneet sitä, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen sisällyttäminen perussopimukseen on yhteydessä aineellisen ja prosessuaalisen rikosoikeuden lähentämistä koskevan lainsäädännön hyväksymisen helpottamiseen yhteispäätösmenettelyä ja määränemistöpäätöksiä käyttäen.

Suunniteltu unionin toiminnan tehostaminen uudistettujen oikeudellisten välineiden ja päätöksentekomenettelyjen avulla edellyttää samalla sitä, että unionin tulevan lainsäädännön soveltamisala määritellään selkeämmin. Itse asiassa SEU:n 30 artikla ja 31 artikla, jotka muodostavat sovellettavat oikeusperustat, ovat monessa suhteessa liian epätarkkoja ja toisaalta liian kapeita. Näin ollen poliisiyhteistyötä ja yhteistyötä rikosoikeuden alalla koskevat oikeusperustat olisi laadittava uudelleen selkeyden, tehokkuuden ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi.

¹ Tällä voitaisiin ratkaista etenkin ne kiireelliset oikeudelliset ongelmat, jotka tällä hetkellä tekevät Europolin oikeuskehyksen mahdollisen kehittämisen niin monimutkaiseksi. Jos neuvosto kykenisi muuntamaan Europol-yleissopimuksen asetukseksi, sen olisi helpompi mukauttaa kyseinen teksti muuttuviin olosuhteisiin ja määritellä siinä tarkoituksenmukaiset päätöksentekomenettelyt Europolin hallinnoimiselle. On korostettava kuitenkin sitä, ettei tämä muuntaminen välttämättä vaikuttaisi Europol-yleissopimuksen sisältöön eikä siis Europolin perusominaisuuksiin.

Oikeusperustojen uudessa sanamuodossa olisi tehtävä ero unionin tällä alalla toteuttamien toimien eri lajien välillä. Nämä ovat:

- aineellisen rikosoikeuden tiettyjen alojen lähentäminen (rikostunnusmerkistöt ja seuraamukset)
- rikosoikeudellisten menettelyjen tiettyjen osien lähentäminen
- poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä koskevat säännöt (esim. keskinäinen oikeusapu ja pidätysmääräykset)¹.

Näitä käsitellään jäljempänä. Lisäksi nykyisen kolmannen pilarin alalla toteutettavien "kiireellisten toimenpiteiden" osalta työryhmä katsoo, että pilarien yhdistämisen jälkeen olisi asianmukaista käyttää oikeusperustana määräystä, kuten esimerkiksi nykyistä EY-sopimuksen 308 artiklaa.

a) Aineellisen rikosoikeuden tiettyjen alojen lähentäminen (rikostunnusmerkistöt ja seuraamukset)

Kansalaisten on voitava olla varmoja siitä, että kaikissa jäsenvaltioissa toteutetaan toimenpiteitä vakavien rajat ylittävien rikosten torjumiseksi ja että tällaisista rikoksista annetaan riittävän ankaria rangaistuksia koko unionin alueella. Tältä osin työryhmä uskoo, että aineellisen rikosoikeuden jonkinasteinen lähentäminen (tietyn rikoksen rikostunnusmerkistö ja seuraamukset) on tarpeen ottaen muun muassa huomioon se, että tietyillä rikoksilla on rajat ylittävä ulottuvuus eikä niihin voida puuttua tehokkaasti jäsenvaltioiden omin toimin. Tämä on todettu sekä Amsterdamin sopimuksessa että Tampereen Eurooppa-neuvostossa².

¹ On myös oltava erityinen oikeusperusta, joka koskee unionin elinten toimintaa tällä alalla (katso B osa).

² Amsterdamin sopimuksessa mainitaan "järjestäytyneitä rikollisuutta, terrorismia ja laitonta huumausainekauppaa koskevia rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen" vahvistaminen (SEU:n 31 artiklan e alakohta). Siinä ei kuitenkaan poissuljeta mahdollisuutta lähentää lainsäädäntöä 29 artiklassa mainituilla aloilla (järjestäytyneen rikollisuuden, erityisesti terrorismin, ja muun rikollisuuden, ihmiskaupan ja lapsiin kohdistuvien rikosten, laittoman huumausainekaupan, laittoman asekaupan sekä lahjonnan ja petosten ehkäisy ja torjunta). Tampereella mainittiin, että "pyrkimyksissä sopia yhteisistä määritelmistä, syytteeseen asettamisen edellytyksistä sekä seuraamuksista olisi keskityttävä ensimmäisessä vaiheessa vain joihinkin erityisen tärkeisiin aloihin, kuten talousrikoksiin (rahanpesuun, lahjontaan ja euron väärentämiseen), laittomaan huumausainekauppaan, ihmiskauppaan sekä erityisesti naisten hyväksikäyttöön, lasten seksuaaliseen hyväksikäyttöön, huipputeknologiaan liittyvään rikollisuuteen ja ympäristörikollisuuteen."

Työryhmä katsoo näin ollen, että uuteen perussopimukseen olisi aiheellista sisällyttää oikeusperusta, joka mahdollistaisi rikosten rikostunnustusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevien vähimmäissääntöjen tai "yhteiseen perustaan" kuuluvien sääntöjen vahvistamisen tietyillä aloilla, jos jokin seuraavista kahdesta edellytyksestä täyttyy:

- aa) kyseessä oleva rikos on luonteeltaan sekä erityisen vakava että rajat ylittävä;
- bb) kun rikos kohdistuu Euroopan yhteiseen etuun, jonka osalta on jo luotu unionin yhteinen politiikka (esim. euron väärentäminen, unionin taloudellisten etujen suojaaminen), aineellisen rikosoikeuden lähentämisen pitäisi olla osa niitä toimenpiteitä, joita voidaan soveltaa kyseisellä politiikan alalla silloin kun muut kuin rikosoikeudelliset säännöt eivät riitä;

Uuden oikeusperustan nojalla rikostunnusmerkistöjen ja seuraamusten lähentäminen olisi mahdollista ainoastaan, jos jokin näistä kahdesta edellytyksestä täyttyy.

Olisi harkittava edelleen mahdollista kolmannen ehdotetun edellytyksen ottamista mukaan, eli "lähentämistä tarvitaan riittävän keskinäisen luottamuksen aikaansaamiseksi, jotta voidaan soveltaa täysin tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista tai taata unionin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä varten luomien yhteisten välineiden tehokkuus (esim. yhteiset elimet, kuten Europol, tai välineet, kuten eurooppalainen pidätysmääräys).

Lisäksi työryhmän enemmistö mukaan unionin toiminnan ala voitaisiin määritellä tarkemmin, jos perussopimuksessa lueteltaisiin ne rikoslajit, joilla katsotaan olevan kansainvälistä ulottuvuutta (ks. edellä oleva aa alakohta). Jos tämän luettelon olisi tarkoitus olla tyhjentävä, olisi määrättävä, että neuvosto voi yksimielisellä päätöksellä ja Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan (tai muutamien jäsenten mielestä EP:tä kuultuaan) muuttaa kyseistä luetteloa tarvittaessa. Tällainen joustavuus antaisi unionille mahdollisuuden reagoida asianmukaisesti muuttuviin rikollisuuden muotoihin.

Lopuksi laajasti edustetun käsityksen mukaan perussopimuksessa voitaisiin määrätä, että aineellisen rikosoikeuden lähentäminen olisi toteutettava ainoastaan direktiivien (tai niiden seuraajien) muodossa.

b) Rikosoikeudellisten menettelyjen tiettyjen osien lähentäminen

Asiantuntijat ovat osoittaneet, että useat alan toimijat katsovat, että rikosoikeudellisten menettelyjen tiettyjen osien lähentäminen on tarpeen ja mahdollisesti kiireellisempää kuin aineellisen rikosoikeuden lähentäminen. Työryhmä katsoo, että tällainen menettelyjen lähentäminen helpottaa jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten (ja alalla toimivien unionin elinten) välistä yhteistyötä ja vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen soveltamista, koska se vahvistaa keskinäistä luottamusta. Tällä hetkellä tämä seikka ei tule riittävän hyvin esille SEU:n 31 artiklassa, jossa tällaisen lähentämisen konkreettisia mahdollisuuksia ei ole esitetty riittävän selvästi.

Näin ollen työryhmä suosittelee sellaisen oikeusperustan luomista, joka mahdollistaa rikosoikeudellisten menettelyjen *tiettyjä* osia koskevien yhteisten sääntöjen vahvistamisen jos tällaiset säännöt liittyvät menettelyihin, joilla on kansainvälisiä seurauksia, ja niitä tarvitaan sen varmistamiseksi, että tuomioistuinten päätösten vastavuoroista tunnustamista sovelletaan täysimääräisesti, tai unionin poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä varten luomien yhteisten välineiden tehokkuuden takaamiseksi. Perussopimuksen oikeusperustassa voitaisiin täsmentää yhdeksi toiminta-alaksi todisteiden todistekelpoisuutta koskevat yhteiset vähimmäissäännöt koko unionissa. Neuvosto voisi myöhemmin yksimielisellä päätöksellä vahvistaa kaikki ne menettelyjen osat, joilla yhteisiä vähimmäissääntöjä tarvitaan vastavuoroisen tunnustamisen helpottamiseksi.

Tässä oikeusperustassa voitaisiin myös määrätä yksilön oikeuksien suojelemista rikosoikeudellisen menettelyn aikana koskevien yhteisten vähimmäisvaatimusten vahvistamisesta siten, että perustana olisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvät normit sellaisina kuin ne ovat perusoikeuskirjassa ja että Euroopan erilaisia oikeusperinteitä kunnioitetaan.

c) Poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä koskevat säännöt

Toinen toiminnan ala, joka on erillään jäsenvaltioiden aineellisen tai prosessuaalisen rikosoikeuden tiettyjen osien lähentämisestä, on sellaisten sääntöjen vahvistaminen, jotka helpottavat jäsenvaltioiden viranomaisten välistä poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä. Esimerkkeinä voidaan mainita neuvoston vuonna 2000 tekemä yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tai kesäkuussa 2002 hyväksytty puitepäättös eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä samoin kuin myös ajatus eurooppalaisen oikeustieteellisen yliopiston perustamisesta tuomareiden jatkokoulutuksen tukemiseksi.

Nykyinen perussopimus sisältää yleisesti ottaen riittävät oikeusperustat tällaisten sääntöjen vahvistamiselle. Oikeudellisen yhteistyön alalla työryhmä suosittelee kuitenkin, että oikeusperustaa täydennetään niin, että tuomioistuinten antamien määräysten, sakkojen, ajokieltopäätösten ja muiden tuomioistuinten päätösten vastavuoroiseksi tunnustamiseksi tarvittavien toimenpiteiden toteuttaminen on mahdollista. Tämä olisi looginen seuraus siitä, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate sisällytetään perussopimukseen.

Oikeusperusta voisi mahdollistaa selkeästi jäsenvaltioiden välisten toimivaltaristiriitojen ratkaisemista koskevien sääntöjen vahvistamisen. Työryhmä katsoo lisäksi, ettei tätä oikeusperustaa pidä rajata tiettyihin rikoksen muotoihin, joiden osalta unioni pyrkii *aineellisen* oikeuden säännösten lähentämiseen.

Jäsenvaltioiden viranomaisten välisen poliisiyhteistyön osalta työryhmä katsoo, että SEU:n 30 artiklan 1 kohdassa määritellyn unionin toiminnan laajuus ja voimakkuus ovat suurelta osin riittävät. Kyseisen määräyksen sanamuodon yksinkertaistamista voitaisiin kuitenkin harkita.

d) Rikollisuuden ehkäisemistä koskevat toimenpiteet

Vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen kehittämisen kannalta oleellista on *sopiva tasapaino* näiden kolmen osatekijän välillä. Tämä tarkoittaa myös tasapainoa ehkäisevien ja rankaisevien toimien välillä. Näin ollen on tärkeää, että rikollisuuden ehkäisyn keskeinen asema tulee uudessa perussopimuksessa selkeämmin esille. Se mainitaan SEU:n 29 artiklassa, mutta se ei sisälly SEU:n 30 ja 31 artiklan erityisiin oikeusperustoihin.

Työryhmä suosittelee, että perussopimukseen lisätään nyt erityinen oikeusperusta. Kyseinen oikeusperusta olisi rajoitettava rikollisuuden ehkäisyn kannustus- ja tukitoimenpiteisiin ottaen täysin huomioon toissijaisuusperiaatteen erityinen merkitys tällä alalla. Kyseeseen tulisivat esimerkiksi parhaiden käytäntöjen vaihtaminen, rahoitusohjelmat kannustustoimenpiteitä tai unionin laajuista tutkimusta ja dokumentointia varten ja indikaattorit yhteisiä rikostilastoja varten. Tampereen Eurooppa-neuvosto osoitti tällaisille toimenpiteille seuraavat ensisijaisesti alat: nuoriso-, kaupunki- ja huumausainerikollisuus.

3. Lainsäädäntömenettelyjen uudistus

a) Tapaukset, joissa voitaisiin tehdä määräenemmistöpäätöksiä

Työryhmässä vallitsee laaja yhteisymmärrys siitä, että nykyinen tilanne, jossa yksimielisyyttä sovelletaan kaikessa oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevassa päätöksenteossa, ei voi jatkua, mikäli unioni haluaa laajentumisen jälkeen ylläpitää ja vahvistaa kykyään suojella kansalaisia vakavaa rajat ylittävää rikollisuutta vastaan. Näin ollen työryhmän jäsenet ovat tietoisia siitä, että on pyrittävä päättäväisesti laajentamaan määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyä käyttäen tapahtuvaa päätöksentekoa, josta tulee uudessa perustuslaillisessa sopimuksessa yleinen lainsäädännön menettely. Tässä yhteydessä asiantuntijat huomauttivat myös, että yksimielisyyttä edellyttävä sääntö hidastaa jo nykyään neuvotteluja ja köyhdyttää huomattavasti annettujen säädösten sisältöä. Toisaalta työryhmä on tietoinen useiden poliisiyhteistyön ja rikosoikeuden näkökohtien arkaluonteisuudesta ja siitä, että tämän vuoksi edistystä saavutetaan vain huolellisesti rakennetuilla kompromisseilla.

Edellä mainitun perusteella työryhmän jäsenten enemmistö on valmis suosittelemaan määräenemmistöpäätösten ja yhteispäätösmenettelyn käyttöä unionin lainsäädännössä seuraavilla aloilla:

- i. sellaisten rikosten rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt tai "yhteinen perusta", joilla on rajat ylittäviä vaikutuksia ja jotka on lueteltu perussopimuksessa (tai lisätty luetteloon myöhemmin neuvoston yksimielisellä päätöksellä, katso edellä oleva 2 kohdan a alakohdan aa alakohta)¹,
- ii. sellaisten rikosten rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevat vähimmäissäännöt, jotka kohdistuvat jotakin unionin yhteistä politiikkaa vastaan, jos kyseinen politiikka kuuluu määräenemmistöllä päätettäviin asioihin (katso edellä oleva 2 kohdan a alakohdan bb alakohta),
- iii. yksilön oikeuksien suojelemista rikosoikeudellisen menettelyn aikana koskevat yhteiset vähimmäisvaatimukset vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen seurauksena (katso edellä oleva 2 kohdan b alakohta),
- iv. rikosoikeudellisten menettelyjen *tiettyjä* osia, esimerkiksi todisteiden todistekelpoisuutta, koskevat yhteiset säännöt koko unionissa (ks. edellä oleva 2 kohdan b alakohta),

¹ Yksimielisyys vallitsee siitä, että perussopimuksen "rikosluettelossa" määriteltäisiin vain mahdolliset aineellisen rikosoikeuden lähentämisen alat (edellä olevassa aa alakohdassa tarkoitetun edellytyksen mukaisesti), mutta että itse lähentäminen (ts. rikostunnusmerkistöjä ja seuraamuksia koskevat yhteiset vähimmäissäännöt) olisi toteutettava yhteispäätösmenettelyllä määräenemmistöpäätöksellä annettavassa unionin lainsäädännössä.

- v. poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä jäsenvaltioiden viranomaisten välillä koskevat säännöt, paitsi kansallisten poliisiviranomaisten, yhteisten tutkintaryhmien tai lainvalvontaviranomaisten operatiivisten toimivaltuuksien käyttöä toisen jäsenvaltion alueella koskevat säännöt (katso edellä oleva 2 kohdan c alakohta),
- vi. toimenpiteet rikollisuuden ehkäisemiseksi (katso edellä oleva 2 kohdan d alakohta).

Unionin elimiä koskevia sääntöjä koskevien päätöksentekomenettelyjen osalta työryhmä katsoo, että olisi hyödyllistä tarkastella kahta eri tilannetta:

- Ensimmäinen tilanne koskee uusien unionin elinten perustamista sellaisten tehtävien hoitamista varten, joista tällä hetkellä huolehditaan kansallisesti (esimerkiksi mahdollinen syyttäjävirasto tai yhteinen rajavartiolaitos, katso jäljempänä); päätös voitaisiin tehdä yksimielisesti.
- Toinen tilanne koskee olemassa olevien elinten eli Europolin ja Eurojustin kehittämistä edelleen.

Europolin ja Eurojustin tehokkuuden parantamisella on ratkaiseva merkitys Euroopan poliisiyhteistyölle ja oikeudelliselle yhteistyölle, joten sitä koskevat päätökset olisi periaatteessa voitava tehdä määräenemmistöllä ja yhteispäätösmenettelyä käyttäen. Näin olisi toimittava silloin kun päätökset koskevat Europolin ja Eurojustin toiminnan laajentamista koskemaan uusia rikoksen muotoja, niiden organisaatioita ja hallintoa koskevia sääntöjä tai niiden nykyisten toimivaltuuksien laajentamista. Joidenkin työryhmän jäsenten mielestä Eurojustin kehittämiseen olisi kuitenkin sovellettava yksimielisyysääntöä.

c) Tapaukset, joissa edellytetään yksimielisyyttä

Yksimielisyyttä edellytettäisiin edelleen rikosasioissa toteutettavan yhteistyön joissakin osissa, jotka koskevat jäsenvaltioiden keskeisiä toimintoja ja jotka ovat juurtuneita syvälle niiden erilaisiin oikeusperinteisiin.

Esimerkit liittyvät sellaisten unionin elinten perustamiseen, joilla on operatiivisia valtuuksia, aineellisen rikosoikeuden muiden kuin edellä mainittujen alojen lähentämiseen ja kansallisten poliisiviranomaisten, yhteisten tutkintaryhmien tai lainvalvontaviranomaisten toimintaa toisen jäsenvaltion alueella koskeviin sääntöihin.

Työryhmä on täysin tietoinen siitä riskistä, että laajentumisen jälkeen tämä yksimielisyyden sääntö voi johtaa umpikujaan, koska yksittäinen valtio voisi kieltäytyä neuvottelemasta jostakin asiasta, joka on sen omien etujen kanssa ristiriidassa, vaikka unioni olisikin todennut kyseisen asian kiireelliseksi yhteistä rikollisuuden vastaista toimintaa varten. Tämä on yhteydessä osallistumattomuuden mahdollisuuteen ("*opting-out*") ja tiiviimpään yhteistyöhön - kysymys, jota valmistelukunta saattaa haluta käsitellä laajemmassa yhteydessä.

d) Aloiteoikeus

Tällä hetkellä jäsenvaltiot jakavat aloiteoikeuden komission kanssa EY-sopimuksen IV osastoon ja SEU:n VI osastoon liittyvissä toimenpiteissä. Mutta 1. toukokuuta 2004 jälkeen jäsenvaltioilla on tämä aloiteoikeus ainoastaan SEU:n yhteydessä. Jotkut ovat huomauttaneet, että yksittäisten jäsenvaltioiden tekemissä aloitteissa keskitytään pääasiassa kyseisen jäsenvaltion erityisiin poliittisiin painopisteisiin ilman, että otetaan aina huomioon unionin yleisiä etuja, minkä seurauksena neuvoston käsiteltävänä voi olla aiheita, joihin kohdistuva mielenkiinto on tosiasiaa rajoittanutta.

Työryhmä on tarkastellut useita vaihtoehtoja¹, ja enemmistö hyväksyi periaatteessa, että nykyisten kolmannen pilarin aloilla komission olisi jaettava aloiteoikeus jäsenvaltioiden kanssa. Kuitenkin sen varmistamiseksi, että jäsenvaltioilta tulevat aloitteet ovat aidosti yleisesti kiinnostavia, aloitteen takana olisi oltava yksi neljäsosa jäsenvaltioista, jotta se otetaan käsiteltäväksi. Joidenkin työryhmän jäsenten mielestä valmistelukunnan olisi kuitenkin tarkasteltava huolellisesti mahdollisia seurauksia, jos jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus tehdä lainsäädäntöaloite yhteispäätösmenettelyä ja määräenemmistöpäätöksiä käyttäen.

B. OPERATIIVISEN YHTEISTYÖN VAHVISTAMINEN

Työryhmän jäsenet ovat laajalti sitä mieltä, että nykyinen operatiivinen yhteistyö ei ole riittävän tehokasta, avointa tai vastuullista. Tällä hetkellä operatiiviset tehtävät on jaettu jäsenvaltioiden poliisi- ja oikeusviranomaisten (joilla on ensisijainen vastuu), Europolin, hiljattain Eurojustin (jonka tehtävänä on tukea ja edistää yhteistyötä) ja OLAFin (tehtävänä hallinnolliset tutkimukset

¹ Ks. WD 18, s. 14.

yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisen alalla) välillä. Lisäksi unionin ulkorajojen tehokas valvonta on uusi merkittävä haaste operatiiviselle yhteistyölle. Tarkastelun kohteena olleella alalla ihmiset odottavat huomattavaa edistymistä: parannuksilla olisi oltava välitön ja näkyvä vaikutus siihen, miten tavalliset kansalaiset näkevät Euroopan.

I Yhteistyön lisääminen neuvostossa

Luottamuksen ja tehokkuuden lisäämiseksi unionin nykyinen työ koordinoinnin ja operatiivisen yhteistyön alalla voitaisiin organisoida paremmin. Voisi olla hyödyllistä tehdä selkeämpi ero neuvoston lainsäädäntötoimien ja täytäntöönpanotoimien välille tällä alalla.

Työryhmä ehdottaa näin ollen, että neuvostoon luotaisiin tehokkaampi rakenne operatiivisen yhteistyön koordinoimiseksi korkealla teknisellä tasolla. Tämä voitaisiin toteuttaa olemassa olevia työryhmiä yhdistämällä ja määrittelemällä uudessa perussopimuksessa 36 artiklan komitean tehtävät uudelleen siten, että se tulevaisuudessa keskittyisi operatiivisen yhteistyön koordinoimiseen sen sijaan, että se osallistuisi neuvoston lainsäädäntötyöhön. Se, miten poliisipäälliköiden operatiivinen toimintaryhmä voitaisiin parhaiten ottaa mukaan tähän työhön, on kysymys, joka ansaitsee lisätarkastelua.

Neuvoston sisäisen uudistetun rakenteen [komitean] tehtävänä voisi olla tekninen operatiivisen toiminnan koko skaalan koordinointi ja valvonta kyseisen politiikan alalla ja turvallisuusasioissa (muun muassa poliisiyhteistyö, tiedonhankintatehtävät, Europolin ja Eurojustin välisen yhteistyön helpottaminen, vertaisarvioinnit, pelastuspalvelu). Henkilötietojen vaihdon olisi jatkossakin tapahduttava nykyisten järjestelmien puitteissa (Europol, Schengen, tullitietojärjestelmä, Eurojust jne.), joita varten on luotu asianmukaiset tietosuojasäännöt ja valvontajärjestelmät. Voitaisiin kuitenkin harkita näiden valvontajärjestelmien yksinkertaistamista yhdistämällä erilaiset valvontaelimet.

Ryhmä keskusteli myös tällaisen mahdollisen teknisen tason uudistetun rakenteen [komitean] puheenjohtajuudesta, mutta tuli siihen johtopäätökseen, että tätä asiaa voitaisiin käsitellä neuvoston uudistuksen laajemmassa yhteydessä. On myös korostettu sitä, että komitean puheenjohtajaa ei välttämättä olisi tarpeen nimetä perussopimuksen tasolla.

Tämä suositus on joka tapauksessa pidettävä erillään ehdotuksesta perustaa "oikeus- ja sisäasioiden korkean edustajan" toimi, johon liittyisi poliittisia tehtäviä (kuten toimiminen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston puheenjohtajana). Kyseinen ehdotus on tehty, mutta se ei ole saanut riittävää kannatusta työryhmässä.

II Ulkorajojen hallinnointi

Työryhmässä oltiin yleisesti yhtä mieltä siitä, että tällä alalla olisi saatava aikaan edistymistä käytännössä, jotta asteittain voitaisiin kehittää aidosti yhtenäinen ulkorajojen valvontajärjestelmä, kuten Sevillan Eurooppa-neuvostossa sovittiin.

Useimmat työryhmän jäsenet katsovat, että Euroopan yhteisen rajavartioyksikön mahdollinen perustaminen on pitkän aikavälin asia. Ensiksi voitaisiin toteuttaa joitain välittömiä toimenpiteitä (kuten yhteistyön lisääminen, tiiviimpi yhteistyö jäsenvaltioiden yksiköiden välillä, yhteiset ohjeet ja koulutus, laitteistojen yhteiskäyttö, eri jäsenvaltioiden virkailijoista muodostuvat yhteiset ryhmät ulkorajojen valvonnan tehostamiseksi). Edistyminen tällä alalla olisi näin ollen asteittaista.

Työryhmä on myös yksimielinen siitä, että jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden periaate, mukaan lukien rahoitusta koskeva solidaarisuus, on erityisen tärkeä rajavalvonnan alalla.

Näin ollen työryhmä suosittelee, että perussopimuksesta olisi käytävä selvästi ilmi Sevillan Eurooppa-neuvostossa hyväksytty tavoite ja että sen olisi siksi sisällettävä oikeusperusta, joka mahdollistaa kaikkien tarvittavien toimenpiteiden toteuttamisen yhteisen ulkorajojen hallinnointijärjestelmän asteittaiseksi kehittämiseksi. Kyseinen määräys voisi toimia oikeusperustana sellaisten toimenpiteiden toteuttamiselle kuten esimerkiksi erityisesti yhteistyön edistämiseen, koulutukseen, tietojenvaihtoon ja rahoitusta koskevaan solidaarisuuteen liittyvät toimenpiteet. Olisi harkittava sitä, pitäisikö kyseisessä oikeusperustassa mainita mahdollinen pitkän aikavälin tavoite perustaa Euroopan yhteinen rajavartioyksikkö, joka toimisi kansallisten rajavartiolaitosten yhteydessä.

III Unionin elinten kehittäminen (Europol, Eurojust)

a) Europol

Työryhmän mielestä sen sijaan, että yritettäisiin "saattaa ajan tasalle" SEU:n 30 artiklaan sisältyvä yksityiskohtainen luettelo Europolin tehtävistä – luettelo on jo nyt joiltain osin vanhentunut – olisi parempi korvata se uudessa perussopimuksessa lyhyemmällä ja yleisemmällä määräyksellä Europolista. Määräykseen sisältyisi oikeusperusta, joka antaisi lainsäätäjälle suuremman liikkumisvaran Europolin tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämiseksi.

Oikeusperusta ei kuitenkaan saisi olla rajaton. Siinä osoitettaisiin pikemminkin mahdollisen kehityksen suunta ja asetettaisiin perusrajat kehitykselle, jota työryhmässä ei ole asetettu kyseenalaiseksi. Näin ollen määräyksessä voitaisiin mainita Europolin keskeinen asema Euroopan poliisiyhteistyössä, määritellä sen toiminnan yleinen laajuus (eli kahteen tai useampaan jäsenvaltioon vaikuttava vakava rikollisuus), mainita, että Europolin tehtävät ja toimivaltuudet määrittelee lainsäätäjä ja että niihin *voi* (lainsäädännössä määritellyssä laajuudessa) sisältyä toimivaltuuksia, jotka liittyvät tiedusteluun, tutkimusten koordinointiin ja suorittamiseen sekä osallistumiseen sellaisiin operatiivisiin toimiin, jotka toteutetaan yhdessä jäsenvaltioiden yksiköiden kanssa tai yhteisissä tutkintaryhmissä. Lopuksi määräyksessä olisi ilmaistava selvästi, että jokainen operatiivinen toimi, johon Europol osallistuu, on aina toteutettava yhteydessä asianomaisiin jäsenvaltioihin ja niiden suostumuksella (teksti vastaa nykyistä SEU:n 32 artiklaa) ja että pakkokeinot toteuttaa aina jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen.

Pantiin merkille, että jos Europolille annettaisiin tätä oikeusperustaa käyttäen suuremmat toimintavaltuudet, erioikeuksia ja vapauksia koskevaa olemassaolevaa pöytäkirjaa olisi tarkasteltava uudelleen.

Työryhmä katsoo myös, että Europolin toiminnasta on tulevaisuudessa oltava demokraattinen vastuuvollisuus Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ja toiminnan on myös oltava Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen oikeudellisen valvonnan alaista perustamissopimuksen normaalien määräysten mukaisesti.

b) Eurojust

Eurojustin toimivaltaan kuuluu käsitellä sellaisia rikoksen muotoja, joiden osalta Europol on kaikissa tapauksissa toimivaltainen toimimaan, sekä atk-rikoksia, petoksia ja lahjontaa sekä kaikkia Euroopan yhteisön taloudellisiin etuihin vaikuttavia rikoksia, rikoksen tuottaman hyödyn rahanpesua ja osallistumista rikollisjärjestöön. Se toimii kahta tai useampaa valtiota koskevien tutkintojen ja syytetoimien yhteydessä, mutta se voi myös toimia yksittäisen jäsenvaltion tai komission pyynnöstä. Eurojustilla on valtuudet pyytää jäsenvaltiota aloittamaan tutkinta, mutta tällainen pyyntö ei ole velvoittava.

Työryhmä on tarkastellut myönteisessä mielessä ratkaisuja, joilla Eurojustille voitaisiin antaa enemmän operatiivisia valtuuksia. Yleisesti ottaen työryhmä suosittelee, että SEU:n 31 artiklassa (Nizza) oleva yksityiskohtainen luettelo Eurojustin tehtävistä korvataan uudessa perussopimuksessa lyhyemmällä ja yleisemmällä määräyksellä, johon sisältyisi oikeusperusta, joka antaisi lainsäätäjälle suuremman liikkumisvaran Eurojustin tehtävien ja toimivaltuuksien kehittämiseksi.

Määräyksessä voitaisiin mainita Eurojustin keskeinen asema oikeudellisen koordinoinnin ja yhteistyön alalla, määritellä sen toiminnan yleinen laajuus (eli kahteen tai useampaan jäsenvaltioon vaikuttava vakava rikollisuus), mainita, että Eurojustin tehtävät ja toimivaltuudet määrittelee lainsäätäjä ja että niihin *voi* (lainsäädännössä määritellyssä laajuudessa) sisältyä tehtäviä ja toimivaltuuksia, jotka liittyvät erityisesti:

- rikoksiin liittyvien syytetoimien käynnistämiseen ja koordinointiin
- oikeudellisen yhteistyön helpottamiseen (mukaan lukien tuomioistuinten toimivaltaa koskevien ristiriitojen ratkaiseminen)
- ja mahdollisesti Europolin (tulevien) tutkintatoimien ja operatiivisten toimien valvontaan (tietty ryhmän jäsenet ovat esittäneet varaumia tästä näkökohdasta).

Lopuksi voitaisiin täsmentää, että virallisten tuomioistuinmenettelyyn kuuluvien ratkaisujen tekeminen jäsenvaltioissa kuuluu kuitenkin aina toimivaltaisille kansallisille viranomaisille (näitä ovat myös Eurojustin kansalliset jäsenet, mikäli he ovat tähän päteviä).

c) Euroopan syyttäjäviranomaisen tai syyttäjäviraston perustaminen

Työryhmä on yhtä mieltä siitä, että tehokkaammat syyttämistoimet unionin taloudellisia etuja vastaan tehdyistä rikoksista ovat tavoitteena. Huomattava osa jäsenistä on sitä mieltä, että nykyiset välineet eivät ole riittäviä. Työryhmä tarkasteli myös ehdotuksia, joissa kannatettiin unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvien rikosten tutkinnasta ja niiden tekijöiden syytteeseen asettamisesta sekä tällaisia tekoja koskevien syytteiden ajamisesta jäsenvaltioiden kansallisissa tuomioistuimissa vastaavan Euroopan syyttäjäviranomaisen perustamista. Kyseisten ehdotusten mukaan perustamissopimuksen pitäisi olla sen oikeusperustana. Toisten jäsenten mielestä tällaisen elimen perustamista ei ole perusteltu uskottavasti ja sitä vastaan on olemassa vahvoja käytännöllisiä ja vastuuvollisuuden liittyviä perusteita. Joidenkin jäsenten mielestä tarvitaan sellainen aito Euroopan syyttäjävirsto, jonka toiminta-ala ylittää unionin taloudellisten etujen suojaamisen. He katsovat, että nykyinen Eurojust voisi kehittyä tällaiseksi virastoksi.

Työryhmä totesi myös, että Euroopan petostentorjuntavirastolla on tärkeä asema unionin taloudellisten etujen suojaamisessa.

Suuri osa työryhmän jäsenistä kannatti, että tarkastellaan – keskipitkällä tai pitkällä aikavälillä – Eurojustin toimivaltuuksien vahvistamista siten, että se voisi saattaa asioita (jotka koskevat unionin taloudellisten etujen loukkaamista tai muita vakavia rikoksia) käsiteltäviksi kansallisessa tuomioistuimessa. Eurojustia koskevan perustamissopimuksen oikeusperustan olisi tässä tapauksessa mahdollistettava Euroopan syyttäjävirston perustaminen toimella, jonka neuvosto on yksimielisesti hyväksynyt Euroopan parlamentin suostumuksen saatuaan.

Työryhmässä käydyistä keskustelusta kävi ilmi, että jäsenten mielipiteet tästä asiasta jakautuivat.

C. HORISONTAALISET KYSYMYKSET

I Korkeiden standardien tehokkaampi täytäntöönpano ja ylläpitäminen

Kuten asiantuntijat ovat osoittaneet työryhmälle, yksi vakavimmista unionin politiikkaa tällä alalla haittaavista ongelmista on riittämätön täytäntöönpano erityisesti nykyisen kolmannen pilarin alalla. Unionin lainsäädäntö on jäänyt aivan liian usein "virtuaaliselle tasolle": kaikki jäsenvaltiot eivät ole ratifioineet yleissopimuksia (siitä huolimatta, että yleissopimuksia on tehty tusinan verran, niistä vain kaksi on ratifioitu), ja puitepäättöksiä (tai aikaisemmin: "yhteisiä toimintoja") ei ole otettu

ollenkaan tai täysimääräisinä osaksi kansallista lainsäädäntöä. Tämä riittämättömän täytäntöönpanon ongelma koskee myös elimiin liittyviä yhteistyöjärjestelyjä (esim. Europol ei saa riittävästi tietoa jäsenvaltioilta). Tässä yhteydessä huomautettiin lisäksi, että lainsäädännön täytäntöönpanon puutteellisuus jossakin valtiossa tällä alalla voi vaarantaa vakavalla tavalla muiden jäsenvaltioiden turvallisuuden (esim. terrorismin torjunta, ulkorajojen valvontaan liittyvät ongelmat, tietoverkkorikollisuus unionin tasolla).

Jotta voitaisiin löytää ratkaisuja täytäntöönpanon parantamiseksi jäsenvaltioissa tällä alalla, työryhmä antaa kaksi suositusta seuraavasti:

- Ensiksi työryhmä katsoo, että viime vuosina (esim. järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan tai Schengenin säännösten tehokkaan täytäntöönpanon alalla) onnistuneesti toteutettua "keskinäistä arviointia" tai "vertaisarviointia" olisi edistettävä ja sovellettava laajemmin. Kyseinen menetelmä on osoittautunut toimivaksi välineeksi jäsenvaltioiden hallinnollisille ja oikeusviranomaisille valvoa unionin politiikkojen *käytännön* täytäntöönpanoa, ja siten on voitu lisätä keskinäistä luottamusta jäsenvaltioiden poliisilaitoksiin ja oikeusjärjestelmiin, mikä on vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan yhteisen alueen ydin. Itse asiassa tarvitaan täydellinen keskinäinen luottamus jäsenvaltioiden poliisilaitoksiin ja oikeusjärjestelmiin, jos vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmän halutaan toimivan. Korkeiden standardien saavuttaminen ei riitä, vaan ne on myös säilytettävä. Työryhmän mielestä voisi olla hyödyllistä, että uudessa perussopimuksessa mainittaisiin selvästi tämä keskinäisen arvioinnin menetelmä, jota olisi sovellettava joustavasti objektiivisuuden ja riippumattomuuden takaavien menettelyjen avulla ja komission olisi myös osallistuttava siihen. Lisäksi vertaisarviointia koskevat raportit olisi toimitettava Euroopan parlamentille ja kansallisille parlamenteille.
- Toiseksi työryhmä katsoo unionin oikeudesta aiheutuvien jäsenvaltioita koskevien oikeudellisten velvoitteiden osalta, että komission olisi täytettävä täysimääräisesti tehtävänsä perussopimuksen valvojana ja että sillä pitäisi olla valtuudet käynnistää jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämistä koskeva menettely (EY:n perustamissopimuksen 226 artikla) Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa myös nykyistä kolmatta pilaria koskevissa asioissa.

Työryhmän mielestä nämä valvontamenetelmät parantavat jäsenvaltioilla unionissa olevien velvoitteiden täytäntöönpanon tehokkuutta. Operatiivisissa asioissa käytännön täytäntöönpanon valvonta voidaan toteuttaa tehokkaasti vertaisarvioinnin avulla, mutta jos jäsenvaltiot rikkovat velvoitteitaan, on voitava käyttää oikeudellista valvontaa noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn avulla.

Tarkasteltaessa (rajoitettua) tarvetta unionin lainsäädännön täytäntöönpanoon *unionin tasolla* työryhmä katsoo, että täytäntöönpanotoimia koskeva yleinen järjestely (nykyisin EY-sopimuksen 211 artiklassa, mutta siitä keskustellaan valmistelukunnassa uudistusta koskevan laajemman keskustelun yhteydessä; yleensä komissio toteuttaa täytäntöönpanotoimet komiteamenettelyjä noudattaen) voitaisiin perussopimuksessa ulottaa nykyisen kolmannen pilarin aloihin. Tämä olisi neuvostossa yleistyvän käytännön – jota tosin ei ole sisällytetty Amsterdamin sopimukseen – mukaista, sillä siinä komissiolle siirretään kolmannen pilarin säädöksiin liittyviä täytäntöönpanotehtäviä suoritettavaksi komiteamenettelyä käyttäen (esim. yhteistyön, koulutuksen ja vaihdon edistämistä lainvalvonnan eri aloilla koskevien rahoitusohjelmien hallinnointi).

II Kansallisten parlamenttien osallistuminen

Tämän alan erityisluonne on jo tuotu esille. Kansallisten poliisivoimien toiminta ja organisaatio sekä kansallisen rikoslainsäädännön sisältö ovat niiden toimivaltuuksien olennaisia osia, jotka määrittävät valtion. Toisaalta olisi otettava huomioon ne tämän ihmisoikeuksien kannalta arkaluonteisen ja toissijaisuusperiaatteen ytimeen kuuluvan alan erityispiirteet, jotka kuuluvat kansallisten parlamenttien toimivaltaan (esim. yleissopimusten ratifiointi). Oikeudellisten välineiden, lainsäädäntömenettelyjen ja operatiivisen yhteistyön uudistaminen on välttämätöntä ja johtaa Euroopan parlamentin toimivallan kasvuun, mutta kansallisilla parlamenteilla olisi jatkossakin oltava tärkeä asema. Toisaalta työryhmä voisi yrittää mahdollisuuksien mukaan käyttää hyväkseen valmistelukunnassa yleisesti tässä asiassa aikaan saatuja tuloksia sen sijaan, että se harkitsisi erityisjärjestelyjä yksinomaan kolmatta pilaria varten.

Työryhmä tekee seuraavat ehdotukset:

- kansalliset parlamentit osallistuvat Eurooppa-neuvoston (tai valtion- tai hallitusten päämiesten tasolla kokoontuvan neuvoston) toteuttamaan Euroopan kriminaalipolitiikan strategisten suuntaviivojen ja painopistealojen määrittelyyn. Osallistuminen on tarkoituksenmukaista ainoastaan, jos kansallisissa parlamenteissa käydään huomattavia keskusteluja Eurooppa-neuvostossa käsiteltävistä vaihtoehdoista hyvissä ajoin ennen kyseistä kokousta.
- järjestetään säännöllisiä parlamenttien välisiä konferensseja unionin politiikoista tällä alalla (erityisesti kansallisten parlamenttien oikeus- ja sisäasioista vastuussa olevien valiokuntien yhteisiä kokouksia, jollaisia työryhmä 4 on ehdottanut)

- käytetään "toissijaisuutta koskevaa ennakkovaroitusjärjestelmää" (työryhmä 1:n ehdotus) erityisesti toissijaisuusperiaatteen soveltamiseen rikosoikeusasioissa liittyviin erityisiin näkökohtiin silloin, kun ollaan epävarmoja rikoksen todellisesta rajat ylittävästä ja vakavasta luonteesta. (Eräät työryhmän jäsenet ehdottavat, että luotaisiin samankaltainen ennakkovaroitusjärjestelmä sellaisia tapauksia varten, joissa jotkut kansalliset parlamentit katsovat, että jokin aloite on ristiriidassa niiden kansallisen kriminaalipolitiikan perusominaisuuksien kanssa. Järjestelmän käyttöön ottamisella voisi olla vastaavanlaisia seurauksia kuin toissijaisuusmekanismilla, mutta se ei ilmeisestikään voisi johtaa tuomioistuINVALVONTAAN);
- tunnustetaan kansallisen lainsäädännön pysyvä asema aineellisen rikosoikeuden lähentämisessä käyttämällä yksinomaan direktiivejä (tai niiden seuraajia);
- kansalliset parlamentit otetaan mukaan keskinäisen arvioinnin järjestelmään (vertaisarviointi) (*katso edellä*).
- kansalliset parlamentit otetaan mukaan Europolin toimintaa koskevien vuosikertomusten tarkasteluun.

III Kansainväliset sopimukset

Tällä hetkellä, jos kansainvälinen sopimus koskee yksinomaan kolmannen pilarin asioita, sovelletaan SEU:n 24 tai 38 artiklaa (neuvosto päättää neuvotteluvaltuutuksesta, ja unionin puheenjohtaja käy neuvottelut tarvittaessa komission avustamana). Menettely on nykyisin sama sekä toisen että kolmannen pilarin kansainvälisten sopimusten osalta. Kyseiset sopimukset ovat kuitenkin luonteeltaan erilaisia, kolmannen pilarin asioita koskevat sopimukset liittyvät suuremmin lainsäädäntöön ja erityisesti rikosoikeuteen.

Työryhmä korostaa, että unioni tarvitsee vakaan edustuksen neuvoteltaessa kansainvälisiä sopimuksia. Se katsoo, että neuvottelujen koskiessa samanaikaisesti eri aloja neuvoston olisi otettava neuvottelijan valinnassa huomioon sopimuksen sisältö, jotta unionin neuvotteluvalmiudet olisivat mahdollisimman hyvät. Työryhmä toteaa, että nämä asiat liittyvät institutionaaliseen kehitykseen, joka koskee unionin kansainvälistä edustusta, ja että niitä olisi tarkasteltava edelleen ulkosuhteita käsittelevässä työryhmässä ja valmistelukunnassa.

Jotkut jäsenistä vaativat jäsenvaltioille oikeutta tehdä kahdenvälisiä tai monenvälisiä sopimuksia oikeudellisen yhteistyön alalla, vaikka unioni olisi jo hyväksynyt sisäisiä sääntöjä samasta asiasta. Heidän mielestään sen seikan, että unioni on hyväksynyt sisäisiä sääntöjä tietyssä asiassa, ei pitäisi estää jäsenvaltioita tekemästä omia kahdenvälisiä tai monenvälisiä sopimuksia a) silloin kun unioni ei ole tehnyt sopimusta kyseisen kolmannen maan kanssa ja b) kun unioni on tehnyt sopimuksen kolmannen maan kanssa, mutta jäsenvaltio haluaa sopia lisämääräyksistä. Valmistelukunta voisi tarkastella tätä kysymystä unionin ulkoisen toiminnan yhteydessä ottaen huomioon sen, että Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltiot voivat tehdä ainoastaan sellaisia kansainvälisiä sitoumuksia, jotka eivät vaikuta unionin hyväksymiin yhteisiin politiikkoihin.

IV Opting-in / Opting-out -järjestelyt ja tiiviimpi yhteistyö

Työryhmän tehtäväkuvauksen yhtenä osana ovat *nykyiset* Amsterdamin sopimukseen sisältyvät EY-sopimuksen IV osastoa ja Schengenin säännöstöä koskevat opting-in / opting-out -järjestelyt, jotka on laadittu tietyt jäsenvaltiot huomioon ottaen.

Kysymys on siitä, missä määrin näiden tilanteiden säilyttäminen tällä alalla perusteltua. Kysymys on myös siitä, miten opting-in / opting-out -järjestelyjen käyttöä säännellään *tulevaisuudessa*. Työryhmä katsoo, että tämä on yleinen kysymys, joka voi yhtä hyvin tulla esille muilla politiikan aloilla, minkä takia valmistelukunnan olisi käsiteltävä sitä yleisemmin.

V TuomioistuINVALVONTA

Tällä hetkellä yhteisöjen tuomioistuimen toimivalta on rajoitettua, kun kyseessä ovat EY-sopimuksen IV osaston ja SEU:n VI osaston nojalla annetut säädökset. SEU:n 35 artiklan 1 kohdan mukaan tuomioistuimella on toimivalta antaa ennakkoratkaisuja ainoastaan, jos jäsenvaltio virallisesti hyväksyy tämän toimivallan (tämä on johtanut monimutkaiseen "vaihtelevaan maantieteeseen"). Lisäksi tuomioistuimella ei ole ollenkaan toimivaltaa arvioida poliisivoimien tai muiden lainvalvontaviranomaisten toteuttamia toimia (5 kohta). Oikeus nostaa kumoamiskanne on annettu ainoastaan jäsenvaltioille ja komissiolle SEU:n 35 artiklan 6 kohdassa vahvistettujen edellytysten mukaisesti.

Työryhmä katsoo, että tuomioistuimen rajoitettu toimivalta ei ole enää hyväksyttävissä, kun

kyseessä ovat yksilön perusoikeuksiin suoraan vaikuttavilla aloilla (esim. poliisiyhteistyö, oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa) annetut säädökset.

Sama koskee EY-sopimuksen 68 artiklaan sisältyvää rajoitettua tuomioistuINVALVONTAA. Artiklassa (1 kohta) ennakkoratkaisumenettely (EY-sopimuksen 234 artikla) rajoitetaan koskemaan korkeimman oikeuden tai ylimpien oikeusasteiden esittämiä pyyntöjä, mutta on yleisesti tiedossa, että tulkintavaikeudet tulevat pääasiassa esille ensimmäisissä oikeusasteissa. Tämä tarkoittaa, että yksilön on valitettava viimeiseen oikeusasteeseen saakka, jotta tulkintaa (tai pätevyyttä) koskeva pyyntö voidaan esittää Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle (tämä on erityisen ongelmallista turvapaikkakysymyksissä, joissa nopeat oikeudenkäynnit ovat ratkaisevan tärkeitä). Lisäksi yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa sellaisissa toimenpiteissä, jotka liittyvät yleisen järjestyksen ylläpitoon tai sisäisen turvallisuuden suojaamiseen (henkilöihin kohdistuvat tarkastukset sisärajoilla). Kuitenkin, kuten edellä mainittiin, nämä toimenpiteet vaikuttavat yksilön oikeuksiin. Työryhmän enemmistön mielestä on vaikea perustella tuomioistuimen toimivaltaa koskevan poikkeuksen säilyttämistä näiden toimenpiteiden osalta erityisesti, kun otetaan huomioon, että eräät muut yleisen järjestyksen ylläpitoon liittyvät toimenpiteet (esim. EU:n kansalaisen karkottaminen yhden jäsenvaltion alueelta toiseen jäsenvaltioon) ovat aina kuuluneet yhteisöjen tuomioistuimen valvonnan alaisuuteen.

Työryhmä katsoo, että SEU:n 35 artiklaan ja EY-sopimuksen 68 artiklaan sisältyvät erityisjärjestelyt olisi lakkautettava ja että tuomioistuimen toimivaltaa koskeva yleinen järjestelmä olisi laajennettava koskemaan vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaa aluetta sekä unionin elinten toimintaa tällä alalla. Jotkut työryhmän jäsenet ovat kuitenkin vaatineet SEU:n 35 artiklan 5 kohtaan sisältyvän tuomioistuimen toimivaltaa koskevan poikkeuksen säilyttämistä. Toiset ovat tässä yhteydessä huomauttaneet, että jos SEU:n 33 artiklan määräys (jäsenvaltioiden velvollisuuksiin yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi liittyvä varauma) säilytetään uudessa perussopimuksessa, se riittää tekemään selväksi, että näiden velvollisuuksien nojalla toteutetut kansalliset toimet eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan eivätkä näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan.

Mikäli tämä suositus johtaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen työmäärän kasvuun, Nizzan sopimukseen sisältyvät määräykset tuomioistuimen uudistamisesta mahdollistavat sen, että tuomioistuin kykenee selviytymään työmäärän kasvusta.

LUETTELO TYÖRYHMÄN KUTSUMISTA ASiantuntijoista

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (kansallisten poliisiyksiköiden näkökanta)

- Patrick ZANDERS, liittovaltion poliisijohtaja (Belgia)
- John ABBOTT, kansallisen rikostietopalvelun johtaja (Yhdistynyt kuningaskunta)

Järjestäytyneen rikollisuuden torjunta (Euroopan elinten näkökanta)

- Jürgen STORBECK, Europolin johtaja
- Michael KENNEDY, Eurojustin puheenjohtaja
- Franz-Hermann BRÜNER, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) pääjohtaja

Oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa: välineet ja menettelyt

- Henri LABAYLE, Bayonnen yliopiston professori (Ranska)
- Christine van den WYNGAERT, Antwerpenin yliopiston professori (Belgia)
- Gilles de KERCHOVE, johtaja, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeristön H-pääosasto (oikeus- ja sisäasiat)

Turvapaikka, maahanmuutto ja ulkorajojen valvonta

- a) Ulkorajojen valvonta
 - Eversti Marek ADAMCZYK, rajavartiolaitos (Puola)
 - Eckehart WACHE, liittovaltion rajapoliisiviraston (Bundesgrenzschutzamt) päällikkö, Frankfurt/Oder (Saksa)
- b) Turvapaikka ja maahanmuutto
 - Jean-Louis DE BROUWER, yksikön päällikkö, Euroopan komission oikeus- ja sisäasioiden pääosasto

Oikeudellinen yhteistyö yksityisoikeuden alalla

- Alegria BORRAS, Barcelonan yliopiston professori (Espanja)