JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
3 päivänä lokakuuta 2002 [1]

Sisällys

Johdanto I-7156

Taustaa I-7157

Asiaa koskevat yhteisön säännökset ja määräykset I-7159

EY:n perustamissopimuksen määräykset I-7159

Päätös Euroopan petostentorjuntaviraston perustamisesta I-7162

Asetus Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista I-7163

Toimielinten välinen sopimus Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista I-7168

Kanteen kohteena oleva päätös I-7168

Oikeudenkäyntimenettely ja osapuolten vaatimukset I-7171

Selvitettävien seikkojen määrittäminen I-7171

Sovelletaanko asetusta N:o 1073/1999 EKP:iin? I-7172

Onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 vastainen? I-7176

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista I-7176

Tutkittavaksi ottaminen I-7178

Asiakysymys I-7178

Päätelmä I-7184

Olisiko EY 241 artiklan nojalla jätettävä soveltamatta asetusta N:o 1073/1999? I-7185

Tutkittavaksi ottaminen I-7185

Oikeudellinen perusta I-7186

Ensimmäinen väite: jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimenpiteet I-7186

Toinen väite: yhteisön taloudelliset edut I-7189

1 — Alkuperäinen kieli: englanti.

EY 105 artiklan 4 kohdan mukainen kuuleminen I-7193
Riippumattomuus I-7199
Suhteellisuusperiaate I-7208
Tutkittavaksi ottaminen EY 241 artiklan nojalla I-7211
Ratkaisuehdotus I-7214

Johdanto

1. Nyt esillä olevassa asiassa komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan 7.10.1999 tehdyn päätöksen N:o 1999/726/EY,[2] jolla Euroopan keskuspankki (EKP) perusti petostentorjuntakomitean, joka vastaa EKP:n sisäisen tarkastuksen osaston toteuttamien niiden toimien seurannasta, joiden tarkoituksena on petosten ja muun EKP:n taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunta. Komissio — jota neuvosto, Euroopan parlamentti ja Alankomaiden hallitus tukevat — väittää, että kyseinen päätös on Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1073/1999[3] vastainen. EKP vastaa, että päätöksellä N:o 1999/726/EY pyritään samaan tavoitteeseen kuin asetuksella N:o 1073/1999 eikä päätös ole asetuksen vastainen ja että asetusta on tulkittava siten, ettei sitä sovelleta EKP:n toimintaan. Toissijaisesti EKP vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan EY 241 artiklan nojalla, että kyseistä asetusta ei sovelleta oikeudellisen perustan puuttumisen, olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen sekä EKP:n riippumattomuuden ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi.

2. Asia herättää useita tärkeitä kysymyksiä, jotka liittyvät erityisesti yhteisön sen toimivallan ulottuvuuteen, joka koskee toimenpiteiden toteuttamista EY 280 artiklan nojalla yhteisön taloudellisiin etuihin vaikuttavien petosten ja muun laittoman toiminnan torjumiseksi, yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden velvollisuuteen kunnioittaa EY 108 artiklassa määrättyä EKP:n riippumattomuutta sekä velvollisuuteen kuulla EKP:a ehdotuksista yhteisön säädöksiksi EY 105 artiklan mukaiseen EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla. On tarkasteltava myös sitä, voiko EKP, joka ei ole riitauttanut asetusta EY 230 artiklan viidennessä kohdassa asetetussa määräajassa, vaatia EY 241 artiklan nojalla, että asetusta ei sovelleta.

2 — Petosten torjunnasta 7 päivänä lokakuuta 1999 tehty Euroopan keskuspankin päätös (EKP/1999/5), EYVL L 291, s. 36.

3 — EYVL L 136, s. 1; jäljempänä asetus N:o 1073/1999.

Taustaa

3. On yleisessä tiedossa, että huomattavia määriä yhteisön varoja menetetään vuosittain luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden tekemien petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. Vuonna 2000 komissio ja jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset käsittelivät 6 915 uutta tapausta, jotka koskivat petoksia ja muita sääntöjenvastaisuuksia ja joiden arvioitu kokonaisvaikutus talousarvioon oli 2 030 miljoonaa euroa.[4] Yhteisön toimielimet ovat pyrkineet ratkaisemaan ongelman antamalla useita säädöksiä, joilla pyritään erityisesti petostentorjuntaan.[5]

4. Perustamissopimuksiin ei sisältynyt erityistä oikeudellista perustaa toimenpiteille petostentorjunnan alalla ja yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi. EY:n perustamissopimuksen 209 a artikla (josta on muutettuna tullut EY 280 artikla), joka sisällytettiin perustamissopimukseen sopimuksella Euroopan unionista, velvoittaa jäsenvaltiot toteuttamaan samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä[6] ja sovittamaan yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, mutta siinä ei anneta yhteisölle lisää lainsäädäntövaltaa. Amsterdamin sopimuksella kyseistä määräystä muutettiin kuitenkin olennaisella tavalla, sillä siinä yhteisölle annettiin nimenomaisesti valta toteuttaa "tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi".

5. Ennen Amsterdamin sopimuksen voimaantuloa yhteisöt toteuttivat EY 308 artiklan nojalla[7] erilaisia toimenpiteitä yhteisön varojen vastaanottajien tekemien petosten torjumiseksi jäsenvaltioissa. Toimenpiteillä lähinnä annetaan komissiolle oikeus suorittaa tarkastuksia ja todentamisia paikan päällä jäsenvaltioissa ja velvoitetaan jäsenvaltiot asettamaan seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, varoittavia ja oikeassa suhteessa rikkomiseen nähden, ja toimimaan yhteistyössä rajat ylittävien petosten osalta.[8]

6. Myös itse toimielimissä esiintyvää petosten vaaraa on pyritty vähentämään. Nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä ovat etenkin komission ja EKP:n tämän osalta tekemät aloitteet.

4 — Ks. yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja petostentorjunta, Vuosikertomus 2000, KOM(2001) 255 lopullinen, s. 76.

5 — Ks. yhteenveto aloitteista asiakirjasta Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen — Petostentorjunta — Toimintasuunnitelma 2001—2003, KOM(2001) 254 lopullinen.

6 — EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklassa vahvistettiin siten periaatteet, jotka esitettiin asiassa C-68/88, komissio v. Kreikka, tuomio 21.9.1989 (Kok. 1989, s. 2965, 23—26 kohta).

7 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18 päivänä joulukuuta 1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95, EYVL L 312, s. 1, sekä yksityiskohtaisemmat säännökset, jotka sisältyvät komission paikan päällä suorittamista tarkastuksista ja todentamisista Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten ja muiden väärinkäytösten estämiseksi 11 päivänä marraskuuta 1996 annettuun neuvoston asetukseen (Euratom, EY) N:o 2185/96, EYVL L 292, s. 2.

8 — Näitä toimia täydentää erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehty yleissopimus yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, EYVL 1995, C 316, s. 49.

7. Komissio perusti ensiksi erityisen petostentorjuntayksikön (Unité de coordination de la lutte anti-fraude (UCLAF)) vuonna 1987. Vuodesta 1995 alkaen yksikkö on vastannut kaikesta komission petostentorjunnasta, komission henkilöstön toteuttamien petosten ja sääntöjenvastaisuuksien tutkinta mukaan luettuna. Yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi entistä paremmin ja kenties myös vastauksena UCLAF:ia kohtaan esitettyyn arvosteluun [9] komissio esitti vuonna 1998 uuden ja riippumattoman petostentorjuntayksikön, petostentorjunnan tutkimusviraston (OLAF) perustamista. [10] Vaikka komissio ehdotti alun perin OLAF:n perustamista ja sen toimintaa koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen antamista EY 308 artiklan nojalla annettavalla asetuksella, OLAF perustettiin lopulta komission päätöksellä. [11] Sen toimintaa, johon kuuluvat petosten torjumiseksi "ulkoiset tutkimukset" jäsenvaltioissa sekä yhteisön toimielinten ja elinten toimintaa koskevat "sisäiset tutkimukset", koskevat yleiset säännöt vahvistetaan asetuksessa N:o 1073/1999, joka on ensimmäinen uuteen EY 280 artiklan 4 kohtaan perustuva säännös. [12] Asetuksessa mainitaan kunkin Euroopan yhteisön toimielimen ja elimen päätökset, joilla säädetään OLAF:n sisäisissä tutkimuksissa noudattamia menettelyjä koskevista yksityiskohtaisista säännöistä, ja vuonna 1999 tehdyssä toimielinten välisessä sopimuksessa [13] esitetään malli näin tehtäville päätöksille.

8. EKP:ssa petosten ja muiden sääntöjenvastaisuuksien torjunnasta vastaa kaksi hallinnollista yksikköä. Ensisijainen vastuu on EKP:n sisäisen tarkastuksen osastolla. Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa tuomioistuimelle toimitetuista asiakirjoista käy ilmi, että sisäisen tarkastuksen osaston tehtävänä on arvioida yleisesti EKP:n yksiköiden toiminnan tehokkuutta ja asianmukaisuutta sekä ehdottaa siihen parannuksia. [14] Osana näitä tehtäviään sisäisen tarkastuksen osasto paljastaa ja torjuu petoksia. Marraskuusta 1999 alkaen sisäisen tarkastuksen osastoa on tässä tehtävässä avustanut petostentorjuntakomitea. [15] Petostentorjuntakomitea — joka perustettiin nyt esillä olevassa asiassa komission kanteen kohteena olevalla Euroopan keskuspankin neuvoston päätöksellä — vastaa sisäisen tarkastuksen osaston toiminnan säännöllisestä seurannasta. [16]

9 — Ks. erityisesti tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomus nro 8/98 petostentorjuntaan erikoistuneista komission yksiköistä, erityisesti petostentorjunnan koordinointiyksiköstä (UCLAF), sekä komission vastaukset, EYVL 1998, C 230, s. 1. Ks. yhteenveto komission vastauksista ja OLAF:n perustamisesta, Kuhl, L. ja Spitzer, H., "Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF)", *Europarecht* 2000, s. 671.

10 — Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan petostentorjunnan tutkimusviraston perustamisesta, KOM(1998) 717 lopullinen.

11 — Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) perustamisesta 28 päivänä huhtikuuta 1999 tehty komission päätös, EYVL L 136, s. 20.

12 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asetus N:o 1073/1999. Samanlaiset Euratomia koskevat säännökset annettiin Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 annetussa neuvoston asetuksessa (Euratom) N:o 1074/1999, EYVL L 136, s. 8.

13 — Euroopan parlamentin, Euroopan unionin neuvoston ja Euroopan yhteisöjen komission Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisistä tutkimuksista 25 päivänä toukokuuta 1999 tekemä toimielinten välinen sopimus, EYVL L 136, s. 15.

14 — EKP:n tarkastuksen toimintaperiaatteet, hallinnollinen kiertokirje 4/99, 23.2.1999; korvattu EKP:n tarkastuksen toimintaperiaatteilla, hallinnollinen kiertokirje 8/99, 12.10.1999.

15 — Kanteen kohteena oleva päätös, jolla petostentorjuntakomitea perustettiin, tuli voimaan sen 8 artiklan mukaisesti, kun se julkaistiin Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä 13.11.1999.

16 — Käytän jäljempänä sisäisen tarkastuksen osastosta ja petostentorjuntakomiteasta nimitystä "EKP:n petostentorjuntajärjestelmä".

Asiaa koskevat yhteisön säännökset ja määräykset

EY:n perustamissopimuksen määräykset

9. EY 8 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Perustetaan tässä sopimuksessa määrättyjä menettelyjä noudattaen Euroopan keskuspankkijärjestelmä, jäljempänä 'EKPJ', sekä Euroopan keskuspankki, jäljempänä 'EKP'; ne toimivat niille tällä sopimuksella sekä siihen liitetyllä EKPJ:n ja EKP:n perussäännöllä, jäljempänä 'EKPJ:n perussääntö', annettujen valtuuksien rajoissa."

10. EY 105 artiklassa määrätään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. EKPJ:n ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta. EKPJ tukee yleistä talouspolitiikkaa yhteisössä osallistuakseen 2 artiklassa määriteltyjen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta hintatason vakauden tavoitetta. EKPJ toimii sellaisen vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti, joka suosii voimavarojen tehokasta kohdentamista, ja se noudattaa sopimuksen 4 artiklassa määrättyjä periaatteita.

2. EKPJ:n perustehtäviä ovat:

— yhteisön rahapolitiikan määritteleminen ja toteuttaminen;

— valuuttamarkkinatoimien suorittaminen 111 artiklan mukaisesti;

— jäsenvaltioiden virallisten valuuttavarantojen hallussapito ja hoito;

— maksujärjestelmien moitteettoman toiminnan edistäminen.

— —

4. [17] EKP:a kuullaan:

— ehdotuksista yhteisön säädöksiksi EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla;

— suunnitelmista lainsäädännöksi EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla, mutta niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa 107 artiklan 6 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen; tällöin EKP:a kuulevat kansalliset viranomaiset.

EKP voi toimivaltaansa kuuluvilla aloilla antaa lausuntoja asianomaisille yhteisön toimielimille ja laitoksille sekä kansallisille viranomaisille.

5. EKPJ myötävaikuttaa luottolaitosten toiminnan vakauden valvontaan ja rahoitusjärjestelmän vakauteen liittyvän toimivaltaisten viranomaisten politiikan moitteettomaan harjoittamiseen.

6. Neuvosto voi yksimielisesti komission ehdotuksesta ja EKP:a kuultuaan sekä Euroopan parlamentin puoltavan lausunnon saatuaan antaa EKP:lle erityistehtäviä, jotka koskevat luottolaitosten sekä muiden rahoituslaitosten kuin vakuutusyritysten toiminnan vakauden valvontaan liittyvää politiikkaa."

11. EY 106 artiklassa määrätään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. EKP:lla on yksinoikeus antaa lupa setelien liikkeeseen laskemiseen yhteisössä.

— —

2. Jäsenvaltiot voivat laskea liikkeeseen metallirahoja saatuaan EKP:n hyväksymisen liikkeeseen laskemisen määrälle.

— — "

17 — Perussäännön 4 artiklan sanamuoto on sama kuin EY 105 artiklan 4 kohdan sanamuoto.

12. EY 108 artiklassa määrätään seuraavaa: [18]

"Käyttäessään sille tällä sopimuksella ja EKPJ:n perussäännöllä annettuja valtuuksiaan tai suorittaessaan niillä sille annettuja tehtäviään ja velvollisuuksiaan EKP tai kansallinen keskuspankki taikka EKP:n tai kansallisen keskuspankin päätöksentekoelimen jäsen ei pyydä eikä ota ohjeita yhteisön toimielimiltä tai laitoksilta, jäsenvaltioiden hallituksilta eikä miltään muultakaan taholta. Yhteisön toimielimet ja laitokset sekä jäsenvaltioiden hallitukset sitoutuvat kunnioittamaan tätä periaatetta ja pidättymään yrityksistä vaikuttaa EKP:n tai kansallisten keskuspankkien päätöksentekoelinten jäseniin heidän suorittaessaan tehtäviään."

13. EY 280 artiklassa määrätään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennaltaehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa.

2. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.

3. Jäsenvaltiot sovittavat yhteen toimintansa, jonka tarkoituksena on suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä, sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden määräysten soveltamista. Tätä varten ne yhdessä komission kanssa järjestävät toimivaltaisten viranomaistensa kiinteän ja säännöllisen yhteistoiminnan.

4. Neuvosto toteuttaa tämän sopimuksen 251 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa. Nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa.

— — "

18 — Perussäännön 7 artiklan sanamuoto on samanlainen.

14. EY 287 artiklassa määrätään:

"Yhteisön toimielimen jäsen, komitean jäsen, yhteisön virkamies tai muu sen henkilöstöön kuuluva ei saa, tehtävänsä päätyttyäkään, ilmaista salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvia tietoja eikä varsinkaan tietoja yrityksistä taikka niiden liikesuhteista tai kustannustekijöistä."

Päätös Euroopan petostentorjuntaviraston perustamisesta

15. Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF) perustettiin komission 28.4.1999 tekemällä päätöksellä 1999/352/EY, EHTY, Euratom,[19] joka tehtiin EY:n perustamissopimuksen 162 artiklan (josta on tullut EY 218 artikla), EHTY:n perustamissopimuksen 16 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 131 artiklan perusteella.

16. Viraston tehtäviä koskevassa päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 2 artiklassa säädetään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Virasto käyttää komissiolle kuuluvaa toimivaltaa ulkoisten hallinnollisten tutkimusten alalla vahvistaakseen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista petoksilta, lahjonnalta ja muulta laittomalta toiminnalta sekä torjuakseen muihin seikkoihin tai toimiin yhteisön säännösten vastaisesti kohdistuvia petoksia.

Viraston tehtävänä on toteuttaa sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia, joiden tarkoituksena on:

a) torjua petoksia, lahjontaa ja yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa;

b) selvittää virkatoimintaan liittyviä vakavia tekoja, jotka voivat merkitä, että virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan tavalla, joka voi johtaa kurinpitotoimiin ja tarvittaessa rikossyytteisiin, taikka että toimielimen jäsen tai johtohenkilö taikka henkilökuntaan kuuluva, johon ei sovelleta Euroopan yhteisöjen virkamiehiin ja muuhun henkilöstöön sovellettavia henkilöstösääntöjä, on vastaavalla tavalla jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan.

Virasto käyttää komissiolle näissä asioissa kuuluvaa toimivaltaa sellaisena kuin se

19 — Mainittu edellä alaviitteessä 11.

määritellään asiaa koskevissa säännöksissä, perustamissopimuksissa vahvistettujen rajoitusten ja edellytysten puitteissa.

Virasto voi ottaa vastaan muitakin aloja koskevia toimeksiantoja tutkimuksista komissiolta tai muilta toimielimiltä taikka elimiltä.

— —

7. Virasto edustaa komissiota yksiköiden tasolla yhteydenpidossa asianomaisten kanssa tässä artiklassa tarkoitetuilla aloilla."

17. Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Perustetaan valvontakomitea, jonka muodostamista koskevat säännöt ja toimivallan yhteisön lainsäätäjä määrittelee. Komitea valvoo säännöllisesti viraston tutkimustehtävän toteuttamista."

18. Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 6 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Komission sisäistä organisaatiota koskevia komission päätöksiä voidaan soveltaa virastoon siltä osin kuin ne ovat yhteensopivia yhteisön lainsäätäjän antamien virastoa koskevien säännösten, tämän päätöksen ja tämän päätöksen soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen kanssa."

19. Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 7 artiklan mukaisesti päätös "tulee voimaan päivänä, jona Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) tulee voimaan".

Asetus Euroopan petostentorjuntaviraston tutkimuksista

20. Asetus N:o 1073/1999[20] annettiin EY 280 artiklan nojalla.

21. Asetuksen N:o 1073/1999 1 artiklassa, joka on otsikoitu "Tavoitteita ja tehtäviä", säädetään seuraavaa:

"1. Tehostaakseen petosten, lahjonnan ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan

20 — Mainittu edellä alaviitteessä 3. Edellä alaviitteessä 12 mainitussa neuvoston asetuksessa N:o 1074/1999, annetaan Euratomin perustamissopimuksen osalta pääosin samat säännökset. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei kuitenkaan käsitellä tätä asetusta.

torjuntaa komission päätöksellä 1999/352/EY, EHTY, Euratom perustettu petostentorjuntavirasto, jäljempänä 'virasto', käyttää komissiolle yhteisön lainsäädännössä sekä näiden alojen voimassa olevissa sopimuksissa annettuja tutkintavaltuuksia.

2. Virasto varmistaa komission jäsenvaltioille antaman avun tiiviin ja säännöllisen yhteistyön järjestämisessä niiden toimivaltaisten viranomaisten kesken niiden toiminnan yhteensovittamiseksi Euroopan yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petoksilta. Virasto osallistuu sellaisten menetelmien aikaansaamiseen ja kehittämiseen, joilla torjutaan petoksia ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta toimintaa.

3. Virasto toteuttaa perustamissopimuksilla tai niiden perusteella perustetuissa toimielimissä ja elimissä, jäljempänä 'toimielimet ja elimet', hallinnolliset tutkimukset, joiden tarkoituksena on:

— torjua petoksia, lahjontaa ja Euroopan yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavaa muuta laitonta toimintaa,

— selvittää virkamiestoimintaan liittyviä vakavia tekoja, jotka voivat merkitä, että virkamies tai muu henkilöstöön kuuluva on jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan tavalla, joka voi haitata näiden yhteisöjen etuja ja joka voi johtaa kurinpitotoimiin ja tarvittaessa rikossyytteisiin, taikka että toimielimen tai elimen jäsen tai johtohenkilö taikka henkilökuntaan kuuluva, johon ei sovelleta henkilöstösääntöjä, on vastaavalla tavalla jättänyt noudattamatta velvollisuuksiaan."

22. Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklassa, joka on otsikoitu "Sisäiset tutkimukset", säädetään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Virasto toteuttaa toimielimissä ja elimissä 1 artiklassa tarkoitetuilla aloilla sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia, jäljempänä 'sisäiset tutkimukset'.

Nämä sisäiset tutkimukset toteutetaan ottaen huomioon perustamissopimusten, erityisesti erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräykset sekä henkilöstösäännöt tässä asetuksessa ja kunkin toimielimen ja elimen päätöksissä säädettyjä edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen. Toimielimet sopivat yhteisesti tällaisella päätöksellä luotavasta järjestelmästä.

2. Sen noudattamiseksi, mitä 1 kohdassa säädetään:

— virastolla on oikeus ilman ennakkoilmoitusta ja viipymättä saada tieto kaikista toimielinten ja elinten hallussa olevista tiedoista ja päästä niiden kaikkiin toimitiloihin. Virastolla on oikeus tarkastaa toimielinten ja elinten kirjanpito. Virasto voi ottaa jäljennöksen mistä tahansa toimielinten ja elinten hallussa olevasta asiakirjasta ja tietovälineen sisällöstä ja saada käyttöönsä otteita niistä sekä tarvittaessa varmistaa, etteivät kyseiset asiakirjat tai tiedot katoa,

— virasto voi pyytää suullisia tietoja toimielinten ja elinten jäseniltä ja johtohenkilöiltä sekä toimielinten ja elinten henkilöstöltä.

— —

4. Jos viraston henkilökuntaan kuuluvat toteuttavat tutkimuksia toimielimen tai elimen tiloissa ja jos nämä tutustuvat niiden hallussa olevaan asiakirjaan tai pyytävät toimielinten ja elinten hallussa olevia tietoja, tästä ilmoitetaan toimielimelle tai elimelle.

5. Jos tutkimuksessa ilmenee, että jäseneen, johtohenkilöön, virkamieheen tai muuhun henkilöstöön kuuluvaan voi kohdistua henkilökohtaisia epäilyjä, tästä ilmoitetaan toimielimelle tai elimelle, jonka palveluksessa hän on. Tapauksissa, joissa tutkimukseen liittyvistä syistä on noudatettava ehdotonta salassapitoa tai joissa on turvauduttava kansallisen oikeusviranomaisen toimivaltaan kuuluviin tutkintamenetelmiin, tätä ilmoittamista voidaan lykätä.

6. Perustamissopimuksen, erityisesti erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan määräyksiä sekä henkilöstösääntöjen säännöksiä rajoittamatta 1 kohdassa tarkoitettuun kunkin toimielimen ja elimen tekemään päätökseen sisältyvät erityisesti säännöt, jotka koskevat:

a) toimielinten ja elinten jäsenten, virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien sekä elinten johtohenkilöiden, virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien velvollisuutta toimia yhteistyössä viraston henkilöstöön kuuluvien kanssa ja antaa heille tietoja;

b) viraston henkilöstöön kuuluvien toteuttamissa sisäisissä tutkimuksissa noudatettavia menettelyjä ja takeita sisäisten tutkimusten kohteina olevien henkilöiden oikeuksista."

23. Asetuksen N:o 1073/1999 5 artiklan mukaan "viraston johtaja päättää sisäisten tutkimusten aloittamisesta omasta aloitteestaan tai sen toimielimen tai elimen pyynnöstä, jossa tutkimus on suoritettava".

24. Asetuksen N:o 1073/1999 6 artiklassa, joka on otsikoitu "Tutkimuksen toteuttaminen", säädetään seuraavaa:

"1. Viraston johtaja johtaa tutkimusten toteuttamista.

2. Viraston henkilöstöön kuuluvat suorittavat tehtävänsä esitettyään kirjallisen valtuutuksen, josta ilmenee heidän henkilöllisyytensä ja asemansa.

3. Viraston henkilöstöön kuuluvilla, joille on annettu tehtäväksi tutkimuksen suorittaminen, on kunkin toimen osalta oltava johtajan antama kirjallinen valtuutus, josta ilmenee tutkimuksen kohde.

4. Viraston henkilöstöön kuuluvien on tarkastuksia ja todentamisia paikalla suorittaessaan esiinnyttävä tavalla, joka on kyseisen jäsenvaltion virkamiehiin sovellettavien sääntöjen ja käytänteiden, henkilöstösääntöjen sekä 4 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettujen päätösten mukainen.

5. Tutkimukset toteutetaan keskeytyksettä olosuhteisiin ja tutkittavan asian vaikeusasteeseen nähden oikeassa suhteessa olevassa ajassa.

6. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että niiden toimivaltaiset viranomaiset avustavat kansallisten säännösten mukaisesti viraston henkilökuntaan kuuluvia näiden tehtävien täyttämisessä. Toimielinten ja elinten on huolehdittava, että niiden jäsenet ja henkilöstö avustavat viraston henkilöstöön kuuluvia tarvittavalla tavalla näiden tehtävien suorittamisessa, ja elinten on huolehdittava, että niiden johtohenkilöt ja henkilöstö avustavat viraston henkilöstöön kuuluvia tarvittavalla tavalla näiden tehtävien suorittamisessa."

25. Asetuksen N:o 1073/1999 7 artiklassa, joka on otsikoitu "Velvollisuus antaa tietoja virastolle", säädetään seuraavaa:

"1. Toimielinten ja elinten on toimitettava viipymättä virastolle kaikki tiedot, jotka liittyvät mahdollisiin petoksiin, lahjontaan tai muuhun laittomaan toimintaan.

2. Toimielinten ja elinten sekä, jos se on kansallisen lain mukaan mahdollista,

jäsenvaltioiden on viraston pyynnöstä tai omasta aloitteestaan toimitettava virastolle kaikki niiden hallussa olevat, vireillä olevaan sisäiseen tutkimukseen liittyvät asiakirjat ja tiedot.

Jäsenvaltioiden on toimitettava ulkoisiin tutkimuksiin liittyvät asiakirjat ja tiedot niitä koskevien säännösten mukaisesti.

3. Toimielinten ja elinten sekä, jos se on kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista, jäsenvaltioiden on toimitettava virastolle kaikki muut hallussaan olevat aiheellisina pidetyt asiakirjat ja tiedot, jotka liittyvät petosten, lahjonnan ja yhteisön taloudellisia etuja vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjuntaan."

26. Asetuksen N:o 1073/1999 8 artiklassa esitetään säännöt, jotka koskevat tutkimuksessa saatujen tietojen luottamuksellisuutta ja tietosuojaa.

27. Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklassa säädetään nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta merkityksellisin osin seuraavaa:

"1. Virasto laatii tutkimuksensa valmistuttua johtajan vastuulla loppukertomuksen, jossa ilmoitetaan erityisesti todetut seikat, mahdollinen taloudellinen vahinko ja tutkinnan päätelmät sekä johtajan suositukset jatkotoimiksi.

2. Näitä kertomuksia laadittaessa on otettava huomioon asianomaisen jäsenvaltion kansalliseen lainsäädäntöön sisältyvät menettelyä koskevat vaatimukset.

— —

4. Sisäisestä tutkimuksesta laadittu kertomus ja kaikki siihen liittyvät tarpeelliset asiakirjat toimitetaan asianomaiselle toimielimelle tai elimelle. Toimielimet ja elimet toteuttavat sisäisten tutkimusten tulosten edellyttämät kurinpidolliset ja oikeudelliset jatkotoimet ja ilmoittavat viraston johtajalle toteutetuista tutkimuksen jatkotoimista johtajan kertomuksensa päätelmissä vahvistamassa määräajassa."

28. Asetuksen N:o 1073/1999 11, 12 ja 14 artiklassa vahvistetaan valvontakomitean ja johtajan tehtäviä koskevat säännöt sekä säännöt, jotka koskevat Euroopan yhteisöjen virkamiesten ja muuhun henkilöstöön kuuluvien oikeutta tehdä valitus, joka koskee viraston sisäisessä tutkimuksessa toteuttamaa hänelle vastaista toimenpidettä.

Toimielinten välinen sopimus Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista

29. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio tekivät 25.5.1999 toimielinten välisen sopimuksen [21] Euroopan petostentorjuntaviraston sisäisistä tutkimuksista (jäljempänä toimielinten välinen sopimus).

30. Osapuolet sopivat erityisesti, että "hyväksytään yhteinen järjestely, joka sisältää tarvittavat täytäntöönpanotoimenpiteet viraston tutkimusten moitteettoman toteuttamisen helpottamiseksi niissä" ja että "vahvistetaan tällainen järjestely ja ryhdytään välittömästi soveltamaan sitä tekemällä tämän sopimuksen liitteenä olevan mallin mukainen sisäinen päätös, sekä että päätöksen noudattamisesta ei poiketa muutoin kuin jos niiden omat erityisvaatimukset sitä teknisistä syistä edellyttävät".

31. Sopimuksessa todetaan myös, että "muita toimielimiä sekä EY:n ja Euratomin perustamissopimusten nojalla perustettuja elimiä kehotetaan liittymään tähän sopimukseen allekirjoittaneiden toimielinten puheenjohtajille yhteisesti osoitetulla julistuksella".

21 — Mainittu edellä alaviitteessä 13.

Kanteen kohteena oleva päätös

32. Euroopan keskuspankin neuvosto (jäljempänä EKP:n neuvosto) teki 7.10.1999 Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännöstä tehdyn pöytäkirjan 12.3 artiklan perusteella (jäljempänä perussääntö) [22] päätöksen petosten torjunnasta. [23]

33. Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan ensimmäisen ja kolmannen perustelukappaleen mukaan EKP pitää erittäin tärkeänä yhteisön taloudellisten etujen suojaamista sekä omien taloudellisten etujensa suojaamista. Johdanto-osan neljännen ja kuudennen perustelukappaleen mukaan EKP pyrkii torjumaan petoksia ja muuta sen taloudellisia etuja vahingoittavaa laitonta toimintaa pysyttäen samalla ennallaan nykyisen EKP:n ja Euroopan yhteisöjen toimielinten välisen vastuun jaon ja tasapainon ja ottaen huomioon EKP:n riippumattomuuden ja sen, että EKP:lla on oma talousarvio ja omat varat, jotka ovat erillisiä Euroopan yhteisöjen talousarviosta ja varoista. Johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan, että "petosten ja muun EKP:n taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunta on EKP:n sisäisen tar-

22 — EY:n perustamissopimuksen liitteenä oleva pöytäkirja.

23 — Edellä alaviitteessä 2 mainittu päätös 1999/726/EY; jäljempänä kanteen kohteena oleva päätös.

kastuksen osaston keskeisiä tehtäviä, ja tämä osasto vastaa hallinnollisten tutkimusten suorittamisesta EKP:n sisällä tämän tavoitteen saavuttamiseksi".

34. Kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan, joka on otsikoitu "EKP:n petostentorjuntakomitea", 1 ja 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Perustetaan petostentorjuntakomitea, jotta voidaan vahvistaa sisäisen tarkastuksen osaston toiminnan ja raportoinnin riippumattomuutta kaikkien sellaisten asioiden osalta, jotka liittyvät petosten ja muun EKP:n taloudellisille eduille haitallisen laittoman toiminnan torjumiseen ja tutkimiseen sekä asianmukaisten EKP:n sisäisten standardien ja/tai menettelytapaohjeiden noudattamiseen. Petostentorjuntakomitean kokoonpanosta ja valtuuksista säädetään tässä artiklassa.

2. Petostentorjuntakomitea vastaa 1 kohdassa mainitun, sisäisen tarkastuksen osaston EKP:n sisällä suorittaman toiminnan säännöllisestä seurannasta ja toteuttamisesta."

35. Päätöksen 1 artiklan 7 kohdan mukaan petostentorjuntakomitea voi tarvittaessa antaa sisäisen tarkastuksen osastolle tähän toimintaan liittyviä ohjeita.

36. Kanteen kohteena olevan päätöksen 2 artiklassa joka on otsikoitu "Velvollisuus raportoida petoksiin liittyvistä asioista", säädetään seuraavaa:

"Sisäisen tarkastuksen osasto vastaa tämän päätöksen ja EKP:ssa voimassa olevien menettelyjen mukaisesti kaikkien petoksiin ja muuhun EKP:n taloudellisille eduille haitalliseen laittomaan toimintaan sekä asianmukaisten EKP:n sisäisten standardien ja/tai menettelytapaohjeiden noudattamiseen liittyvien asioiden tutkimisesta ja niistä raportoimisesta."

37. Jotta voidaan varmistaa, että sisäisen tarkastuksen osasto voi kaikissa petosten torjuntaan ja tutkimiseen liittyvissä asioissa suorittaa tutkimuksia ja raportoida tehokkaasti ja riittävän riippumattomasti, kanteen kohteena olevan päätöksen 3 artiklassa, joka on otsikoitu "Riippumattomuus", säädetään, että sisäisen tarkastuksen osasto raportoi petosasioista päätöksen 1 artiklassa mainitulle petostentorjuntakomitealle. Kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan 7 kohdan mukaan sisäisen tarkastuksen päällikkö toimittaa petostentorjuntakomitealle vuosittain toimintasuunnitelman osaston toiminnasta ja sisäisen tarkastuksen osasto tiedottaa petostentorjuntakomitealle säännöllisesti tästä toiminnasta ja erityisesti suorittamistaan tutkimuksista, niiden tuloksista ja niihin liittyvistä toimenpiteistä.

38. Kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan 3—5 kohdan mukaan petosten-

torjuntakomitea koostuu kolmesta riippumattomasta ulkopuolisesta henkilöstä, jotka nimitetään tehtäviinsä EKP:n neuvoston päätöksellä kolmeksi vuodeksi ja jotka voidaan nimittää uudeksi toimikaudeksi ainoastaan kerran, jotka tehtäviään suorittaessaan eivät pyydä eivätkä ota ohjeita EKP:n päätöksentekoelimiltä eivätkä Euroopan yhteisöjen toimielimiltä tai elimiltä eivätkä miltään hallitukselta taikka muulta toimielimeltä tai elimeltä.

39. Kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan 8 kohdan mukaan petostentorjuntakomitea raportoi sisäisen tarkastuksen osaston suorittamien tutkimusten tuloksista ja niiden yhteydessä suoritetuista toimenpiteistä ja esittää vuosittain ainakin yhden toimintakertomuksen omasta toiminnastaan EKP:n neuvostolle, EKP:n ulkopuolisille tarkastajille ja Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle. Päätöksen 1 artiklan 10 kohdan mukaan petostentorjuntakomitea voi lisäksi ilmoittaa toimivaltaiselle kansalliselle oikeusviranomaiselle tapauksista, joissa on perusteltua näyttöä siitä, että kansallisia rikosoikeudellisia lakeja on saatettu rikkoa.

40. Kanteen kohteena olevan päätöksen 4—7 artiklassa säädetään useista sisäisen tarkastuksen osaston suorittamiin tutkimuksiin sovellettavista yksityiskohtaisista säännöistä. Niissä säädetään erityisesti, että petostutkimusten kohteena oleville henkilöille ilmoitetaan asiasta ja heille annetaan tilaisuus tulla kuulluksi kaikista heitä koskevista seikoista,[24] että sisäisen tarkastuksen osaston toimenpiteet tehdään noudattaen sekä perustamissopimuksia, erityisesti sopimuksen Euroopan unionista 6 artiklaa, että Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehtyä pöytäkirjaa[25] ja että petostutkimusten aikana ilmenneet tiedot ovat salassapitovelvollisuuden alaisia.[26]

41. Kanteen kohteena olevan päätöksen 5 artiklan toisen kohdan ja 6 artiklan mukaan EKP:ssa työskentelevillä "on velvollisuus — — ilmoittaa petostentorjuntakomitealle tai sisäisen tarkastuksen osastolle kaikista petoksista tai muusta EKP:n taloudellisille eduille haitallisesta toiminnasta" ja henkilöstöön kuuluva "voi tehdä EKP:n johtokunnalle tai petostentorjuntakomitealle valituksen, mikäli sisäisen tarkastuksen osasto on joko teoillaan tai laiminlyönneillään vaikuttanut häneen vahingollisesti".

42. Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) osalta päätöksen 1 artiklan 9 kohdassa säädetään:

"Petostentorjuntakomitea vastaa suhteista Euroopan parlamentin ja neuvoston antaman asetuksen (EY) N:o 1073/1999 11 artiklassa mainittuun Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valvontakomiteaan. Näissä suhteissa noudatetaan EKP:n päätöksellä vahvistettuja periaatteita."

24 — Päätöksen 4 artikla.

25 — Päätöksen 5 artiklan ensimmäinen kohta.

26 — Päätöksen 7 artikla.

Oikeudenkäyntimenettely ja osapuolten vaatimukset

43. Komissio vaatii EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan kanteen kohteena olevan päätöksen ja velvoittamaan EKP:n korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Komissio väittää lähinnä, että kanteen kohteena oleva päätös on erityisesti asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan vastainen.

44. EKP vaatii yhteisöjen tuomioistuinta hylkäämään kanteen perusteettomana ja velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Se esittää vaatimuksensa tueksi kaksi perustetta. Ensimmäisen perusteen mukaan kanteen kohteena oleva päätös ei ole asetuksen N:o 1073/1999 vastainen. Toinen peruste on, ettei asetusta N:o 1073/1999 sovelleta EKP:iin. Tältä osin se väittää pääasiallisesti, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi tulkittava asetuksen säännöksiä siten, että EKP ei kuulu sen soveltamisalaan, koska muutoin i) asetuksella ei olisi oikeusperustaa, koska se on annettu EY 280 artiklan 4 kohdan nojalla, ii) asetus olisi annettu olennaisten menettelymääräysten vastaisesti, sillä EKP:a ei kuultu EY 105 artiklan 4 kohdan mukaisesti, iii) asetus olisi EY 108 artiklassa tarkoitetun EKP:n riippumattomuutta koskevan periaatteen vastainen ja iv) asetus olisi suhteellisuusperiaatteen vastainen. Toissijaisesti EKP vaatii EY 241 artiklan nojalla, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi todettava, ettei asetusta N:o 1073/1999 sovelleta EKP:iin.

45. Euroopan parlamentti, neuvosto ja Alankomaiden hallitus tukevat väliintulijoina komissiota. Niiden väitteet ja perustelut vastaavat suuressa määrin komission väitteitä ja perusteluja. Mainitsen väliintulijoiden väitteet ja perustelut vain niiltä osin kuin niillä on merkitystä nyt tarkasteltavana olevan asian kannalta ja erityisesti silloin, kun ne poikkeavat komission väitteistä ja perusteluista. On myös pantava merkille, että nyt tarkasteltavana olevan asian osapuolet ovat esittäneet hyvin yksityiskohtaisia väitteitä ja että nämä väitteet esitetään tässä vain niiltä osin kuin on tarpeellista asian käsittelyssä heräävien kysymysten kannalta.

Selvitettävien seikkojen määrittäminen

46. Asianosaisten ja väliintulijoiden esittämien väitteiden ja perustelujen osalta on tarkasteltava lähinnä seuraavia pääkysymyksiä:

— Sovelletaanko asetusta N:o 1073/1999 asianmukaisesti tulkittuna EKP:iin?

— Onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 vastainen?

— Onko EY 241 artiklan nojalla todettava, että asetusta N:o 1073/1999 ei sovelleta?

Sovelletaanko asetusta N:o 1073/1999 EKP:iin?

47. EKP:n mukaan yhteisöjen tuomioistuimen olisi tulkittava asetuksen N:o 1073/1999 säännöksiä siten, että sitä ei sovelleta EKP:iin. EKP:n mukaan asetuksessa N:o 1073/1999 ei määritellä kovin tarkkaan sen henkilöllistä soveltamisalaa. Koska asetus olisi EKP:n mukaan oikeudellisen perustan puuttumisen, olennaisen menettelymääräyksen rikkomisen sekä EKP:n riippumattomuuden ja suhteellisuusperiaatteen loukkaamisen vuoksi pätemätön, jos sitä sovelletaan EKP:iin, yhteisöjen tuomioistuimen olisi tulkittava asetusta siten, että se olisi yhteensoveltuva perustamissopimuksen kanssa. EKP toteaa tarkemmin, että ilmaisu "toimielimet", jota käytetään muun muassa asetuksen 1 artiklassa, on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan toimielimiä, joiden taloudelliset edut liittyvät — toisin kuin EKP:n taloudelliset edut — välittömästi yhteisön talousarvioon.

48. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että "silloin, kun johdettua yhteisön oikeutta voidaan tulkita useammalla kuin yhdellä tavalla, etusija on annettava sille tulkinnalle, jonka mukaan säännös on perustamissopimuksen mukainen, eikä sille tulkinnalle, jonka perusteella olisi todettava sen olevan ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa". [27]

27 — Asia 218/82, komissio v. neuvosto, tuomio 13.12.1983 (Kok. 1983, s. 4063, 15 kohta) ja äskettäin asia C-135/93, Espanja v. komissio, tuomio 29.6.1995 (Kok. 1995, s. I-1651, 37 kohta). Ks. myös tämän periaatteen implisiittisestä soveltamisesta asia 29/69, Stauder, tuomio 12.11.1969 (Kok. 1969, s. 419, Kok. Ep. I, s. 419).

49. Asetuksen N:o 1073/1999 sanamuoto on kuitenkin aivan selvä, eikä EKP:n esittämä tulkinta ole mielestäni mahdollinen.

50. Asetuksen 1 artiklan 3 kohdasta, 4 artiklan 1 ja 6 kohdasta, 5 artiklan toisesta kohdasta, 6 artiklan 6 kohdasta, 7 artiklan 1, 2 ja 3 kohdasta, 9 artiklan 4 kohdasta, 10 artiklan 3 kohdasta ja 14 artiklan toisesta kohdasta käy selvästi ilmi, että asetusta sovelletaan "kaikkiin perustamissopimuksilla tai niiden nojalla perustettuihin toimielimiin ja elimiin". Johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen mukaan "petostentorjuntaviraston on kyettävä suorittamaan sisäisiä tutkimuksia *kaikissa* [28] EY:n ja Euratomin perustamissopimuksilla tai niiden nojalla perustetuissa toimielimissä ja elimissä".

51. On vaikea kuvitella, kuinka lainsäätäjä olisi voinut määrittää asetuksen soveltamisalan tätä laajemmin. Jos lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut jättää EKP asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle, se olisi varmasti ilmaissut asian toisin. Lisäksi vaikka EKP:a ei mainita toimielinten joukossa EY 7 artiklassa, se on kuitenkin perustettu EY:n perustamissopimuksen 8 artiklalla. Se kuuluu siis luonnollisesti asetuksessa käytetyn ilmaisun "perustamissopimuksilla tai niiden nojalla peruste-

28 — Kursivointi tässä. Merkitys on yhtä selvä kaikissa kielitoisinnoissa.

tut elimet" piiriin. Asetuksen johdanto-osassa tai sen säännöksissä ei ole mitään perustetta sille, että ilmaisua tulkittaisiin siten, että se ei koskisi elimiä, joiden taloudelliset edut eivät suoraan tai välillisesti ole yhteydessä yhteisön talousarvioon.

52. Koska sanamuoto on selvä, on periaatteessa tarpeetonta ja epäsuotavaa jatkaa tämän seikan käsittelyä. Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksen laatimishistoriakin tukee näkemystä, jonka mukaan asetusta sovelletaan EKP:iin. Komission ehdotuksen [29] asetukseksi N:o 1073/1999 johdanto-osassa esitetään, että petostentorjuntaviraston "on voitava toteuttaa sisäisiä tutkimuksia EY:n ja Euratomin perustamissopimuksissa tai niiden nojalla perustetuissa toimielimissä ja elimissä — — ". [30] Vaikka asetuksen valmistelun yhteydessä toteutuneen kuulemisen taso ja laajuus ei käy täysin selvästi ilmi asiakirjoista, on kiistatonta, että EKP:n henkilöstö vastusti neuvoston edustajien kanssa pidetyissä kokouksissa ehdotetun järjestelyn soveltamista EKP:iin. Euroopan parlamentti ja neuvosto eivät kuitenkaan muuttaneet komission ehdotusta EKP:n vaatimusten mukaisesti. [31] Neuvosto lisäsi sitä vastoin johdanto-osan seitsemänteen perustelukappaleeseen sanan "kaikissa" ja vahvisti näin komission ehdotuksen laajan henkilöllisen soveltamisalan.

53. Lopuksi, vaikka yhteisön säädösten tulkintaa ei tavallisesti voida määritellä niiden antamisen jälkeen esitettyjen toimielinten julistusten perusteella, voidaan panna merkille, että neuvosto on kehottanut [32] EKP:a noudattamaan asetusta N:o 1073/1999 ja että parlamentti on hiljattain korostanut "kattavan toimielinten välisen toiminnan" tarvetta asetuksen soveltamisen yhteydessä. [33]

54. Tämän vuoksi katson, että asetusta N:o 1073/1999 sovelletaan EKP:iin.

55. EKP kiistää tämän päätelmän sillä perusteella, ettei sitä voida pitää asetuksessa tarkoitettuna EY:n perustamissopimuksella tai sen nojalla perustettuna "elimenä" sille perustamissopimuksen nojalla kuuluvan erityisaseman vuoksi. Vaikka EKP myöntääkin, ettei sen "oikeusjärjestys ole täysin erillään yhteisön oikeusjärjestyksestä" ja että yhteisön lainsäädännössä voidaan antaa yleisiä säädöksiä, joita sovelletaan EKP:iin, se korostaa erityisesti

29 — KOM(1999) 140 lopullinen.

30 — Johdanto-osan kuudes perustelukappale.

31 — Euroopan parlamentti ehdotti johdanto-osan kyseisen perustelukappaleen muotoilemista seuraavasti: "EY:n ja Euratomin perustamissopimuksissa tai niiden nojalla perustetuissa kaikissa toimielimissä, elimissä sekä yksiköissä" (korostus tässä). Ks. lainsäädäntöpäätöslauselma, johon sisältyy Euroopan parlamentin lausunto muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi petostentorjuntaviraston toteuttamista tutkimuksista, EYVL 1999, C 279, s. 280.

32 — Komission kanteen liitteenä oleva lehdistötiedote, 8.10.1999.

33 — Euroopan parlamentin päätöslauselma komission vuosikertomuksesta 2000 yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta ja petostentorjunnasta ja komission tiedonannosta: Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaaminen — Petostentorjunta — Toimintasuunnitelma 2001—2003, annettu 29.11.2001, 4 kohta.

sitä, i) että EKP ei ole EY 7 artiklassa tarkoitettu yhteisön toimielin,[34] ii) että EY:n perustamissopimuksella on annettu EKP:lle Euroopan yhteisöstä erillinen oikeushenkilön asema,[35] iii) että EKP:lla on omat sisäiset päätöksentekoelimensä,[36] iv) että näillä elimillä on alun perin perustamissopimuksella annettu toimivalta tehdä laillisesti sitovia päätöksiä,[37] v) että tilintarkastustuomioistuin ei tutki EKP:n tilejä[38] ja vi) että EKP suorittaa tehtäviään riippumattomana yhteisön toimielimistä.[39]

56. Nämä väitteet eivät vakuuta minua lähinnä kolmesta syystä.

57. Ensinnäkin kun jäsenvaltiot tarkastelivat mahdollisuutta säätää rahapolitiikasta ja EKPJ:stä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen erillisessä "rahapilarissa",[40] ne päättivät kuitenkin sisällyttää nämä EY:n perustamissopimukseen.[41] Talous- ja rahaliiton perustaminen lisättiin näin yhteisön tehtäviin, jotka mainitaan EY 2 artiklassa, EKP perustettiin EY:n perustamissopimuksen 8 artiklalla ja kaikki sen toimielinasemaa koskevat säännöt ja määräykset sisällytettiin EY:n perustamissopimukseen ja EKP:n perussääntöön, joka perustamissopimukseen kuuluvana pöytäkirjana on osa yhteisön primaarioikeutta.[42]

58. Toiseksi voidaan muistuttaa, että EY 105 artiklan 1 kohdan mukaan "EKPJ tukee yleistä talouspolitiikkaa yhteisössä osallistuakseen 2 artiklassa määriteltyjen yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen, sanotun kuitenkaan rajoittamatta hintatason vakauden tavoitetta". Määräys vastaa perustamissopimuksen ensimmäisen osan ("Periaatteet") EY 4 artiklaa, jonka mukaan "edellä 2 artiklassa mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi jäsenvaltioiden ja yhteisön toimintaan sisältyy — — talouspolitiikan käyttöön ottaminen" ja "sen ohella tähän toimintaan sisältyy — — sellaisen yhtenäisen rahapolitiikan ja sellaisen yhtenäisen valuuttapolitiikan määritteleminen ja harjoittaminen, joiden ensisijaisena tavoitteena on pitää yllä hintatason vakautta, ja mainittua tavoitetta kuitenkaan rajoittamatta tukea yleistä talouspolitiikkaa yhteisössä vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen mukaisesti".

59. Kolmanneksi EKP:a sitoo — Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa tarkoitetun oikeusvaltioperi-

34 — Ks. myös EY 111 artiklan 3 kohta sekä EY 232, EY 234 ja EY 288 artikla, joissa tehdään ero yhteisön toimielinten ja EKP:n välillä.

35 — EY 107 artiklan 2 kohta ja perussäännön 9.1 artikla.

36 — EKP:n neuvosto ja johtokunta, katso EY 112 artikla sekä perussäännön 10, 11 ja 12 artikla.

37 — Ks. erityisesti EY 105, EY 106 ja EY 110 artikla.

38 — EY 248 artikla ja perussäännön 27.2 artikla.

39 — EY 108 artikla.

40 — Ks. Zilioli, C. ja Selmayer, M., *The Law of the European Central Bank* (2001), s. 9—13.

41 — Ks. Cloos, J. ym., *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires* (toinen painos, 1994), s. 230.

42 — EY 311 artikla.

aatteen mukaisesti — yhteisön oikeus ja se kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen lainkäyttövallan piiriin.[43] Lisäksi vaikka EKP:n tilintarkastuksesta vastaavatkin EKP:n valitsemat riippumattomat ulkopuoliset tarkastajat, jotka neuvosto hyväksyy,[44] sen hallinnon tehokkuuden arviointi kuuluu kuitenkin tilintarkastustuomioistuimelle.[45]

60. Edellä esitetystä seuraa, kuten komissio on todennut, että EKP on olennainen osa yhteisön toimielinjärjestelmää. EKP:n erityisasema toimielinjärjestelmän *sisällä* — joka erottaa sen sekä toimielimistä että johdetun yhteisön oikeuden nojalla perustetuista elimistä — ei mielestäni ole peruste sellaiselle päätelmälle, etteikö EKP elimenä olisi *osa* yhteisöä.[46] Yhteisön oikeuteen sisältyvät yleiset oikeusperiaatteet, joilla pyritään yhteisön EY 2 artiklassa esitettyihin tavoitteisiin, koskevat EKP:a sen suorittaessa annettuja tehtäviään ja velvollisuuksiaan.[47] Sitä voidaan näin ollen kutsua *Euroopan yhteisön keskuspankiksi*, eikä sitä ole sopivaa luonnehtia, kuten toisinaan tehdään, organisaatioksi, joka on "riippumaton Euroopan yhteisöstä", "yhteisö yhteisössä", "uusi yhteisö",[48] tai joksikin muuksi kuin asetuksessa N:o 1073/1999 tarkoitetuksi EY:n perustamissopimuksella tai sen nojalla perustetuksi elimeksi.

61. Voidaan lisätä, että EKP olisi saattanut toissijaisesti väittää, että asetusta N:o 1073/1999 on tulkittava siten, että sitä sovelletaan EKP:iin ainoastaan niiltä osin kuin tämä hallinnoi yhteisön talousarvioon kuuluvia varoja.[49] Väite ei kuitenkaan olisi menestynyt missään tapauksessa, kuten komissio totesi suullisessa käsittelyssä. Yhteisöjen varat ovat osapuolten selvitysten mukaan vain noin 3—4 prosenttia EKP:n vuotuisesta talousarviosta, ja ne koostuvat pääosin EKP:n henkilöstönsä palkoista vähentämästä yhteisöverosta. Petostentorjuntaviraston toimivallan rajaaminen vain näiden varojen valvontaan olisi epärealistista ja vaikeaa toteuttaa käytännössä. Se myös heikentäisi asetuksen N:o 1073/1999 tehon EKP:n osalta kokonaan. Koska sanamuodosta tai lainsäädäntöhistoriasta ei löydy tukea tälle tulkinnalle, sitä ei voida hyväksyä.

43 — EY 230, EY 232, EY 234, EY 237, EY 241 ja EY 235 artikla yhdessä EY 288 artiklan kanssa sekä perussäännön 14.2, 35 ja 36 artikla.

44 — Perussäännön 27.1 artikla.

45 — EY 248 artikla ja perussäännön 27.2 artikla.

46 — Ks. Smits, R., *The European Central Bank* (1997), s. 93, jossa EKPJ kuvataan "yhteisön elimeksi".

47 — Ks. myös Amtenbrink, F. ja de Haan, J., "The European Central Bank: an independent specialized organization of Community law — a comment", *Common Market Law Review* 2002, s. 65, sivulla 68. EKP on itse kuvannut asemaansa siten, että se myötävaikuttaa yhteisön tavoitteiden saavuttamiseen hintojen vakauden säilyttämistä koskevan tehtävänsä kautta. Ks. EKP:n kuukausikatsaus, lokakuu 2000, "EKP:n suhteet Euroopan yhteisön toimielimiin ja laitoksiin", s. 49—64, sivulla 52.

48 — Ks. Torrent, R., "Whom is the European Central Bank the central bank of?: Reaction to Zilioli and Selmayer", *Common Market Law Review* 1999, s. 1229, alkaen sivulta 1231. Vertaa Zilioli, C. ja Selmayr, M., mainittu edellä alaviitteessä ?, s. 30; Selmayr, M., "Die EZB als Neue Gemeinschaft: ein Fall für den EuGH?", *Europa-Blätter* 1999, s. 170.

49 — Menettelyn myöhäisessä vaiheessa EKP ilmoitti halukkuutensa suostua petostentorjuntaviraston toimivaltaan — ja tehdä asetuksen 4 artiklassa tarkoitetun tätä koskevan päätöksen — ainoastaan näiden varojen osalta.

Onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 vastainen?

62. Tämän kysymyksen ratkaisemiseksi on tarkasteltava, onko kanteen kohteena oleva päätös asetuksen N:o 1073/1999 vastainen.

Yhteenveto asianosaisten väitteistä ja niiden perusteluista

63. Komission mukaan kanteen kohteena oleva päätös on asetuksen N:o 1073/1999 vastainen kahdesta syystä.

64. Komissio muistuttaa ensinnäkin, että asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 1 kohdan mukaan "virasto toteuttaa toimielimissä ja elimissä 1 artiklassa tarkoitetuilla aloilla sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia". [50] Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan kahdeksannen perustelukappaleen mukaan "petosten ja muun EKP:n taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjunta on EKP:n sisäisen tarkastuksen osaston keskeisiä tehtäviä" ja osasto "vastaa hallinnollisten tutkimusten suorittamisesta EKP:n sisällä tämän tavoitteen saavuttamiseksi". Lisäksi kanteen kohteena olevan päätöksen 2 artiklan mukaan sisäisen tarkastuksen osasto "vastaa kaikkien petoksiin ja muuhun EKP:n taloudellisille eduille haitalliseen laittomaan toimintaan liittyvien asioiden tutkimisesta ja niistä raportoimisesta". Komission mukaan säännöksissä evätään petostentorjuntaviraston toimivalta suorittaa sisäisiä tutkimuksia ja niillä estetään tosiasiassa asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen EKP:iin.

65. Tältä osin komissio korostaa, että kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osassa erotetaan nimenomaisesti toisistaan EY 280 artiklan nojalla toteutettavat toimet petosten ja muun yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjumiseksi sekä EKP:iin sovellettavat toimet ja korostaa, että EKP:n riippumattomuudesta määrätään perustamissopimuksessa ja että EKP:lla on oma talousarvio ja omat varat, jotka ovat erillisiä Euroopan yhteisöjen talousarviosta ja varoista. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä tuodaan näin esille EKP:n kanta, jonka se esitti useaan otteeseen asetuksen N:o 1073/1999 antamiseen johtaneen lainsäädäntömenettelyn aikana ja jonka mukaan ainoastaan EKP:lla on valta päättää, kuka voi toteuttaa sen henkilöstöön kuuluvien toimintaa koskevia tutkimuksia ja kuinka ne olisi suoritettava. Näkemystä, jonka mukaan kanteen kohteena olevassa päätöksessä kuvattu tutkimusjärjestelmä olisi tarkoitettu vaihtoehdoksi petostentorjuntaviraston toteuttamille tutkimuksille, tukee lisäksi komission mukaan se, että ainoa säännös, joka koskee näiden kahden järjestelmän yhteyksiä toisiinsa, on kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan 9 kohta, jonka mukaan petostentorjuntakomitea "vastaa suhteista Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valvon-

50 — Komissio nojautuu asetuksen ranskankieliseen toisintoon, jossa käytetään ilmaisua "les enquêtes" englanninkielisen ilmaisun "investigations" sijaan.

takomiteaan" ja näissä suhteissa noudatetaan "EKP:n päätöksellä vahvistettuja periaatteita".

66. Komission toisen väitteen mukaan asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan perustamissopimuksella tai sen nojalla perustetut toimielimet ja elimet tekemään päätös, johon 4 artiklan 6 kohdan mukaan sisältyvät erityisesti säännöt velvollisuudesta toimia yhteistyössä viraston henkilöstöön kuuluvien kanssa ja antaa heille tietoja sekä viraston toteuttamissa sisäisissä tutkimuksissa noudatettavista menettelyistä ja takeista sisäisten tutkimusten kohteina olevien henkilöiden oikeuksista. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei kuitenkaan esitetä niitä ehtoja ja edellytyksiä, joiden mukaan petostentorjuntaviraston olisi toteutettava sisäiset tutkimukset EKP:ssa. Siinä säädetään tosin, että EKP:ssa työskentelevät ilmoittavat petostentorjuntakomitealle tai sisäisen tarkastuksen osastolle kaikista petoksista tai muusta EKP:n taloudellisille eduille haitallisesta toiminnasta, mutta ei vastaavasta velvoitteesta ilmoittaa tällaisesta toiminnasta petostentorjuntavirastolle.

67. EKP väittää, että kanteen kohteena oleva päätös ei ole asetuksen N:o 1073/1999 vastainen. Vastauksena komission ensimmäiseen väitteeseen, jonka mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan kahdeksannessa kohdassa ja 2 artiklassa kielletään petostentorjuntaviraston toimivalta, EKP väittää, että kanteen kohteena oleva päätös on ennen kaikkea toteava sen asiaintilan osalta, joka vallitsi ennen päätöksen tekemistä, kuten ilmenee indikatiivin käytöstä johdanto-osassa ja 2 artiklassa.[51] EKP:n mukaan kanteen kohteena olevan päätöksen ainoa uusi seikka on sellaisen petostentorjuntakomitean perustaminen, jonka tarkoituksena on lisätä sisäisen tarkastuksen osaston riippumattomuutta ja parantaa sen kykyä torjua petoksia. Tällaisen toimenpiteen toteuttaessaan EKP ei rikkonut asetusta N:o 1073/1999, sillä asetuksen ei sen mukaan voida tulkita antavan petostentorjuntavirastolle yksinoikeutta tutkia petollista toimintaa yhteisön toimielimissä ja elimissä.

68. Komission toiseen väitteeseen EKP vastaa, että asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklassa ei velvoiteta toimielimiä ja elimiä noudattamaan petostentorjuntaviraston sisäisiä tutkimuksia koskevia menettelysääntöjä. Asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa ei säädetä nimenomaisesti, että toimielinten ja elinten olisi noudatettava tällaisia sääntöjä; 4 artiklan 1 kohdan toisessa virkkeessä todetaan ainoastaan, että "toimielimet sopivat yhteisesti tällaisella päätöksellä luotavasta järjestelmästä". Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan sanamuodosta seuraa siis, että toimielimet ja elimet voivat myös pidättyä tekemästä tällaista päätöstä ja toteuttaa muita asianmukaisia petostentorjuntatoimenpiteitä. EKP:n mukaan väitettä tukee myös se, että toimielinten välisen sopimuksen osapuolet katsoivat tarpeelliseksi sisällyttää sopimukseen määräyksen, joka velvoittaa sopimuksen allekirjoittaneet toimielimet ja elimet tekemään tällaisen päätöksen. EKP toteaa lisäksi, että 4 artiklassa ei aseteta määräaikaa toimielinten ja elinten päätöksen tekemiselle.

51 — Petosten torjunta "on" sisäisen tarkastuksen osaston keskeisiä tehtäviä, ja tämä osasto "vastaa" hallinnollisten tutkimusten suorittamisesta.

Tutkittavaksi ottaminen

69. EKP vastustaa komission toisen väitteen tutkittavaksi ottamista. Se väittää, ettei kysymystä siitä, onko se laiminlyönyt sen asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklassa säädettyä toimintavelvoitetta, voida käsitellä EY 230 artiklan nojalla nostetun kumoamiskanteen yhteydessä. EKP:n mukaan kysymystä voidaan käsitellä ainoastaan EY 232 artiklan nojalla nostetun laiminlyöntikanteen yhteydessä.

70. Komissio väittää lähinnä, että kanteen kohteena oleva päätös on pääasiallisesti EKP:n päätös olla toimimatta asetuksen N:o 1073/1999 säännösten mukaisesti yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa ja erityisesti jättää tekemättä asetuksen 4 artiklan 1 ja 6 kohdassa mainittu päätös. Komissio pyrkii näin osoittamaan, että kanteen kohteena oleva päätös on kielteinen päätös, jota voidaan käsitellä 230 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä. [52] Komission toisen väitteen tukittavaksi ottaminen liittyy näin ollen erottamattomasti asian aineelliseen sisältöön, ja ehdotan tämän vuoksi sen tutkimista pääasian yhteydessä.

52 — Ks. erityisesti asia 42/71, Nordgetreide v. komissio, tuomio 8.3.1972 (Kok. 1972, s. 105, 4 kohta) ja yhdistetyt asiat T-79/96, T-260/97 ja T-117/98, Camar v. komissio ja neuvosto, tuomio 8.6.2000 (Kok. 2000, s. II-2193, 92 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö). Ks. myös Hartley, T. C., *The Foundations of European Community Law* (neljäs painos, 1998), s. 335—337, 380 ja 381.

Asiakysymys

71. Ensinnäkin voidaan todeta, kuten komissio nimenomaisesti myönsi suullisessa käsittelyssä, ettei asetusta N:o 1073/1999 voida tulkita siten, että siinä annettaisiin petostentorjuntavirastolle yksinoikeus petollista toimintaa koskeviin tutkimuksiin yhteisön toimielimissä ja että tämän vuoksi sisäisten tarkastus- tai petostentorjuntayksiköiden perustaminen muissa toimielimissä tai elimissä olisi sinänsä laitonta. Tällainen lopputulos, jolla voisi olla petostentorjuntatoimia heikentävä vaikutus, jos petostentorjuntavirasto ei tietyn ajanjakson aikana pystyisi tutkimaan perusteellisesti kaikkia sille ilmoitettuja mahdollisia petoksia, edellyttäisi vankkaa perustaa itse asetuksessa. Asetuksen sanamuoto ei kuitenkaan selvästi tue tätä näkemystä.

72. On totta, kuten komissio korostaa, että asetuksen N:o 1073/1999 ranskankielisen toisinnon mukaan petostentorjuntavirasto toteuttaa "*les* enquêtes internes" [53] ja että italian- ja kreikankieliset toisinnot sisältävät samankaltaisen ilmaisun, joka voitaisiin kenties tulkita niin, että petostentorjuntavirasto vastaa kaikista sisäisistä tutkimuksista. Muut kielitoisinnot eivät kuitenkaan tue tätä tulkintaa. Esimerkiksi englanninkielisessä toisinnossa todetaan ainoastaan, että petostentorjuntavirasto "shall carry out administrative investigations" toimielimissä ja elimissä. Myöskään asetuksen N:o 1073/1999 valmisteluasiakirjoissa ei

53 — Asetuksen 4 artikla ja johdanto-osan seitsemäs perustelukappale, kursivointi tässä.

ole merkkejä siitä, että lainsäätäjän tarkoituksena olisi ollut estää yhteisön toimielimiä ja elimiä toteuttamasta petostentorjuntatoimia esimerkiksi tiukentamalla sisäistä tarkastusta tai perustamalla erityisesti petostentorjuntaa käsitteleviä yksiköitä. [54]

73. Mielestäni se, että EKP on perustanut sisäisen petostentorjuntajärjestelmän, ei sinänsä ole asetuksen N:o 1073/1999 vastaista.

74. Toiseksi on selvää, kuten EKP on esittänyt, ettei kanteen kohteena olevassa päätöksessä *nimenomaisesti* "kielletä" asetuksella N:o 1073/1999 petostentorjuntavirastolle annettua toimivaltaa. Kanteen kohteena olevan päätöksen mukaan "petosten torjunta on sisäisen tarkastuksen osaston keskeisiä tehtäviä" ja osasto "vastaa hallinnollisten tutkimusten suorittamisesta EKP:n sisällä tämän tavoitteen saavuttamiseksi". Kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei siis esitetä, että sisäisen tarkastuksen osasto vastaisi "yksin" petostentorjunnasta eikä siinä nimenomaisesti säädetä, että petostentorjuntavirasto ei voisi toteuttaa EKP:n henkilöstöä koskevia tutkimuksia tai että EKP:n henkilöstön ei pitäisi ilmoittaa petostentorjuntavirastolle petosepäilyistä. Totta on myös se, kuten EKP korostaa, että kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei *nimenomaisesti* suljeta pois sitä mahdollisuutta, että EKP tulevaisuudessa tekisi 4 artiklan mukaisen päätöksen.

75. Ongelma ei kuitenkaan rajoitu tähän. Asetus N:o 1073/1999 velvoittaa yhteisön toimielimiä ja elimiä, ja näin ollen niiden on pidätyttävä toiminnasta, joka saattaisi vaarantaa asetuksen tehokkuuden. Kuten neuvosto on huomauttanut, asetuksessa ei aseteta jokaiselle toimielimelle ja elimelle velvoitetta saavuttaa tuloksia niiden itse parhaaksi katsomalla tavalla; siinä vaaditaan niitä toimimaan vilpittömässä yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa, jotta tämä voi toteuttaa sille lainsäädännössä annetut tehtävät.

76. Näin ollen on selvitettävä, onko kanteen kohteena oleva päätös omiaan vaarantamaan asetuksen N:o 1073/1999 tehokkuuden. Kysymykseen on mielestäni vastattava myönteisesti. Vaikka kanteen kohteena olevalla päätöksellä ei kenties täysin estettäisi petostentorjuntavirastoa tutkimasta EKP:sta esitettyjä petosepäilyjä, sillä tehdään kuitenkin tällaisten tutkimusten toteuttamisesta hyvin vaikeaa. Näkemykseni perustuu kolmeen seikkaan.

54 — Ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan petostentorjunnan tutkimusviraston perustamisesta, KOM(1998) 717 lopullinen; muutettu ehdotus neuvoston asetukseksi petostentorjuntaviraston toteuttamista tutkimuksista, KOM(1999) 140 lopullinen; viimeisin versio ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (EY) Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) toteuttamista tutkimuksista, KOM(1999) 225 lopullinen; Euroopan yhteisöjen tilintarkastustuomioistuimen lausunto nro 2/99 muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) petostentorjuntaviraston toteuttamista tutkimuksista (EYVL 1999, C 154, s. 1); lainsäädäntöpäätöslauselma, johon sisältyy Euroopan parlamentin lausunto muutetusta ehdotuksesta neuvoston asetukseksi petostentorjuntaviraston toteuttamista tutkimuksista (EYVL 1999, C 279, s. 280) ja talousarvion valvontavaliokunnan mietintö, esittelijä Herbert Bosch, 23.4.1999, Euroopan parlamentin asiakirja A4-1999-0240.

77. Ensinnäkin päätöksen 2 artikla, jonka mukaan sisäisen tarkastuksen osasto "vastaa *kaikkien* petoksiin ja muuhun laittomaan toimintaan liittyvien asioiden tutkimisesta ja niistä raportoimisesta",[55] vaikuttaa siltä, että siinä ilmaistaan EKP:n neuvoston pyrkimys taata se, että tutkimukset toteutetaan yksinomaan EKP:n petostentorjuntajärjestelmän avulla. Olisi epärealistista uskoa, että henkilöstöön kuuluvat — kenties joitakin poikkeuksellisen rohkeita yksilöitä lukuun ottamatta — toimisivat yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa vastoin johdon politiikkaa.

78. Toiseksi kanteen kohteena olevan päätöksen 5 artiklan mukaan EKP:n henkilöstö i) "ilmoittaa petostentorjuntakomitealle tai sisäisen tarkastuksen osastolle kaikista petoksista tai muusta haitallisesta toiminnasta" ja ii) "EKP:ssa työskenteleviä ei missään tapauksessa saa kohdella epäoikeudenmukaisesti tai syrjiä sen vuoksi, että he ovat myötävaikuttaneet tässä päätöksessä tarkoitettuun petostentorjuntakomitean tai sisäisen tarkastuksen osaston toimintaan". Koska säännöksessä velvoitetaan EKP:n henkilöstö raportoimaan EKP:n petostentorjuntajärjestelmälle (eikä petostentorjuntavirastolle) ja koska siinä ei varsinkaan mainita, ettei henkilöstöön kohdistu kielteisiä seurauksia sen vuoksi, että se on toiminut yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa, säännös on omiaan kannustamaan EKP:n henkilöstöä olemaan toimimatta yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa ja raportoimatta sille.

79. Mielestäni on kuitenkin ennen kaikkea selvää, että kanteen kohteena oleva päätös on sekä johdanto-osansa että säännöstensä perusteella pääosin kielteinen päätös siitä, että asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklassa mainittua päätöstä ei tehdä.

80. Vaikka kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osassa todetaan, että "on tarpeen käyttää kaikkia tarjolla olevia keinoja" petosten torjumiseksi,[56] siinä todetaan myös, että keinoja on käytettävä "pysyttäen samalla ennallaan nykyinen EKP:n ja Euroopan yhteisöjen toimielinten välinen vastuun jako ja tasapaino".[57] Kuten EKP on selittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle, sisäisen tarkastuksen osasto vastasi petostutkimuksista EKP:ssa kanteen kohteena olevan päätöksen tekemisajankohtana. Johdanto-osan voidaan siis katsoa ilmentävän EKP:n pyrkimystä olla muuttamatta vallitsevaa tilannetta tekemällä 4 artiklan mukaista päätöstä petostentorjuntaviraston tutkimusten toteuttamisen helpottamiseksi.

81. Kanteen kohteena olevan päätöksen johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että "EKP, samoin kuin Euroopan yhteisöjen toimielimet ja jäsenvaltiot, pitää erittäin tärkeänä — — toimenpiteitä petosten torjumiseksi". Johdanto-osan toisessa perustelukappaleessa muistutetaan, että "Kölnissä kesäkuussa 1999 kokoontunut Eurooppa-neuvosto piti erittäin toivottavana, että EKP osallistuisi Euroopan yhteisöjen toimielinten pyrki-

55 — Kursivointi tässä.

56 — Neljäs perustelukappale.

57 — Ibid.

myksiin torjua petoksia Euroopan unionissa". Johdanto-osan neljännessä perustelukappaleessa viitataan "tutkimuksiin, joita EKP:n ja Euroopan yhteisöjen toimielinten tulee suorittaa". Näissä perustelukappaleissa erotetaan toisistaan EY:n toimielimet ja EKP. Viidennessä perustelukappaleessa EKP kuitenkin viittaa asetukseen N:o 1073/1999 toimena "petosten ja muun yhteisöjen taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjumiseksi", johon "Euroopan yhteisöjen toimielimet ja jäsenvaltiot" ovat ryhtyneet EY 280 artiklan nojalla. EKP:n ja yhteisön toimielinten välille johdanto-osan ensimmäisessä, toisessa ja neljännessä perustelukappaleessa tehdyn eron perusteella viidennen perustelukappaleen sanamuodosta ilmenee, ettei EKP katso asetuksen N:o 1073/1999 säännösten eikä asetuksen 4 artiklassa esitetyn päätöksen tekemistä koskevan velvoitteen koskevan sitä.

82. Tällaista johdanto-osan tulkintaa tukee myös kuudennessa perustelukappaleessa esitetty toteamus, jonka mukaan EKP on toimielimistä riippumaton ja että sillä on oma talousarvio ja omat varat, jotka ovat erillisiä Euroopan yhteisöjen talousarviosta ja varoista. Kuten komissio korostaa, jo tästä perustelukappaleesta voidaan päätellä, että EKP katsoo olevansa perustamissopimuksella luodussa järjestelmässä muista toimielimistä ja elimistä siinä määrin poikkeavassa asemassa, ettei se ole eikä voisikaan olla velvollinen noudattamaan asetusta N:o 1073/1999.

83. EKP:n tekemä erottelu toisaalta toimielimiin ja jäsenvaltioihin sovellettavien asetuksen N:o 1073/1999 sääntöjen ja toisaalta EKP:n sisällä mahdollisesti toteutettavien petostentorjuntatoimien välillä käy ilmi myös johdanto-osan seitsemännestä ja kahdeksannesta perustelukappaleesta yhdessä luettuina. Sen jälkeen kun kuudennessa perustelukappaleessa on korostettu, että EKP:n riippumattomuudesta määrätään perustamissopimuksessa ja perussäännössä, seitsemännessä perustelukappaleessa kuvataan petostentorjuntaviraston yksiköksi, jonka "komissio on perustanut [ja joka on] komission yksikkö". Myös tässä merkitys on selvä: komission yksikkö ei voi vastata EKP:n kaltaisen riippumattoman elimen toiminnan tutkimuksista.

84. Myös päätöksen varsinaiset säännökset tukevat näkemystä, jonka mukaan kanteen kohteena oleva päätös on lähinnä päätös olla noudattamatta asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklaa.

85. Muistutan vielä, että kanteen kohteena olevan päätöksen 1 artiklan 9 kohdassa säädetään, että "petostentorjuntakomitea vastaa suhteista Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) valvontakomiteaan". Muita säännöksiä yhteistyöstä petostentorjuntaviraston kanssa ei kanteen kohteena olevassa päätöksessä ole. EKP:n järjestelmän ja petostentorjuntaviraston välinen yhteys esitetään siis ainoastaan yleisesti; kanteen kohteena olevassa päätöksessä ei mainita yhteistyötä toiminnan tasolla tai sellaisen päätöksen teke-

mistä, jossa säädettäisiin petostentorjuntaviraston toteuttamien tutkimusten yksityiskohtaisista säännöistä. Lisäksi 1 artiklan 8 kohdan mukaan petostentorjuntakomitea raportoi toiminnastaan EKP:n neuvostolle, EKP:n ulkopuolisille tarkastajille sekä Euroopan tilintarkastustuomioistuimelle; velvoitetta raportoida petostentorjuntavirastolle ei ole.

86. Kanteen kohteena olevan päätöksen 2 artiklan mukaan sisäisen tarkastuksen osasto vastaa "tämän päätöksen ja EKP:ssa voimassa olevien menettelyjen mukaisesti" petosten torjuntaa koskevien kysymysten tutkimisesta ja niistä raportoimisesta EKP:ssa, ja 5 artiklan mukaan "tässä päätöksessä mainitut toimenpiteet tehdään noudattaen sekä perustamissopimuksia, erityisesti sopimuksen Euroopan unionista 6 artiklaa, että Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehtyä pöytäkirjaa ottaen huomioon Euroopan keskuspankin palvelussuhteen ehdot sekä lyhytaikaisen työsuhteen ehdot". Se, ettei näissä säännöksissä miltään osin viitata asetukseen N:o 1073/1999, viittaa siihen, että EKP katsoo olevansa asetuksen soveltamisalan ulkopuolella eikä se näin ole velvollinen noudattamaan asetuksen 4 artiklaa. On huomattava myös, että 1 artiklan 9 kohdan mukaan petostentorjuntakomitean ja petostentorjuntaviraston valvontakomitean välisissä suhteissa "noudatetaan EKP:n päätöksellä vahvistettuja periaatteita". Toisin sanoen vaikuttaa siltä, että suhteissa ei noudateta asetuksessa N:o 1073/1999 vahvistettuja periaatteita ja sääntöjä.

87. Lisäksi asetuksen N:o 1073/1999 ja kanteen kohteena olevan päätöksen yksityiskohtaisten säännösten vertailusta ilmenee, että viimeksi mainittu on muotoiltu ensin mainitun perusteella tai sitä mukaillen. Molemmissa säädöksissä perustetaan riippumaton valvontakomitea, asetetaan menettelyä koskevia sääntöjä, joiden tarkoituksena on suojata tutkimuksen kohteena olevien henkilöiden oikeuksia, todetaan, että kansallisille oikeusviranomaisille voidaan ilmoittaa petostapauksista, ja korostetaan, että henkilöstösääntöjä on noudatettava. Se, että EKP on perustanut rinnakkaisen järjestelmän asetuksella perustetulle järjestelmälle, vastaa, kuten komissio korostaa, EKP:n tarmokkaasti yhteisöjen tuomioistuimessa puolustamaa näkemystä, jonka mukaan asetusta ei sovelleta EKP:iin ja jonka mukaan se ei ole velvollinen tekemään 4 artiklassa tarkoitettua päätöstä.

88. Tämän vuoksi katson, että kanteen kohteena oleva päätös saattaa heikentää asetuksen N:o 1073/1999 tehokkuutta ja on tämän vuoksi asetuksen vastainen.

89. Tähän päätelmään ei vaikuta EKP:n väite, jonka mukaan asetuksen N:o 1073/1999 4 artikla ei ole pakottava ja jonka mukaan toimielimillä ja elimillä on ainoastaan velvollisuus kuulla toisiaan.

90. Muistutetaan, että 4 artiklan 1 kohdan mukaan "sisäiset tutkimukset toteutetaan

— — kunkin toimielimen ja elimen päätöksissä säädettyjä edellytyksiä ja yksityiskohtaisia sääntöjä noudattaen" ja että 4 artiklan 6 kohdan mukaan "1 kohdassa tarkoitettuun kunkin toimielimen ja elimen tekemään päätökseen sisältyvät erityiset säännöt, jotka koskevat" velvollisuutta toimia yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa, virastossa noudatettavia menettelyjä ja tutkimusten kohteina olevien henkilöiden oikeuksia.

91. Mielestäni ilmaisujen "päätöksissä" ja "tekemään päätökseen" merkitys on selvä niin 4 artiklan 1 kohdan ja 4 artiklan 6 kohdan englanninkielisessä toisinnossa kuin muissakin kielitoisinnoissa; ilmaisuja ei voida tulkita vapaasti vaan niiden on katsottava merkitsevän velvollisuutta toimia.[58] Tämän tulkinnan vahvistaa, kuten komissio on korostanut, johdanto-osan kymmenes perustelukappale, jonka mukaan "toimielinten ja elinten on säädettävä sisäisiä tutkimuksia koskevista edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä".

92. Näkemys, jonka mukaan 4 artikla on pakottava, on myös yhdenmukainen asetuksen N:o 1073/1999 tarkoituksen ja sen lainsäädäntöhistorian kanssa. Kuten johdanto-osasta selvästi ilmenee, asetuksen tavoitteena on ensisijaisesti torjua petoksia antamalla petostentorjuntavirastolle toimivalta toteuttaa tutkimuksia yhteisön toimielimissä ja elimissä ottaen täysimääräisesti huomioon niiden henkilöiden oikeudet, joita tutkimus koskee.[59] Tämän tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen, mikä niin ikään ilmenee selvästi johdanto-osasta,[60] muuttaa henkilöstösääntöjä.[61] Tunnustaen, että henkilöstösääntöjen muuttaminen on aikaavievä prosessi, yhteisön lainsäätäjä on säätänyt yhteisön toimielinten ja elinten päätöksistä, joissa annetaan sääntöjä, jotka koskevat velvollisuutta tehdä yhteistyötä petostentorjuntaviraston kanssa, petostentorjuntaviraston noudattamia menettelyjä sekä niiden henkilöiden oikeuksia, joita tutkimus koskee. Jos näiden päätösten tekeminen ei olisi pakollista, asetuksen tavoite — tehokas petostentorjunta henkilöiden oikeuksia kunnioittaen — saattaisi vaarantua lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä.

93. Kuten edellä todetaan, komissio ehdotti alunperin petostentorjuntaviraston perustamista ja sen toimintaa koskevien sääntöjen vahvistamista EY 308 artiklaan perustuvalla asetuksella.[62] Asetusehdotuksen 3 artiklan 2 kohdassa todettiin, että "jokainen toimielin tai elin *voi* antaa viraston tehtäväksi tehdä sisäisiä hallinnollisia tutkimuksia — — päätöksellä,

58 — Ks. myös Mager, U., "Das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF): Rechtsgrundlagen seiner Errichtung und Grenzen seiner Befugnisse", *Zeitschrift für europarechtliche Studien* 2000, s. 177, sivulla 187.

59 — Ks. erityisesti johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

60 — Johdanto-osan kymmenes perustelukappale.

61 — Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavat henkilöstösäännöt, Euroopan yhteisöjen virkamiehiin sovellettavien henkilöstösääntöjen ja näiden yhteisöjen muuta henkilöstöä koskevien palvelussuhteen ehtojen vahvistamisesta sekä yhteisöjen virkamiehiin tilapäisesti sovellettavien erityisten toimenpiteiden laatimisesta 29 päivänä helmikuuta 1968 annettu neuvoston asetus (ETY, Euratom, EHTY) N:o 259/68, EYVL L 56, s. 1, jota on sittemmin muutettu useaan kertaan.

62 — Ks. edellä 7 kohta.

jossa vahvistetaan edellytykset ja menettelytavat, joiden mukaisesti sisäisiä tutkimuksia voidaan toteuttaa". [63] Asetusehdotuksen mukaan toimielimet ja elimet olisivat siis voineet itse päättää sellaisen päätöksen tekemisestä, jolla annettaisiin petostentorjuntavirastolle toimivalta toteuttaa sisäisiä tutkimuksia. [64] Koska asetuksessa N:o 1073/1999 ei säädetä, että toimielimet "voivat" tehdä 4 artiklan mukaisen päätöksen, vaikuttaa siltä, että lainsäätäjä pyrki siihen, että 4 artikla on velvoittava. Tätä päätelmää tukevat myös perustelut, jotka komissio antoi yhdessä ehdotuksen asetukseksi N:o 1073/1999 kanssa ja joissa se toteaa, että "toisin kuin alkuperäisen ehdotuksen 3 artiklan 2 kohdan säännösten mukaan toimielimet ja elimet eivät enää voi valita, antavatko ne tämän tehtävän petostentorjuntavirastolle". [65]

Euroopan parlamentti olisivat myöntäneet implisiittisesti tekemällä toimielinten välisen sopimuksen, että asetuksen N:o 1073/1999 4 artikla ei ole velvoittava. Komission esittämistä perusteluista ilmenee, että toimielinten välisen sopimuksen tarkoituksena oli "estää päätöksillä luotavien säännösten laajat eroavuudet" [66] asetuksen 4 artiklan nojalla tehtävissä päätöksissä esittämällä mallipäätös, joka voidaan mukauttaa kunkin toimielimen erityistilanteeseen. Tämä vahvistetaan myös sopimuksen johdanto-osassa, jossa todetaan, että sisäisiä "tutkimuksia on toteutettava yhtäläisin edellytyksin kaikissa yhteisön toimielimissä ja elimissä" [67] ja että osapuolet ovat "sitoutuneet laatimaan yhteiset säännöt tätä tarkoitusta varten". [68]

Päätelmä

94. EKP vastaa näihin väitteisiin, että 4 artiklan 1 kohdan viimeisestä virkkeestä seuraa, että toimielimet ja elimet ovat velvollisia ainoastaan kuulemaan toisiaan. Olen tästä eri mieltä. Kun säännöksessä edellytetään, että toimielimet sopivat yhteisesti "päätöksellä luotavasta järjestelmästä", se ei ole mitenkään ristiriidassa sen kanssa, että toimielimillä ja elimillä on velvollisuus luoda järjestelmä tekemällä 4 artiklassa tarkoitettu päätös. En ole vakuuttunut myöskään EKP:n väitteestä, jonka mukaan komissio, neuvosto ja

95. Näiden seikkojen perusteella katson, i) että kanteen kohteena oleva päätös on pääosin kielteinen päätös, jota voidaan arvioida EY 230 artiklan nojalla, ja ii) että päätös on asetuksen N:o 1073/1999 vastainen.

96. Voidaan myös todeta, että tähän päätelmään ei vaikuta EKP:n väite, jonka

63 — Kursivointi tässä.

64 — Ks. myös komission yhdessä asetusehdotuksen kanssa antamat perustelut, KOM(1998) 717 lopullinen, 12 kohta.

65 — KOM(1999) 140 lopullinen, 7 kohta.

66 — Ks. KOM(1999) 140 lopullinen, 5 kohta.

67 — Johdanto-osan kuudes perustelukappale.

68 — Johdanto-osan seitsemännen ja viimeisen perustelukappaleen jälkeinen virke.

mukaan 4 artiklassa ei aseteta määräaikaa, jonka aikana toimielinten ja elinten olisi tehtävä päätös. Kuten olen edellä selittänyt, kanteen kohteena olevaa päätöstä on tulkittava siten, että se on periaatteellinen päätös olla tekemättä tällaista päätöstä. Ei voida myöskään väittää, että päätös on ennen kaikkea toteava. Kanteen kohteena olevassa päätöksessä mentiin pidemmälle kuin että siinä olisi yksinomaan todettu sisäisen tarkastuksen osaston asema päätöksen tekoajankohtana, sillä siinä perustettiin petostentorjuntakomitea, säädettiin menettelyä koskevia sääntöjä ja säädettiin (tarkoin rajatuista) suhteista petostentorjuntavirastoon.

Tutkittavaksi ottaminen

98. Komission mukaan väite on jätettävä tutkimatta. Sen mukaan EKP:n, joka oli tietoinen siitä, että asetusta oli tarkoitus soveltaa siihen, olisi kuulunut riitauttaa asetus N:o 1073/1999 EY 230 artiklan nojalla. Kyseisen artiklan kolmannen kohdan nojalla EKP voi nostaa asetuksen laillisuutta koskevan kanteen oikeuksiensa turvaamiseksi. EKP kiistää olleensa tietoinen siitä, että asetusta sovelletaan siihen, ja muistuttaa, että EY 241 artiklan sanamuodon mukaan "asianosainen" voi vaatia, "että asetusta ei sovelleta", "vaikka [EY] 230 artiklan viidennessä kohdassa mainittu määräaika on päättynyt".

Olisiko EY 241 artiklan nojalla jätettävä soveltamatta asetusta N:o 1073/1999?

97. Näiden päätelmien perusteella on tarkasteltava EKP:n väitettä, jonka mukaan EY 241 artiklan nojalla olisi todettava, että asetusta N:o 1073/1999 ei sovelleta. Kyseisessä artiklassa vahvistetaan seuraava sääntö:

99. Nämä väitteet herättävät kysymyksen siitä, voiko toimielin tai elin, joka ei ole nostanut kannetta asetuksen antamista vastaan ennen EY 230 artiklan viidennessä kohdassa mainitun määräajan päättymistä, vedota EY 241 artiklaan asiassa, jossa vaaditaan kyseisen toimielimen tai elimen antaman säädöksen kumoamista, koska säädös on kyseisen asetuksen vastainen.

"Vaikka 230 artiklan viidennessä kohdassa mainittu määräaika on päättynyt, asianosainen voi riidassa, joka koskee Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamaa asetusta taikka neuvoston, komission tai EKP:n asetusta, vaatia yhteisön tuomioistuimessa 230 artiklan toisessa kohdassa mainitulla perusteella, että asetusta ei sovelleta."

100. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole aiemmin ratkaissut tätä merkittävää periaatekysymystä. Koska seikkaa on käsitelty nyt tarkasteltavana olevassa asiassa vain vähän, tarkastelen ensin EKP:n esittämien väitteiden sisältöä ja esitän sen jälkeen

ainoastaan alustavan näkemykseni väitteiden tutkittavaksi ottamisesta EY 241 artiklan nojalla syistä, jotka käyvät ilmeisiksi.

Oikeudellinen perusta

101. EKP väittää, että asetus N:o 1073/1999 on pätemätön, koska se on annettu EY 280 artiklan nojalla. Sen väitteensä tueksi esittämät perustelut koskevat kahta seikkaa.

Ensimmäinen väite: jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimenpiteet

102. EKP väittää aivan ensiksi, että yhteisö voi EY 280 artiklan 4 kohdan nojalla toteuttaa ainoastaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on tukea kansallisia viranomaisia petosten ja muun laittoman toiminnan torjumisessa; kyseinen määräys ei EKP:n mukaan koske petoksia ja laitonta toimintaa yhteisön toimielimissä itsessään. Asetus N:o 1073/1999 on sen mukaan näin ollen pätemätön niiltä osin kuin siinä ulotetaan petostentorjuntaviraston toimivalta koskemaan myös Euroopan yhteisön toimielimiä ja elimiä. Tältä osin EKP korostaa, että EY 280 artiklan 1 ja 4 kohdassa viitataan ainoastaan petostentorjuntaan "jäsenvaltioissa" ja että EY 280 artiklan 4 kohdan mukaan yhteisön toimenpiteet eivät koske "kansallisen rikosoikeuden soveltamista". EKP:n mukaan sillä, ettei EY 280 artiklassa viitata toimielimiin ja elimiin, on erityinen merkitys, kun otetaan huomioon EY 286 artikla, jossa nimenomaisesti määrätään, että "yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuja yhteisön säädöksiä sovelletaan tällä sopimuksella tai tämän sopimuksen nojalla perustettuihin toimielimiin ja elimiin".

103. Komissio kiistää nämä väitteet. Se väittää, että EY 280 artiklassa annetaan yhteisön lainsäätäjälle laaja toimivalta, koska siinä määrätään kaikkien "tarvittavien toimenpiteiden" toteuttamisesta, ja että EY 280 artiklan 4 kohtaa on tulkittava ottaen huomioon EY 280 artiklan 1 kohta, jonka mukaan "yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä — — tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä". EY 280 artiklan rajoittaminen koskemaan ainoastaan petostentorjuntaa tukevia toimenpiteitä voisi myös vaarantaa sen tehokkaan vaikutuksen, sillä kokonaisvaltaisen käsityksen saamiseksi jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden ja viranomaisten toiminnasta ulkoisten tutkimusten yhteydessä saattaa olla tarpeen tutkia myös yhteisön toimielinten ja elinten jäsenten ja henkilöstöön kuuluvien toimintaa.

104. En voi hyväksyä EKP:n väitettä.

105. Kuten neuvosto totesi väliintulokirjelmässään, on totta, että EY 280 artiklan sanamuoto vaikuttaa ensi lukemalta koskevan pikemminkin jäsenvaltioiden petostentorjuntatoimenpiteiden tukemista kuin itse yhteisön toimielimissä ilmeneviä petoksia. Lisäksi se, että EY 280 artiklassa viitataan "tarvittavien toimenpiteiden toteuttamiseen", on tuskin olennaista tässä, sillä kuten EKP korostaa, lauseella vain kierretään kysymys siitä, mitä tarkoitusta varten toimenpiteet toteutetaan — petosten torjumiseksi toimielimissä vaiko jäsenvaltioissa.

106. EY 280 artiklan sanamuodon, rakenteen ja syntyhistorian tarkemmasta tarkastelusta seuraa kuitenkin, että yhteisö voi toteuttaa petostentorjuntaa koskevia toimenpiteitä toimielimissä ja elimissä.

107. Ensinnäkin on muistettava, että EY 280 artiklan 1 kohdan mukaan "yhteisö ja jäsenvaltiot suojaavat yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä — — tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä". Mielestäni komissio on jokseenkin oikeassa todetessaan, että viittaamalla yhteisöön *ja* jäsenvaltioihin EY 280 artiklan 1 kohdassa tarkoitetaan petostentorjuntaa koskevien toimenpiteiden toteuttamista yhteisön toimielimissä itsessään. Väitteellä on merkitystä EY 280 artiklan 4 kohdan tulkinnan kannalta, sillä sitä on tulkittava koko EY 280 artiklan perusteella.

108. Toiseksi EY 280 artiklan 4 kohdassa määrätään, että "neuvosto toteuttaa — — toimenpiteet — — tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa". Viittaus "yhtäläiseen suojeluun jäsenvaltioissa" on tässä merkityksellinen; siinä esitetään vaatimus, joka jäsenvaltioiden kaikkien petostentorjuntatoimenpiteiden on täytettävä. On kuitenkin tärkeää huomata, että EY 280 artiklan 4 kohdassa ei määrätä, että yhteisö toteuttaa toimenpiteitä "ainoastaan" yhtäläisen suojelun tarjoamiseksi jäsenvaltioissa. Sitä, että EY 280 artiklassa esitetään (yhtäläisyyttä koskevia) vaatimuksia tietyn tyyppisille toimenpiteille (joita sovelletaan petosten torjuntaan jäsenvaltioissa), ei näin ollen mielestäni voida käsittää siten, että lainsäätäjillä ei ole oikeutta toteuttaa muita toimenpiteitä (joiden tarkoituksena on torjua petoksia toimielimissä ja elimissä). Samasta syystä katson, että EY 280 artiklan 4 kohdan viimeinen virke — jonka mukaan toimenpiteet "eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista" — on käsitettävä vaatimuksena, jota sovelletaan silloin kun yhteisön toteuttamat toimenpiteet koskevat petostentorjuntaa jäsenvaltioissa; virkkeestä ei voida päätellä, etteikö muita toimenpiteitä voida toteuttaa.

109. Kolmas ja merkittävin seikka on, että EY 280 artiklassa määrätään nimenomaisesti, että yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta toteuttavien toimenpiteiden on tarjottava yhteisön taloudellisten etujen "tehokas" suoja. Lainsäätäjän olisi vaikea täyttää tätä vaatimusta, jos toimet petosten torjumiseksi yhteisön toimielimissä ja elimissä eivät olisi sallittuja. Kuten komissio korostaa, kokonaisvaltaisen käsityksen saamiseksi jäsenvaltioiden taloudellisten toimijoiden ja viranomaisten toiminnasta ulkoisten tutkimusten yhteydessä saattaa olla tarpeen tutkia myös yhteisön toimielinten ja elinten jäsenten ja henkilöstöön kuuluvien toimintaa. Se, että tietyt toimielimet ja elimet perustavat sisäisiä petostentorjuntajärjestelmiä erillään EY 280 artiklan nojalla toteutetuista toimenpiteistä, ei ole vakuuttava vastaväite tälle, sillä ei ole takeita siitä, että kaikki toimielimet ja elimet perustaisivat tällaisen järjestelmän tai että niiden perustamat järjestelmät olisivat yhtä tehokkaita.

110. Olisi mielestäni myös ristiriitaista, jos yhteisöllä olisi oikeus säännellä jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvaa herkkää alaa — mahdollisesti vakavien rikosten tutkintaa — mutta se ei voisi lainkaan laatia oman henkilöstönsä toiminnan tutkimista koskevia yleisiä sääntöjä EY 280 artiklan nojalla, ja olisi epätodennäköistä, että Amsterdamin sopimuksella toteutetulla EY:n perustamissopimuksen 209 a artiklan muuttamisella — erityisesti EY 280 artiklan 4 kohdassa määrätyn toimivallan lisäämisellä — olisi pyritty kieltämään tällaiset toimenpiteet.

111. Mielestäni Amsterdamin sopimuksen valmisteluasiakirjat tukevat kantaani.[69] Asiakirjoista ilmenee, että EY 280 artiklan 4 kohta sisällytettiin perustamissopimukseen ajankohtana, jona oltiin huolestuneita yhteisön varoja koskevista petoksista ja muista väärinkäytöistä jäsenvaltioissa[70] ja yhteisön toimielimissä. Näin ollen komissio korosti 28.2.1996 antamassaan lausunnossa "Poliittisen unionin vahvistaminen ja laajentumisen valmisteleminen", että "yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvien petosten torjuntaa on tehostettava. Tämä edellyttää jäsenvaltioiden *ja toimielinten* täydellistä sitoutumista. Komissio ehdottaa, että unioni luo itselleen tarvittavan oikeudellisen perustan".[71] Vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin mietintäryhmän puheenjohtajan lopullisessa raportissa "Strategia Eurooppaa varten"[72] todettiin, että "ryhmä toivoo yhteisön toimielinten toimivan entistä tehokkaammin petostentorjunnassa" ja että "asianmukaisen valvonnan on koskettava *kaikkia toi-*

69 — Saatavilla vuoden 1996 hallitustenvälisen konferenssin tietokannasta, http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/key-doc.html.

70 — Ks. esimerkiksi komission kertomus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen toiminnasta, 10.5.1995, 66—68 kohta; päätöslauselma ja Euroopan parlamentin lausunto hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumisesta, 22 kohta; Euroopan parlamentin lausunto Euroopan unionista tehdyn sopimuksen toimivuudesta ja vuoden 1996 hallitustenvälisestä konferenssista — unionin toteuttaminen ja kehitys, 36 kohta.

71 — Lausunnon 11 kohta, kursivointi tässä.

72 — Mietintäryhmän kertomus, Messina 2.6.1995, Bryssel 5.12.1995, 2 osa: Esityslista selityksineen.

mielimiä ja elimiä".[73] Tavoitteeltaan samanlainen toteamus sisältyy Euroopan parlamentin 13.3.1996 antamaan päätöslauselmaan hallitustenvälisen konferenssin koollekutsumista koskevasta lausunnosta, ja tässä päätöslauselmassa yhdeksi tulevaisuuden Euroopan ensisijaisista tavoitteista asetettiin Euroopan unionin entistä parempi uskottavuus, joka saavutetaan yhteisön varoihin kohdistuvan petollisen toiminnan tehokkaan torjunnan avulla *kaikilla tasoilla*, mikä edellyttää — — demokraattista menettelyä kaikkien tarvittavien yhteisön asetusten antamiseksi Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamiseksi.[74] Myös tilintarkastustuomioistuimen toukokuussa 1995 annetussa kertomuksessa mietintäryhmälle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen toiminnasta korostettiin, että "yhteisön varoihin kohdistuvat petokset ovat omiaan vaarantamaan unionin uskottavuuden. Petostentorjunta on tämän vuoksi *kunkin toimielimen* ja jäsenvaltioiden ensisijainen tehtävä".[75]

että "yhteisö toimii — — erityistoimivaltuuksien perusteella; — — näiden valtuuksien ei tarvitse välttämättä perustua perustamissopimuksen erityismääräyksiin nimenomaisesti, vaan ne voidaan myös päätellä implisiittisesti näistä määräyksistä".[77] EY 280 artiklassa annetaan yhteisön lainsäätäjälle tehtäväksi "suojata yhteisön taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta" ja siinä määrätään sitovien normatiivisten toimien toteuttamisesta tämän saavuttamiseksi. Näkemys, jonka mukaan nämä toimet voidaan ulottaa koskemaan petostentorjuntaa yhteisön toimielimissä ja elimissä, on yhteensopiva edellä mainitun oikeuskäytännön kanssa.[78]

Toinen väite: yhteisön taloudelliset edut

112. Lisäksi on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole omaksunut tiukkaa ja kirjaimellista lähestymistapaa perustamissopimuksen toimivaltamääräysten tulkinnassa[76] ja että vakiintuneesti on katsottu,

113. EKP:n mukaan asetus N:o 1073/1999 on pätemätön niiltä osin kuin sitä sovelletaan EKP:iin. Tältä osin se korostaa, että EY 280 artikla on EY:n perustamissopimuksen viidennen osan II osastossa, joka sisältää Euroopan yhteisön varainhoitoa koskevat määräykset. Koska perustamissopimusta on tulkittava systemaattisesti, EY 280 artiklassa käytetty ilmaisu "yhteisön taloudelliset edut" ei voi merkitä muuta kuin EY 268 artiklassa tarkoitettua Euroopan yhteisön "talousarviota". Tästä

73 — Raportin 133 kohta, kursivointi tässä.

74 — Ensisijainen tavoite VII, kursivointi tässä.

75 — Kertomuksen 3.1 kohta, kursivointi tässä. Ks. myös 1.6 kohta, jossa painotetaan "tarvetta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisiin etuihin kohdistuvien petollisten menettelyjen torjumiseksi sekä toimielinten hallintomenetelmien avulla, erityisesti komission ja kansallisten hallintojen, että kaikkien osapuolten pyrkimyksillä lujittaa petostentorjuntaan tarkoitettua valvontaa".

76 — Ks. erityisesti asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4193, Kok. Ep. XIII, s. I-1); asia C-426/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 9.11.1995 (Kok. 1995, s. I-3723); asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996 (Kok. 1996, s. I-6177); asia C-84/94, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 12.11.1996 (Kok. 1996, s. I-5755) ja asia C-377/98, Alankomaat v. Euroopan parlamentti ja neuvosto, tuomio 9.10.2001 (Kok. 2001, s. I-7079, 15 kohta).

77 — Lausunto 2/94, annettu 28.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1759, 25 kohta). Ks. myös yhdistetyt asiat 281/85, 283/85—285/85 ja 287/85, Saksa v. komissio, tuomio 9.7.1987 (Kok. 1987, s. 3203, Kok. Ep. IX, s. 129).

78 — Ks. myös edellä alaviitteessä 58 mainittu teos U. Mager, s. 189.

seuraa, että EY 280 artiklassa annetaan yhteisölle toimivalta toteuttaa ainoastaan toimia, joiden tarkoituksena on suojata yhteisöä petollisilta menettelyiltä ja muilta laittomilta toimilta, joista seuraa tulonmenetys tai lisääntyneitä menoja yhteisön talousarviossa. EKP on kuitenkin taloudellisesti riippumaton Euroopan yhteisön talousarviosta. Sillä on oma talousarvionsa, josta määrätään perussäännön IV luvussa ("Taloutta koskevat määräykset"),[79] ja yksityiskohtaisemmista säännöistä päättää EKP:n neuvosto perussäännön 12.3 artiklan nojalla.[80] Perussäännön 26.2 artiklan mukaan EKP:n tilinpäätöksen laatii johtokunta EKP:n neuvoston määrittämien periaatteiden mukaisesti.[81] Myöskään EKP:n varat eivät ole peräisin yhteisön talousarviosta,[82] eivätkä EKP:lle aiheutuvat tappiot missään tapauksessa ole menoerä yhteisön talousarviossa.[83] Vaikka EKP hallinnoikin joitakin yhteisön talousarvioon kuuluvia varoja, ovat nämä varat kuitenkin merkitykseltään vähäisiä suhteessa EKP:lle uskottuihin tehtäviin, eikä niiden perusteella voida alistaa kaikkea EKP:n toimintaa petostentorjuntaviraston toimivaltaan.

114. Komissio esittää vastineessaan, että EY 280 artiklan 4 kohdan soveltamisala ei rajoitu yhteisön talousarvion suojaamiseen, sillä siinä nimenomaisesti viitataan "yhteisön taloudellisiin etuihin"; ilmaisu kattaa kaikki yhteisön toimielinten ja elinten hallinnoimat varat niiden alkuperästä riippumatta. Näkemys on EY 248 artiklan mukainen, sillä siinä tilintarkastustuomioistuimen toimivaltaa ei rajoiteta yhteisön talousarvioon sisältyviin tuloihin ja menoihin. Myös lainsäädäntökäytäntö tukee tätä näkemystä. Esimerkiksi Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta annetussa asetuksessa (EY, Euratom) N:o 2988/95[84] määritetään "väärinkäytökset" siten, että sellainen on "jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle *tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille*, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen tai perusteettoman menon takia".[85] Säännös osoittaa, että yhteisön taloudelliset edut voidaan käsittää siten, että ne kattavat enemmän kuin yhteisöjen talousarvion, ja ne on myös käsitetty näin.

79 — Perussäännön 26—33 artikla.

80 — Perussäännön 12.3 artiklan mukaan "EKP:n neuvosto hyväksyy työjärjestyksensä, jossa määritetään EKP:n sisäinen organisaatio ja sen päätöksentekoelimet". Tämän säännöksen perusteella EKP on hyväksynyt Euroopan keskuspankin työjärjestyksen, sellaisena kuin se on muutettuna 22.4.1999, EYVL L 125, s. 34, jonka 15 ja 16 artiklassa esitetään budjetin laatimista sekä tilinpäätöstä ja muita julkaistavia tietoja koskevat määräykset.

81 — EKP:n mukaan periaatteet määritettiin EKP:n neuvoston 1.12.1998 tekemässä päätöksessä ja niitä on muutettu 15.12.1999 EKP:n neuvoston toisella päätöksellä.

82 — EKP:n varat muodostuvat i) sen omasta pääomasta, jonka kansalliset keskuspankit merkitsevät perussäännön 28 artiklan mukaan, ii) sen valuuttavarantosaamisista, jonka kansalliset keskuspankit siirtävät sille perussäännön 30 artiklan mukaan ja iii) EKP:lle ja kansallisille keskuspankeille EKPJ:n rahapoliittisten tehtävien hoidon yhteydessä kertyvästä rahoitustulosta, joka jaetaan perussäännön 32 artiklan mukaisesti.

83 — EKP viittaa perussäännön 33.2 artiklaan, jossa määrätään seuraavaa: "jos EKP:n tulos on tappiollinen, tappio katetaan EKP:n yleisrahastosta ja tarvittaessa 32.5 artiklan mukaisesti EKP:n neuvoston päätöksellä kyseisen tilikauden rahoitustulolla suhteessa kansallisille keskuspankeille kohdennettuun määrään ja enintään tähän määrään asti".

84 — Mainittu edellä alaviitteessä 7.

85 — Asetuksen 1 artiklan 2 kohta, kursivointi tässä.

115. Komissio väittää joka tapauksessa, että vaikka yhteisöjen talousarvio ja EKP:n taloudelliset edut voitaisiin erottaa toisistaan, EY 280 artiklan 4 kohtaa ja sen nojalla toteutettuja toimia sovellettaisiin myös EKP:iin. Näin on, koska EKP hoitaa tiettyjä yhteisön varoja, joihin sisältyy erityisesti sen EKP:n neuvoston ja johtokunnan jäsenten sekä EKP:n henkilöstön palkoista, palkkioista ja eläkkeistä vähentämä yhteisön vero.[86] Sillä, että nämä varat muodostavat vain pienen osan EKP:n talousarviosta, ei ole merkitystä, sillä yhteisön lainsäätäjän asiana on päättää siitä, onko se, että elin hallinnoi yhteisön varoja, riittävä peruste petostentorjuntatoimien toteuttamiselle elimessä.

116. EKP:n esittämät väitteet eivät vakuuta minua.

117. Vaikka vakiintuneesti onkin katsottu, että perustamissopimuksen erityisellä määräyksellä yhteisölle annettu toimivalta on määritettävä ottaen huomioon muun muassa sen asema perustamissopimuksen järjestelmässä,[87] tästä oikeuskäytännöstä ei kuitenkaan seuraa, että perustamissopimuksen samassa osastossa käytetyt eri ilmaisut olisi tulkittava samalla tavalla. Se, että EY 280 artikla sisältyy EY:n perustamissopimuksen viidennen osan II osastoon, ei mielestäni näin ollen ole vakuuttava peruste EKP:n väitteelle, jonka mukaan ilmaisu "yhteisön taloudelliset edut" olisi käsitettävä vastineeksi ilmaisulle "yhteisön talousarvio". Kahden eri ilmaisun käyttäminen saman osaston eri määräyksissä viittaisi sitä vastoin siihen, että tarkoitetaan eri asioita. Oli lisäksi aivan luonnollista, että kun osaston EY 280 artiklan 4 kohta sisällytettiin perustamissopimukseen Amsterdamin sopimuksella — tarkoituksena tehostaa petostentorjuntaa — määräys sijoitettiin viidennen osan II osaston varainhoitoa koskeviin määräyksiin. Siitä, että määräys sijoitettiin kyseiseen kohtaan, ei voida päätellä, että perustamissopimuksen laatijat aikoivat rajoittaa sen soveltamisalan saman osaston edeltävissä määräyksissä käsiteltyyn yhteisön talousarvioon. Myöskään Amsterdamin sopimuksen valmisteluasiakirjoissa ei ole mitään viittausta siihen, että EY 280 artiklan 4 kohdan määräysten sijoittamisella tähän osastoon olisi pyritty rajoittamaan EY 280 artiklan 4 kohdan soveltamisalaa tai jättämään EKP:a petostentorjuntatoimien ulkopuolelle.

118. Olen tämän vuoksi samaa mieltä komission kanssa siitä, että EY 280 artiklan 4 kohdassa annetaan lainsäätäjälle valta toteuttaa toimenpiteitä, joiden tavoitteena on sellaisten petosten ja muun laittoman toiminnan torjunta, jotka vaikka ne eivät suoraan koskisikaan yhteisön *talousarviota*, voivat haitata yhteisön *taloudellisia etuja* niiden laajassa merkityksessä vaikuttamalla vahingollisesti yhteisön varoi-

86 — Vähennys suoritetaan EKP:iin sovellettavan Euroopan yhteisöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan pöytäkirjan mukaisesti (perussäännön 40 artikla) sekä Euroopan yhteisölle suoritettavaan veroon sovellettavien edellytysten ja menettelyn vahvistamisesta annetun asetuksen (ETY, Euratom, EHTY) N:o 260/68 muuttamisesta 5 päivänä kesäkuuta 1998 annetun neuvoston asetuksen (EY, EHTY, Euratom) N:o 1197/98 mukaisesti, EYVL L 166, s. 1.

87 — Ks. erityisesti yhdistetyt asiat 188/80—190/80, Ranska, Italia ja Yhdistynyt kuningaskunta v. komissio, tuomio 6.7.1982 (Kok. 1982, s. 2545, Kok. Ep. VI, s. 479, 6 kohta).

hin. Mielestäni näiden varojen alkuperällä ei myöskään ole merkitystä; kaikkien yhteisön toimielinten ja elinten käytössä olevien varojen asianmukaisen käytön on mielestäni katsottava liittyvän yhteisön taloudellisiin etuihin ja näin ollen kuuluvan EY 280 artiklan 4 kohdan perusteella tehtyjen päätösten soveltamisalaan.

119. EKP:n mukaan tällainen tulkinta ei ole lainsäädäntökäytännön mukainen. Se väittää päinvastoin kuin komissio, että asetuksen N:o 2988/95 säännöksistä ilmenee, että yhteisön taloudelliset edut eivät ulotu yhteisön talousarviota laajemmalle ja kenties joidenkin sellaisten elinten talousarviota laajemmalle, joiden varat perustuvat yleiseen talousarvioon ja joihin liittyy tappioita koskeva vakuus. Se viittaa myös Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan perusteella tehtyyn yleissopimukseen yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta,[88] jossa säädetään, että "Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella tarkoitetaan — — menojen osalta tahallista tekoa tai laiminlyöntiä — — josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyviä varoja nostetaan tai pidätetään oikeudettomasti".[89]

120. En kuitenkaan pidä näissä säännöksissä ja määräyksissä esitettyjä määritelmiä kovin merkittävinä nyt tarkasteltavana olevassa asiassa. Vaikka lainsäädäntökäytännöllä voi olla merkitystä määritettäessä yhteisön toimivallan ulottuvuutta,[90] on muistettava, että asetus N:o 2988/95 annettiin EY:n perustamissopimuksen 235 artiklan (josta on tullut EY 308 artikla) perusteella eikä EY 280 artiklan perusteella. Lisäksi asetus — sekä yleissopimus, johon EKP viittaa — on laadittu sellaisena aikana, jolloin EKP:a ei vielä ollut perustettu. Se, että kyseisenä ajankohtana "yhteisön taloudelliset edut" määriteltiin siten, että niiden voitaisiin tulkita sulkevan pois sellaisten EKP:n kaltaisten elinten taloudelliset edut, joiden pääoma ja talousarvio ovat joko kokonaan tai pääasiallisesti erilliset yhteisön talousarviosta, ei voi määrittää EY 280 artiklan tulkintaa nyt.

121. On siis tarkasteltava sitä, katsotaanko asetus N:o 1073/1999 toimenpiteeksi, jonka tavoitteena on "yhteisön taloudellisten etujen" suojaaminen, niiltä osin kuin siinä pyritään ehkäisemään EKP:n talousarvioon ja varoihin haitallisesti vaikuttavia petoksia ja muuta laitonta toimintaa.

122. Mielestäni vastaus on myönteinen. Sillä, että EKP:n talous ja muiden yhteisön

88 — Mainittu edellä alaviitteessä 8.

89 — Yleissopimuksen 1 artikla.

90 — Ks. asiassa C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11221 ja s. I-11225), 13.11.2001 esittämäni ratkaisuehdotuksen 148 kohta.

toimielinten ja elinten talous ovat, kuten EKP esittää, tietyssä määrin erillisiä, ei mielestäni ole ratkaisevaa merkitystä. Kuten edellä on esitetty, EKP on yhteisön toimielinjärjestelmään olennaisesti kuuluva elin.[91] Koska EKP on yhteisön elin, sen taloudelliset edut ovat erottamaton osa yhteisön taloudellisia etuja. Asetuksen N:o 1073/1999 pätevyyden kannalta ei siis ole merkitystä sillä, että se on annettu EY 280 artiklan 4 kohdan nojalla.

123. EKP vastustaa tätä päätelmää ja korostaa, että EKP:n asemaa toimielinjärjestelmässä koskevat määräykset ovat perustamissopimuksen kolmannen osan VII osaston EY 8 artiklassa ja perussäännössä. Perustamissopimuksen viidennessä osassa — jonka I osastossa esitetään institutionaaliset määräykset yhteisön viiden toimielimen, talous- ja sosiaalikomitean, alueiden komitean sekä Euroopan investointipankin osalta ja jonka II osastossa esitetään varainhoitoa koskevat määräykset (myös EY 280 artikla) — ei ole EKP:a käsittelevää lukua. EKP:n mukaan perustamissopimuksen rakenteesta käy ilmi sen laatijoiden tietoinen valinta, jota yhteisöjen tuomioistuimen olisi kunnioitettava tulkitessaan EY 280 artiklan 4 kohtaa.

124. Väitettä ei voida hyväksyä. EKP:n esittämä perustamissopimuksen rakennetta koskeva tulkinta ei voi olla ensisijainen suhteessa EY 280 artiklan 4 kohdan selvään ilmaisuun, jossa viittaamalla "yhteisön" taloudellisiin etuihin esitetään, että kaikkia yhteisön toimielimiä ja elimiä, EKP mukaan luettuna, koskevia toimenpiteitä voidaan toteuttaa. Lisäksi voisi olla vaikeaa toteuttaa EY 280 artiklassa tarkoitettu yhteisön taloudellisten etujen "tehokas suojaaminen", jos EKP:n kaltainen elin, jonka vuotuinen talousarvio on huomattava[92] ja jolla on huomattavat varat[93] jäisi artiklan soveltamisalan ulkopuolelle.

125. Edellä esitettyjen huomioiden perusteella voidaan siis todeta, että asetus N:o 1073/1999 annettiin oikean oikeudellisen perustan nojalla.

EY 105 artiklan 4 kohdan mukainen kuuleminen

126. EKP väittää, että jos asetusta N:o 1073/1999 tulkitaan siten, että sitä

91 — Ks. edellä 55—60 kohta.

92 — EKP:n tilinpäätöksestä ja eurojärjestelmän konsolidoidusta taseesta vuodelta 2001 ilmenee, että 31.12.2001 päättyneenä vuotena EKP:n nettomääräiset kokonaistulot olivat yhteensä 2 124 963 526 euroa ja sen tilikauden voitto oli 1 821 819 922 euroa. EKP:n tilinpäätös ja tase julkaistiin EKP:n vuoden 2001 vuosikertomuksessa, joka on nähtävillä osoitteessa http://www.ecb.int.

93 — Perussäännön 28 artiklan mukaan EKP:n oma pääoma on 5 miljardia ecua ja neuvosto voi päätöksellään korottaa pääomaa. Perussäännön 30.1 artiklan mukaan kansalliset keskuspankit siirtävät EKP:lle valuuttavarantosaamisia 50:tä miljardia ecua vastaavaan määrään asti. Edellä alaviitteessä 93 mainitusta EKP:n vuoden 2001 tilinpäätöksestä ja eurojärjestelmän konsolidoidusta taseesta ilmenee, että vuoden 2001 lopussa EKP:n varat olivat yhteensä 68 061 170 826 euroa.

sovelletaan EKP:iin, sitä olisi pitänyt kuulla EY 105 artiklan 4 kohdan nojalla, jossa määrätään, että EKP:a kuullaan muun muassa "ehdotuksista yhteisön säädöksiksi EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla". Se väittää, että asetus on pätemätön, koska EKP:a ei ole kuultu sitä annettaessa, sillä kuuleminen on olennainen osa perustamissopimuksella luotua toimielinten välistä tasapainoa ja näin ollen olennainen menettelymääräys.

127. EKP väittää erityisesti, että asetus N:o 1073/1999 koskee "sen toimivaltaan kuuluvia aloja", koska sillä on välitön vaikutus EKP:n perussäännön 12.3 artiklan mukaiseen toimivaltaan järjestää sisäiset asiansa,[94] ja tätä toimivaltaa täydentävät sille implisiittisesti annettujen toimivaltuuksien periaate[95] ja sille perussäännön 36 artiklan nojalla kuuluva toimivalta "vahvistaa henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot". Se korostaa tässä yhteydessä, että yhteisön lainsäätäjät kuulivat EKP:n edeltäjää (Euroopan rahapoliittista instituutti, jäljempänä ERI) ehdotuksesta asetukseksi N:o 1197/98,[96] jossa laajennettiin yhteisön henkilöstöön sovellettavan verojärjestelmän soveltaminen[97] koskemaan myös EKP:n johtokunnan ja neuvoston sekä sen henkilöstön palkkoja ja palkkioita.

94 — Mainittu edellä alaviitteessä 80.

95 — Tämän osalta EKP viittaa edellä alaviitteessä 77 mainittuihin yhdistettyihin asioihin Saksa v. komissio.

96 — Mainittu edellä alaviitteessä 86.

97 — Sellaisena kuin se on esitetty asetuksessa N:o 260/68, EYVL L 56, s. 8, jota on sittemmin muutettu useaan otteeseen.

128. EKP:n mukaan sillä, että sen henkilöstö osallistui neuvostossa asetuksen valmistelutöihin, ei ole merkitystä, sillä EKP:n virallisen kuulemisen laiminlyöminen poisti sen johtokunnalta mahdollisuuden antaa lausunto asianmukaisten menettelyjen mukaisesti[98] ja selittää lainsäätäjille omin sanoin, miksi asetusta N:o 1073/1999 ei pitäisi soveltaa EKP:iin.

129. Komissio ei hyväksy näitä väitteitä. Se kysyy, eikö EY 105 artiklan 4 kohdassa esitetty velvoite kuulla EKP:a rajoitu toimenpiteisiin, jotka koskevat EKP:n pääasiallista vastuualuetta, erityisesti yhteisön rahapolitiikkaa. EY 105 artiklan 4 kohtaa ei sen sanamuodon mukaan sovelleta kaikkiin toimenpiteisiin, joilla voi olla vaikutusta EKP:n kannalta. Lisäksi komissio katsoo, että EKP:a kuultiin, sillä sitä kehotettiin osallistumaan ja se osallistui valmistelutyöhön neuvostossa, jossa se esitti kantansa kirjallisesti ja suullisesti. Se, ettei asetuksessa N:o 1073/1999 suoranaisesti viitata EKP:n valmisteluvaiheessa esittämiin kantoihin, on muotoseikka, jolla ei ole vaikutusta asetuksen pätevyyteen.

98 — EKP:n lausuntojen antamista koskeva menettely tosiseikkojen tapahtuma-aikana kuvattiin EKP:n hallinnollisessa kiertokirjeessä 4/98, jonka EKP on toimittanut yhteisöjen tuomioistuimelle.

130. Näistä väitteistä on esitettävä kolme alustavaa huomautusta.

131. Komissio ja väliintulijat eivät ensinnäkään kiistä sitä, että EY 105 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kuuleminen on olennainen menettelymääräys. Olen samaa mieltä. Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti esittänyt, että perustamissopimuksessa esitetyt kuulemista koskevat määräykset ovat olennaisia määräyksiä. [99] EKP:n kuuleminen sen toimivaltaan kuuluvissa asioissa on perustamissopimuksen edellyttämä menettelyyn liittyvä vaihe, jolla voi selvästi olla vaikutusta toteutettujen toimenpiteiden sisältöön. [100] Tällaisen määräyksen noudattamatta jättäminen voi mielestäni johtaa toteutettujen toimenpiteiden kumoamiseen.

132. Toiseksi ei ole epäilystä siitä, että EY 105 artiklan 4 kohdassa tarkoitettu kuuleminen täydentää perustamissopimuksen erityisissä valtuusmääräyksissä asetettuja kuulemista koskevia vaatimuksia. Kuten EKP totesi vastauksessaan Alankomaiden hallituksen esittämiin väitteisiin, sillä, että EY 280 artiklan 4 kohdassa ei määrätä EKP:n kuulemisesta, ei ole merkitystä sen määrittämisessä, edellytettiinkö kuulemista nyt tarkasteltavana olevassa asiassa.

133. Kolmanneksi nyt tarkasteltavana olevassa asiassa ei ole kyse siitä, olisiko EKP:n kuuleminen ehdotuksesta asetukseksi N:o 1073/1999 ollut hyödyllistä tai suotavaa. Kyse on siitä, oliko yhteisön lainsäätäjä [101] velvollinen kuulemaan EKP:a ja jos oli, noudatettiinko velvoitetta.

134. Kuten EKP korostaa, tähän kysymykseen vastaamiseksi ei ole riittävää todeta, että toimenpiteellä voi olla joiltakin osin vaikutusta EKP:iin vaikka se ei kuulu EY 105 artiklan 4 kohdan soveltamisalaan. EY 105 artiklan 4 kohdan sanamuotoa on tulkittava sen asiayhteyden ja tarkoituksen mukaan sen määrittämiseksi, sovelletaanko sitä toimenpiteeseen — kuten asetukseen N:o 1073/1999 — jolla pyritään torjumaan petoksia ja muita väärinkäytöksiä erityisesti asettamalla sisäisiä tutkimuksia koskevia sääntöjä.

99 — Ks. Euroopan parlamentin kuulemista koskevan velvoitteen osalta asia 138/79, Roquette Frères, tuomio 29.10.1980 (Kok. 1980, s. 3333, Kok. ep. V, s. 411); asia C-21/94, Euroopan parlamentti v. neuvosto, tuomio 5.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1827, 17 kohta). Ks. korkean viranomaisen EHTY:n perustamissopimuksen mukaisen velvoitteen kuulla neuvostoa ja neuvoa-antavaa komiteaa osalta asia 1/54, Ranska v. korkea viranomainen, tuomio 21.12.1954 (Kok. 1954—56, s. 1, sivulla 15) ja asia 2/54, Italia v. korkea viranomainen, tuomio 21.12.1954 (Kok. 1954—56, s. 37, sivulla 52), jossa esitetty näkemys vahvistettiin asiassa 6/54, Alankomaat v. korkea viranomainen, tuomio 21.3.1955 (Kok. 1954—56, s. 103, sivulla 112).

100 — Ks. Hartley, T., *The Foundations of European Community Law* (neljäs painos, 1998), s. 412.

101 — Ei ole aivan selvää, kuuluuko EKP:n kuuleminen EY 105 artiklan 4 kohdan nojalla komission, neuvoston vaiko kenties Euroopan parlamentin tehtäviin. Ks. edellä alaviitteessä 46 mainittu Smits, R., s. 212. Vrt. myös Cloos J., ym. *Le Traité de Maastricht: genèse, analyse, commentaires* (toinen painos, 1994), s. 254 ja Rideau, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes* (kolmas painos, 1999), s. 614, joissa sen väitetään olevan neuvoston tehtävä.

135. EY 105 artiklan 4 kohdan ilmaus "ehdotuksista yhteisön säädöksiksi EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla" voidaan tulkita laajasti ja ensi silmäyksellä sen saatetaan käsittää kattavan EKP:n toimivaltaan perustamissopimuksen tai perussäännön nojalla kuuluvat tai liittyvät alueet mukaan lukien sen toimivalta toteuttaa sisäiseen organisaatioonsa ja henkilöstönsä palvelussuhteen ehtoihin liittyviä toimenpiteitä.

136. Tällainen EY 105 artiklan 4 kohdan tulkinta ei kuitenkaan sovi yhteen perustamissopimuksen systemaattisen tulkinnan kanssa. EY 105 artikla on sijoitettu perustamissopimuksen kolmannen osan VII osaston 2 lukuun (Rahapolitiikka). EY 105 artikla, joka on kyseisen luvun ensimmäinen artikla, jakautuu kuuteen kohtaan. Artiklan 1 kohdassa esitetään EKPJ:n ensisijainen tavoite ja 2 kohdassa luetellaan EKPJ:n perustehtävät. Artiklan 3 kohdassa lähinnä selvennetään 2 kohdan kolmannen luetelmakohdan sisältöä ja 4 kohdassa määrätään EKP:n kuulemisesta.

137. Artiklan 4 kohdan ilmaisu EKP:n "toimivaltaan kuuluvilla aloilla" on tulkittava EY 105 artiklan 2 kohdassa lueteltujen tehtävien mukaan ottaen huomioon myös se, että EY 105 artikla on sisällytetty 2 lukuun, jonka otsikko on "Rahapolitiikka", eikä 3 lukuun, johon sisältyvät EKP:a koskevat "Institutionaaliset määräykset".[102] Mielestäni tästä seuraa, että EY 105 artiklan 4 kohtaa on tulkittava siten, että sitä sovelletaan ehdotuksiin toimenpiteiksi, jotka koskevat EY 105 artiklan 2 kohdassa lueteltuja aloja (rahapolitiikka, valuuttamarkkinatoimet, valuuttavarantojen hoito ja maksujärjestelmät) ja kenties myös EY 105 artiklan 5 ja 6 kohdassa (vakauden valvonta) sekä EY 106 artiklassa tarkoitettuja aloja (setelien ja metallirahojen liikkeeseen laskeminen). EY 105 artiklan 4 kohtaa ei kuitenkaan sovelleta EKP:lle perussäännön 12 ja 36 artiklassa osoitetun erityisen toimivallan alaan sisältyviin tai liittyviin toimenpiteisiin.[103]

138. Tätä näkemystä tukevat mielestäni EY 105 artiklan 4 kohdan valmistelutyöt. Komission vuonna 1991 esittämässä luonnoksessa sopimukseksi Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta talous- ja rahaliiton toteuttamiseksi[104] ehdotettiin EKP:n kuulemista "kaikista ehdotuksista yhteisön lainsäädännöksi — — rahapolitiikkaa, vakauden valvontaa, pankki- tai rahoitustoimintaa koskevilla aloilla". Sopimusluonnoksen kanssa esitetyissä perusteluissa komissio totesi, että sen ehdotuksessa

102 — Tältä osin voidaan todeta, että EY 112 artiklan 2 a kohdassa — VII osaston 3 luvussa — määrätään nimenomaisesti EKP:n neuvoston kuulemisesta ennen johtokunnan puheenjohtajan, varapuheenjohtajan ja muiden jäsenten nimittämistä.

103 — Ks. edellä alaviitteessä 46 mainittu Smits, R., s. 212; Rideau, J., *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes* (kolmas painos, 1999), s. 614, jossa todetaan, että EY 105 artiklan 4 kohdan nojalla EKP on "associée à l'exercice du pouvoir de décision attribué au Conseil *en matière monétaire*" (kursivointi tässä).

104 — Euroopan yhteisöjen tiedote nro 2/91.

"velvoitetaan komissio kuulemaan EKP:a kaikissa sen toimialaan kuuluvissa lainsäädäntöehdotuksissa". [105] Voidaan kohtuudella olettaa, että perustamissopimuksen laatijat eivät tarkoittaneet muuta viitatessaan EY 105 artiklan 4 kohdassa EKP:n "toimivaltaan kuuluviin aloihin"; tämä päätelmä sopii yhteen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen muiden valmisteluasiakirjojen [106] kanssa.

139. Edellä esitettyä päätelmää ei voida kiistää sillä perusteella, että EY 105 artiklan 4 kohdassa viitataan monikossa EKP:n toimivaltaan kuuluviin "aloihin". EY 117 artiklan 6 kohdassa puolestaan määrättiin — EKP:n perustamiseen saakka — ERI:n kuulemisesta ehdotetuista yhteisön säännöksistä ERI:n "toimivaltaan kuuluvalla alalla". Yksikön käyttö määräyksessä vastasi sitä tosiseikkaa, että ERI:n tehtävät olivat rajoitetut; EY 117 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan sen tehtävä oli pääasiassa valmistella rahaliiton kolmatta vaihetta. Perustamissopimuksen 2 luvun VII osaston määräyksissä EKP:lle annetut tehtävät ovat kuitenkin paljon laajempia, ja EY 105 artiklan 4 kohdan viittauksen EKP:n toimivaltaan kuuluviin "aloihin" on mielestäni tulkittava vastaavan tätä tilannetta.

140. Ehdottamani tulkinta on myös yhteensoveltuva EY 105 artiklan 4 kohdan päämäärän kanssa. Määräyksessä tarkoitetulla kuulemisella pyritään nähdäkseni takaamaan, että lainsäätäjällä on asianmukaiset tiedot toteutettaessa toimenpiteitä, jotka liittyvät aiheisiin, joissa EKP:lla on erityistä tietämystä tai asiantuntemusta, ja erityisesti rahapolitiikkaan. [107] EY 105 artiklan 4 kohdassa tarkoitetulla EKP:n osallistumisella pyritään vahvistamaan yhteisön lainsäädännön laatua koko yhteisön hallintojärjestelmän eduksi; sen tarkoituksena ei ole suojata EKP:n etuja tai antaa EKP:lle määräysvaltaa kaikissa sen sisäiseen organisaatioon mahdollisesti vaikuttavissa toimenpiteissä.

141. Koska asetus N:o 1073/1999 ei selvästi kuulu EY 105 ja EY 106 artiklassa esitettyihin EKP:n toimivaltaan kuuluviin aloihin, sitä ei ole annettu EY 105 artiklan 4 kohdan vastaisesti.

105 — Perustelut sopimusluonnoksen 106 b artiklaan, 4 kohta (iv).

106 — Neuvoston puheenjohtajana toimineen Luxemburgin esittämässä talous- ja rahaliittoa koskevassa sopimusluonnoksessa (*Europe Documents*, asiakirja nro 1722/1723, 5.7.1991) ei mainittu EKP:n kuulemista, mutta neuvoston puheenjohtajana toimineen Alankomaiden esittämässä talous- ja rahaliittoa koskevan sopimusluonnoksen 108 artiklan 2 kohdassa (*Europe Documents*, asiakirja nro 1740/1741, 1.11.1991) vaadittiin EKP:n kuulemista suunnitelmista lainsäädännöksi "rahapolitiikan, vakauden ja rahoituksen aloilla". Ks. samankaltainen ehdotus pääjohtajien komitean esittämän luonnoksen EKPJ:n perussäännöksi 4 artiklassa ja huomautukset luonnokseen (*Europe Documents*, asiakirja nro 1669/1670, 8.12.1990).

107 — Ks. myös edellä alaviitteessä 46 mainittu Smits, R., s. 210.

142. Edellä esitetyn päätelmän kannalta sillä, että neuvosto kuuli ERI:a ehdotuksesta asetukseksi N:o 1197/98, ei ole merkitystä. Neuvosto voi kuulla yhteisön toimielimiä ja elimiä myös silloin, kun se ei ole velvollinen niin tekemään. [108] Neuvoston päätöksellä kuulla ERI:a ei siis ole merkitystä määritettäessä EY 105 artiklan 4 kohdan soveltamisalaa. EKP ei myöskään ole, mikä mielestäni on oikein, väittänyt, että tästä kuulemisesta olisi seurannut perusteltu odotus, että EKP:a kuullaan muiden sisäistä organisaatiota ja henkilöstön palvelussuhteen ehtoja koskevien toimenpiteiden yhteydessä.

143. Päätelmä ei myöskään ole ristiriidassa neuvoston päätöksen 93/717/EY [109] kanssa, jossa määritetään tilanteet, joissa jäsenvaltioiden on EY 117 artiklan 6 kohdan mukaan kuultava ERI:a suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimialalla. [110] Päätöksen 1 artiklan mukaan ERI:a on kuultava erityisesti seuraavilla aloilla i) rahaasioita koskeva lainsäädäntö, ecun asema ja maksuvälineet, ii) kansallisten keskuspankkien asema ja toimivalta sekä rahapolitiikan välineet, iii) rahoitus-, finanssi- ja maksutasetilastojen kerääminen, laatiminen ja levittäminen, iv) korvaus- ja maksujärjestelmät, erityisesti rajat ylittävien toimien osalta ja v) rahoituslaitoksiin sovellettavat säännöt, jos ne vaikuttavat laitosten ja rahamarkkinoiden vakauteen. Mielestäni viittauksesta kansallisten keskuspankkien asemaan ja toimivaltaan liittyvään lainsäädäntöön ei voida päätellä, että keskuspankkien henkilöstön petosten ja muiden väärinkäytösten tutkimista koskeva lainsäädäntö kuuluisi ERI:n toimivaltaan kuuluvaan alaan tai vastaavasti EKP:n toimivaltaan kuuluviin aloihin.

144. Lopuksi voitaisiin väittää, että yhteisön lainsäätäjällä olisi EY 108 artiklassa vaalitun EKP:n riippumattomuuden ja toimielinten välisen tasapainon periaatteen johdosta velvollisuus kuulla EKP:a toimenpiteistä, jotka ovat omiaan vaikuttamaan merkittävällä tavalla sen sisäiseen organisaatioon. Jos tällainen yleinen periaate olisi olemassa, ei lainsäätäjältä mielestäni kuitenkaan edellytettäisi virallisten neuvottelujen järjestämistä; se olisi ainoastaan velvollinen antamaan EKP:lle mahdollisuuden esittää kantansa ajoissa ennen kyseisen toimenpiteen toteuttamista. Koska EKP osallistui asianosaisten selvitysten mukaan petostentorjuntaviraston perustamista koskeviin neuvoston työryhmien kokouksiin, pysyvien edustajien komitean kokouksiin ja neuvoston istuntoihin, sille annettiin joka tapauksessa asianmukainen mahdollisuus ilmaista mielipiteensä.

108 — Ks. vastaavasti asia 165/87, komissio v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5545, Kok. Ep. IX, s. 741, 20 kohta).

109 — Jäsenvaltioiden viranomaisten velvollisuudesta kuulla Euroopan rahapoliittista instituuttia suunnitelmista lainsäädännöksi 22 päivänä marraskuuta 1993 tehty neuvoston päätös, EYVL L 332, s. 14.

110 — Päätös tehtiin 117 artiklan 6 kohdan mukaisesti, jossa määrätään, että "jäsenvaltioiden viranomaisten on niissä rajoissa ja sellaisin ehdoin, jotka neuvosto vahvistaa määräenemmistöllä komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja ERI:a kuultuaan, kuultava ERI:a suunnitelmista lainsäädännöksi sen toimivaltaan kuuluvalla alalla".

Riippumattomuus

145. EKP:n mukaan asetus N:o 1073/1999 — jos sen tulkitaan koskevan myös EKP:a — on EY 108 artiklassa tarkoitetun keskuspankin riippumattomuutta koskevan periaatteen vastainen.

146. Sen mukaan EY 108 artiklassa EKP:lle annettu riippumattomuus koskee kaikkia perustamissopimuksen ja perussäännön mukaan EKP:lle kuuluvia tehtäviä eikä ainoastaan EY 105 artiklan 2 kohdassa lueteltuja perustehtäviä. Perussäännön 12.3 ja 36.1 artiklan mukaan EKP hyväksyy työjärjestyksensä, jossa määritetään sen sisäinen organisaatio, ja vahvistaa henkilöstöä koskevat palvelussuhteen ehdot. Se käyttää tätä valtaa riippumattomasti. EKP viittaa lisäksi ERI:n vuonna 1998 antamaan lähentymisraporttiin,[111] jossa ERI antoi jäsenvaltioille ohjeita ja esitteli rahaliittoon pääsyn edellyttämän kansallisen lainsäädännön mukauttamisen edistymistä, ja väittää, että jotta se voi EY 108 artiklassa tarkoitetulla tavalla riippumattomasti käyttää toimivaltaansa, se on suojattava "kaikilta ulkoisilta vaikutuksilta".[112] Jo petostentorjuntaviraston asetuksessa N:o 1073/1999 säädettyä toimivaltaa itsessään voidaan pitää ulkoisena vaikutuksena, sillä sen toimivallan käytön uhka asettaa sen neuvoston ja johtokunnan jäsenille paineita. EKP myöntää kyllä, että on hyvin epätodennäköistä, että petostentorjuntavirasto käyttäisi toimivaltaansa tällä tavalla, mutta se korostaa, että EKP:n riippumattomuus on sekä muodollinen että aineellinen seikka. Taloudelliset toimijat, jotka eivät välttämättä tunne petostentorjuntaviraston institutionaalista rakennetta, saattaisivat epäillä, että komissiolla on mahdollisuus vaikuttaa EKP:n toimintaan petostentorjuntaviraston laajan toimivallan kautta, jota EKP:n mukaan voidaan verrata rikostutkinnan edellyttämiin valtuuksiin. Asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen saattaisi näin ollen vaarantaa rahoitusmarkkinoiden luottamuksen EKP:iin ja euroon.

147. Komissio vastaa näihin väitteisiin, että perustamissopimuksessa tarkoitettu EKP:n riippumattomuus on toiminnallista (fonctionnel) ja rajoittuu ainoastaan sen erityisten tehtävien toteuttamisen kannalta välttämättömään. Komission mukaan EKP ei myöskään ole osoittanut, kuinka petostentorjuntaviraston toimivalta suorittaa sisäisiä tutkimuksia saattaisi *käytännössä* vaikuttaa sen tehtäviin tai estää sitä toteuttamasta niitä. Tältä osin komissio korostaa, että asetuksen N:o 1073/1999 mukaan petostentorjuntavirasto ainoastaan selvittää tosiseikat ja asianmukaisten jatkotoimien toteuttaminen kuuluu EKP:lle itselleen tai tapauksen mukaan kansallisille

111 — Lähentymisraportti. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 109 j artiklan mukainen raportti, maaliskuu 1998.

112 — EKP:n väite vaikuttaa perustuvan ERI:n kertomuksessa, s. 292, esitettyyn toteamukseen, jonka mukaan "ohjeiden ja vaikuttamispyrkimysten kielto kattaa kaiken sellaisen ulkopuolisen vaikutuksen [kansallisiin keskuspankkeihin] EKP:n toimivaltaan kuuluvilla aloilla, joka estää pankkeja toimimasta perustamissopimuksen ja perussäännön mukaisesti".

oikeusviranomaisille. Petostentorjuntavirasto ei näin ollen voi vaikuttaa EKP:n päätöksentekoon tai sen sisäiseen petostentorjuntajärjestelmään.

148. Sen määrittämiseksi, voiko asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen EKP:iin loukata EKP:n riippumattomuutta, on tarkasteltava riippumattomuuden tarkoitusta ja pääasiallista sisältöä sellaisena kuin ne on määritetty perustamissopimuksessa ja perussäännössä. [113]

149. Palautan mieleen, että EY 108 artiklan mukaan "EKP — — taikka EKP:n päätöksentekoelimen jäsen ei pyydä eikä ota ohjeita yhteisön toimielimiltä tai laitoksilta" "käyttäessään sille perustamissopimuksella ja EKPJ:n perussäännöllä annettuja valtuuksiaan tai suorittaessaan niillä sille annettuja tehtäviään" ja "yhteisön toimielimet ja laitokset — — sitoutuvat kunnioittamaan tätä periaatetta ja pidättymään yrityksistä vaikuttaa EKP:n — — päätöksentekoelinten jäseniin heidän suorittaessaan tehtäviään".

150. Määräyksellä luodaan sen sanamuodon mukaan keskuspankin riippumattomuuden periaate. [114] Kuten EKP:kin korostaa, on selvää, että näin luotu riippumattomuus ei ole tavoite sinänsä, vaan sillä pyritään erityiseen päämäärään. Suojaamalla EKP:n päätöksentekomenettely lyhyen aikavälin poliittisilta paineilta riippumattomuuden periaatteella pyritään takaamaan EKP:n mahdollisuus hoitaa tehokkaasti hintojen vakauteen liittyviä tehtäviään ja vaarantamatta tätä tavoitetta tukemaan yhteisön talouspolitiikkaa EY 105 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla. [115]

151. Vaikka riippumattomuutta koskevan periaatteen vaikutukset on jossain määrin esitetty perussäännön määräyksissä, yhteisöjen tuomioistuimen saattaa olla tarpeen tarkastella niitä lähemmin, kuten nyt tarkasteltavana oleva asia osoittaa. Kuten EKP huomauttaa, periaatteeseen liittyy institutionaalisia, henkilöllisiä ja rahoitusta koskevia näkökohtia. [116]

152. EKP on institutionaalisesti riippumaton, sillä se on yhteisöstä erillinen oikeushenkilö, [117] joka tehtäviään suorittaessaan ei pyydä eikä ota ohjeita yhteisön toimie-

113 — Seuraavassa keskitytään EKP:n riippumattomuuteen suhteessa yhteisön toimielimiin ja elimiin. Lisätietoja EKP:n riippumattomuudesta suhteessa jäsenvaltioiden viranomaisiin, ks. Smits, R., mainittu edellä alaviitteessä 46, s. 161—178.

114 — Ks. Amtenbrink, F. ja de Haan, J., mainittu edellä alaviitteessä 47, s. 70.

115 — Keskuspankin riippumattomuuden ajatellaan tukevan talouspoliittisia tavoitteita, kuten inflaation laskemista ja kenties talouskasvun edistämistä. Ks. yleiskatsaus tätä seikkaa koskevista empiirisistä (mutta ei täysin vakuuttavista) todisteista esitetään teoksessa Amtenbrink, F., *The Democratic Accountability of Central Banks* (1999), s. 11—17 ja 23—26.

116 — Tässä käytetään samoja ilmaisuja kuin esim. teoksissa Louis, J.-V., *Vers un système européen de banques centrales* 1989, s. 25—28 ja Smits, R., mainittu edellä alaviitteessä 46, s. 155—158. Vastaavanlainen, joskaan ei identtinen, luokittelu ja lisää hyödyllisiä viitteitä edellä mainitussa teoksessa Amtenbrink, F., s. 18—22.

117 — EY 107 artiklan 2 kohta ja perussäännön 9.1 artikla.

limiltä tai elimiltä.[118] Yhteisön toimielimillä ja elimillä — joista yhteisöjen tuomioistuin on merkittävä poikkeus — ei ole oikeutta hyväksyä, keskeyttää, kumota tai lykätä EKP:n päätöksiä eikä toimielimillä ole äänioikeutta EKP:n neuvoston ja johtokunnan kokouksissa.[119] Lisäksi perustamissopimuksessa annetaan EKP:lle valta antaa asetuksia, tehdä päätöksiä sekä antaa suosituksia ja lausuntoja, jotka ovat tarpeen tiettyjen tehtävien suorittamiseksi[120] ja, kuten edellä jo on todettu, hyväksyä työjärjestyksensä, jossa määritetään sisäinen organisaatio, ja vahvistaa henkilöstöään koskevat palvelussuhteen ehdot.[121]

153. EKP:n neuvoston ja johtokunnan jäsenten nimittämistä, virkakautta ja ulkoista toimintaa koskevat säännöt takaavat EKP:lle laajan henkilöllisen riippumattomuuden. Näin ollen EKP:n johtokunnan puheenjohtaja ja muut jäsenet nimitetään (jäsenvaltioiden yhteisellä sopimuksella) kahdeksaksi vuodeksi, eikä heitä voida nimittää uudeksi toimikaudeksi.[122] Perussäännössä pyritään suojaamaan myös EKP:n neuvoston — jonka muodostavat EKP:n johtokunnan jäsenet sekä kansallisten keskuspankkien pääjohtajat[123] — henkilöllinen riippumattomuus siten, että siinä määrätään, että (kansallisten viranomaisten) on määrättävä, että keskuspankin pääjohtajan virkakausi on vähintään viisi vuotta.[124] Virkakausi turvataan, sillä erottamisesta voidaan päättää (yhteisön tuomioistuin EKP:n neuvoston tai johtokunnan pyynnöstä) ainoastaan, jos johtokunnan jäsen ei enää täytä niitä vaatimuksia, joita hänen tehtävänsä edellyttävät, tai hän on syyllistynyt vakavaan rikkomukseen.[125] Yhtä tiukkoja edellytyksiä sovelletaan, jos jäsenvaltio haluaa erottaa keskuspankin pääjohtajan, joka on myös EKP:n neuvoston jäsen.[126] Lisäksi johtokunnan jäsenet hoitavat tehtäväänsä päätoimisesti eivätkä tavallisesti voi hoitaa muita tehtäviä.[127]

154. EKP on myös taloudellisesti riippumaton. Sillä on oma talousarvio, jonka johtokunta laatii EKP:n neuvoston esittämien periaatteiden mukaan, sekä omat kansallisten keskuspankkien maksamat varat.[128] Lisäksi EKP:n nimittämät riippumattomat ulkopuoliset tarkastajat[129] tarkastavat sen tilit, ja tilintarkastustuomioistuimen toimivalta rajoittuu EKP:n hallinnon tehokkuuden arviointiin.[130]

118 — EY 108 artikla.
119 — EY 113 artiklan 1 kohta.
120 — EY 110 artikla.
121 — Perussäännön 12.3 ja 36.1 artikla.
122 — EY 112 artiklan 2 kohdan b alakohta ja perussäännön 12.2 artikla.
123 — EY 112 artiklan 1 kohta.
124 — Perussäännön 14.2 artiklan ensimmäinen alakohta.
125 — Perussäännön 11.4 artikla.
126 — Perussäännön 14.2 artiklan toinen alakohta.
127 — Perussäännön 11.1 artiklan toinen alakohta.
128 — Ks. edellä 113 kohta.
129 — Perussäännön 27.1 artikla.
130 — EY 248 artikla ja perussäännön 27.2 artikla.

155. Kuten edellä esitetystä yhteenvedosta ilmenee, perustamissopimuksella ja perussäännöllä EKP:lle annetaan laaja riippumattomuus, joka vastaa tai ehkä ylittää [131] kansallisten keskuspankkien riippumattomuuden, sellaisena kuin se oli ennen kansallisella tasolla toteutettuja rahaliittoon liittymisen edellyttämiä uudistuksia. [132] Riippumattomuuden periaate ei kuitenkaan tarkoita täydellistä eristäytymistä tai ettei se toimisi yhteistyössä yhteisön toimielinten ja elinten kanssa. Perustamissopimuksessa kielletään ainoastaan sellainen vaikuttaminen, joka olisi omiaan vaarantamaan EKP:n kyvyn toteuttaa tehokkaasti tehtäviään hintojen vakauttamisen alalla ja joka näin ollen olisi perusteetonta. [133]

156. Perustamissopimuksessa määrätään näin ollen tältä osin, että neuvoston puheenjohtaja ja yksi komission jäsen voivat osallistua EKP:n neuvoston kokouksiin [134] ja yleisneuvoston kokouksiin. [135] Vaikka heillä ei ole äänioikeutta, vaikuttaa selvältä, etteivät he toimi yksinomaan tarkkailijoina. Oletettavasti heillä on oikeus käyttää puheenvuoroja vaikuttaakseen kohtuuden rajoissa EKP:n päätöksentekoelinten päätöksiin, [136] ja neuvoston puheenjohtaja voi esittää asiaa EKP:n neuvostossa käsiteltäväksi. [137] Perustamissopimuksessa määrätään myös järjestelyistä, joiden kautta Euroopan parlamentti voi jonkin verran vaikuttaa EKP:n päätöksentekoon. Euroopan parlamenttia kuullaan johtokunnan jäsenten nimittämisessä. [138] EKP:n puheenjohtaja esittelee vuotuisen kertomuksen EKPJ:n toiminnasta sekä edellisen ja kuluvan vuoden rahapolitiikasta Euroopan parlamentille, joka voi käydä yleiskeskustelun sen pohjalta. [139] Parlamentin toimivaltaiset valiokunnat voivat lisäksi kuulla EKP:n puheenjohtajaa ja muita EKP:n johtokunnan jäseniä omasta aloitteestaan. [140]

157. Kuten komissio muistuttaa, neuvosto ja parlamentti voivat [141] lisäksi i) muuttaa tiettyjä perussäännön määräyksiä, [142] ii) hyväksyä EKP:n toimintaa koskevia täydentäviä sääntöjä, [143] iii) antaa EKP:lle erityistehtäviä, jotka koskevat vakauden valvontaa, [144] iv) tehdä kansainvälisiä

131 — Ks. Foresti, M., "The independence of the European Central Bank: the Maastricht Treaty in the light of the theory of 'Central Bank independence'", teoksessa Beretta, S., (toim.) *Verso il completamento dell'integrazione europea: aspetti reali e finanziari* (1996), s. 13; Begg, I. ja Green, D., "The political economy of the European Central Bank", teoksessa Arestis, P. ja Sawyer, M., (toim.), *The Political Economy of Central Banking* (1998), s. 122; Sobbrio, G., "The role of the European Central Bank: independence, control, regulations and European institutions", *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze* 2001, s. 335, sivulla 349.

132 — Edellytykset esitetään erityisesti EY 109 artiklassa ja perussäännön 14 artiklassa.

133 — Ks. vastaavasti Louis, J.-V., "A Legal and institutional approach for building a monetary union", *Common Market Law Review* 1998, s. 33, sivulla 44.

134 — EY 113 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta.

135 — Perussäännön 46.2 artikla.

136 — Ks. vastaavasti Smits, R., mainittu edellä alaviitteessä 46, s. 171—173.

137 — EY 113 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

138 — EY 112 artiklan 2 kohdan b alakohta.

139 — EY 113 artiklan 3 kohdan ensimmäinen alakohta.

140 — EY 113 artiklan 3 kohdan toinen alakohta.

141 — Parlamentin puoltavaa lausuntoa edellytetään i) perussäännön muuttamisessa EY 107 artiklan 5 kohdan ja perussäännön 41.1 artiklan mukaisesti sekä ii) vakauden valvontaa koskevien tehtävien antamisessa EY 105 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

142 — Muutokset toteutetaan EY 107 artiklan 5 kohdassa määritetyn erityisen menettelyn kautta.

143 — EY 105 artiklan 6 kohta.

144 — EY 105 artiklan 6 kohta.

rahapoliittisia sopimuksia [145] ja v) delegoida valtuuksia EKP:lle ja määrätä niiden käyttämistä koskevista ehdoista. [146]

158. Näitä määräyksiä, joilla vahvistetaan i) EKP:n rajattu demokraattinen vastuu sille perustamissopimuksessa annettujen tehtävien suorittamisesta [147] ja määrätään ii) perustamissopimuksen VII osaston 1 luvun mukaisesti yhteisön talouspolitiikasta vastaavien toimielinten sekä yhteisön rahapolitiikasta vastaavan EKP:n välisestä yhteistyöstä, voidaan verrata niihin perustamissopimuksen määräyksiin, joiden mukaan EKP:n toimintaa, kuten kaikkien yhteisön toimielinten ja elinten toimintaa, koskee oikeusvaltio- eli lainalaisuusperiaate. [148] EKP on näin ollen yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan alainen ja yhteisön oikeus sitoo sitä. [149]

159. EKP:n väitteitä on tarkasteltava näiden huomioiden perusteella. EKP esittää lähinnä kaksi väitettä. Se väittää ensinnäkin, että asetuksella N:o 1073/1999 petostentorjuntavirastolle annettu toimivalta saattaa asettaessaan sen hallintoelinten jäsenet paineen alaisiksi *tosiasiallisesti* vaarantaa EKP:n kyvyn toteuttaa riippumattomasti sille perustamissopimuksella annettuja tehtäviä ja käyttää toimivaltaa. Toiseksi se väittää, että asetuksella petostentorjuntavirastolle annettu toimivalta voidaan *käsittää* siten, että se horjuttaa EKP:n kykyä toimia riippumattomasti.

160. Ensimmäistä väitettä ei voida hyväksyä. Kuten komissio on osoittanut, EKP ei ole selittänyt, kuinka petostentorjuntaviraston asetuksen N:o 1073/1999 mukainen toimivalta voisi käytännössä vaikuttaa EKP:n päätöksentekomenettelyyn. Nähdäkseni EKP ei olisi voinutkaan antaa tällaista selitystä.

161. Kuten EKP korostaa, on totta, että petostentorjuntavirasto ei ole täysin komissiosta erillinen elin; petostentorjuntavirasto on perustettu päätöksellä, [150] joka perustui komission toimivaltaan toteuttaa sisäistä organisaatiota koskevia toimenpiteitä, [151] ja asetuksen N:o 1073/1999 johdanto-osassa mainitaan petostentorjunta-

145 — EY 111 artikla.

146 — EY 110 artiklan 1 ja 3 kohta.

147 — Perustamissopimuksen mukaisen EKP:n vastuun asianmukaisuus ei ole nyt tarkasteltavan olevassa asiassa olennaista. Vastuun osalta ks. Gormley, L. ja de Haan, J., "The democratic deficit of the European Central Bank", *European Law Review* (1996), s. 95, Amtenbrink, F., mainittu edellä alaviitteessä 116, erityisesti s. 359—363, de Haan, J. ja Eijffinger, S., "The democratic accountability of the European Central Bank: a comment on two fairy-tales" *Journal of Common Market Studies* 2000, s. 393.

148 — Periaate vahvistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa.

149 — EY 230, EY 232, EY 234, EY 237, EY 241 ja EY 235 artikla yhdessä EY 288 artiklan ja perussäännön 14.2, 35 ja 36 artiklan kanssa.

150 — Mainittu edellä alaviitteessä 11.

151 — EY 218 artikla, HT 16 artikla ja Euratom 131 artikla. Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että "komission sisäistä organisaatiota koskevia komission päätöksiä voidaan soveltaa virastoon siltä osin kuin ne ovat yhteensopivia yhteisön lainsäätäjän antamien virastoa koskevien säännösten, tämän päätöksen ja tämän päätöksen soveltamista koskevien yksityiskohtaisten sääntöjen kanssa".

viraston olevan "komission yhteyteen perustettu virasto".[152] Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom ja asetuksen N:o 1073/1999 säännöksistä ilmenee kuitenkin, että petostentorjuntavirasto ei ole myöskään tavanomainen komission osasto.

162. Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 3 artiklan mukaan petostentorjuntavirasto "käyttää toimivaltaansa tutkimuksiin täysin itsenäisesti". Asetuksen N:o 1073/1999 12 artiklan 3 kohdassa täsmennetään, että "täyttäessään ulkoisten tai sisäisten tutkimusten aloittamiseen ja toteuttamiseen ja tutkimusten johdosta laadittaviin lopullisiin tutkintakertomuksiin liittyviä tehtäviään johtaja ei pyydä eikä ota ohjeita miltään hallitukselta, toimielimeltä tai elimeltä".[153]

163. Petostentorjuntaviraston riippumattomuuden takaamiseksi päätöksessä 1999/352/EY, EHTY, Euratom ja asetuksessa N:o 1073/1999 säädetään erityisesti, että petostentorjuntavirastoa johtaa johtaja[154] ja valvontakomitea toteuttaa tutkintatoimiin kohdistuvaa valvontaa.[155] Viraston johtaja johtaa yksin petostentorjuntaviraston tutkimusten toteuttamista[156] ja käyttää nimittävälle viranomaiselle kuuluvia valtuuksia.[157] Komissio nimittää johtajan viideksi vuodeksi saatuaan valvontakomitean myönteisen lausunnon ja kuultuaan Euroopan parlamenttia ja neuvostoa.[158] Komissio voi ryhtyä kurinpitotoimiin johtajaa vastaan vain perustellusta päätöksestä kuultuaan valvontakomiteaa.[159] Valvontakomiteassa on viisi riippumatonta ulkopuolista jäsentä, jotka täyttävät omissa maissaan edellytykset viraston toimialaan liittyviin korkeisiin virkoihin,[160] jäsenten toimikausi on kolme vuotta[161] ja Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio nimittävät komitean jäsenet yhteisellä sopimuksella.[162]

164. Päätöksessä 1999/352/EY, EHTY, Euratom ja asetuksessa N:o 1073/1999 säädetyn petostentorjuntaviraston riippumattomuuden mukaisesti viraston johtaja päättää yksin sisäisten tutkimusten aloittamisesta yksittäisissä tapauksissa. Johtaja päättää tutkimusten aloittamisesta omasta

152 — Johdanto-osan neljäs perustelukappale.

153 — Ks. myös asetuksen johdanto-osan 18 perustelukappale.

154 — Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 5 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta, asetuksen N:o 1073/1999 12 artiklan 1 kohta.

155 — Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 4 artikla, asetuksen N:o 1073/1999 11 artikla. Katso yksityiskohtainen selvitys valvontakomitean toiminnasta: petostentorjuntaviraston valvontakomitean kertomus heinäkuu 2000—syyskuu 2001, 11.10.2001.

156 — Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 5 artiklan 1 kohdan toinen alakohta; asetuksen N:o 1073/1999 6 artiklan 1 kohta.

157 — Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 6 artiklan 1 kohta.

158 — Päätöksen 1999/352/EY, EHTY, Euratom 5 artiklan 1 kohdan ensimmäinen alakohta; asetuksen N:o 1073/1999 12 artiklan 2 kohta. Johtaja voidaan nimittää kerran uudeksi toimikaudeksi.

159 — Asetuksen N:o 1073/1999 12 artiklan 4 kohta.

160 — Asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 2 kohta.

161 — Asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 3 kohta. Jäsen voidaan nimittää kerran uudeksi toimikaudeksi.

162 — Asetuksen N:o 1073/1999 11 artiklan 2 kohta.

aloitteestaan tai toimielimen tai elimen pyynnöstä. [163] Jos johtaja katsoo, että jokin komission toteuttama toimenpide vaarantaa hänen riippumattomuuttaan, hän voi nostaa kanteen komissiota vastaan yhteisöjen tuomioistuimessa. [164]

165. Nämä institutionaaliset ja oikeudelliset järjestelyt takaavat petostentorjuntaviraston huomattavan toiminnallisen riippumattomuuden, vaikka se onkin perustettu komission hallinnollisen ja talousarviota koskevien rakenteiden puitteissa. Tämän vuoksi on nähdäkseni vain vähäinen, lähes olematon vaara, että komissio tai jokin muu toimielin taikka elin voisi käyttää petostentorjuntavirastoa poliittisen painostuksen välineenä EKP:n hallintoelinten jäseniä kohtaan.

166. Kuten neuvosto korostaa, tätä näkemystä tukee se seikka, ettei petostentorjuntavirasto valvo jatkuvasti EKP:n rahoitushallintoa; se toimii ainoastaan, jos poikkeuksellisesti ilmenee perusteita epäillä asetuksessa N:o 1073/1999 tarkoitettuja petoksia tai sääntöjenvastaisuuksia. Silloinkaan petostentorjuntavirastolla ei ole toimivaltaa ryhtyä kurinpidollisiin tai oikeustoimiin, vaikka sisäisissä tutkimuksissa paljastuisi petoksia tai sääntöjenvastaisuuksia. Petostentorjuntaviraston tärkeimmät tehtävät ovat, kuten komissio korostaa, i) tutkia petoksia ja sääntöjenvastaisuuksia koskevat epäilyt muun muassa analysoimalla toimielinten, elinten tai yksittäisten henkilöiden sille toimittamia tietoja, [165] toteuttamalla tarkastuksia ja todentamisia paikalla, [166] tutkimalla asiakirjoja ja kirjanpitoa [167] ja pyytämällä suullisia tietoja toimielinten ja elinten jäseniltä ja johtohenkilöiltä, [168] ii) laatia kertomuksia, joissa ilmoitetaan erityisesti todetut seikat, mahdollinen taloudellinen vahinko ja tutkinnan päätelmät sekä johtajan suositukset jatkotoimiksi, ja iii) toimittaa sisäisestä tutkimuksesta laadittu kertomus ja kaikki siihen liittyvät tarpeelliset asiakirjat asianomaiselle toimielimelle tai elimelle [169] sekä — kun asiat voivat johtaa rikossyytteisiin — asianomaisen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille. [170] EKP:n on näin ollen "toteutettava sisäisten tutkimusten tulosten edellyttämät kurinpidolliset ja oikeudelliset jatkotoimet" ja "ilmoitettava viraston johtajalle toteutetuista tutkimuksen jatkotoimista johtajan kertomuksensa päätelmissä vahvistamassa määräajassa". [171]

167. Lisäksi EKP voisi, kuten komissio ja Alankomaiden hallitus korostavat, kieltäytyä antamasta sellaisia tietoja, jotka ovat erityisen merkittäviä, jotta se voisi toteuttaa tehtäviään riippumattomasti hintojen vakauden alalla asetuksen N:o 1073/1999

163 — Asetuksen N:o 1073/1999 5 artikla. Katso myös asetuksen johdanto-osan 12 perustelukappale, jonka mukaan "viraston riippumattomuuden varmistamiseksi sille tällä asetuksella uskotuissa tehtävissä, viraston johtajalle olisi annettava toimivalta aloittaa tutkimus omasta aloitteestaan".

164 — Asetuksen N:o 1073/1999 12 artiklan 3 kohta.

165 — Asetuksen N:o 1073/1999 7 artiklan mukaan toimielinten ja elinten on toimitettava viipymättä virastolle kaikki tiedot, jotka liittyvät mahdollisiin petoksiin, lahjontaan tai muuhun laittomaan toimintaan.

166 — Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 2 kohta ja 6 artikla.

167 — Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 2 kohta.

168 — Asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 2 kohta.

169 — Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan 4 kohta.

170 — Asetuksen N:o 1073/1999 10 artiklan 2 kohta.

171 — Asetuksen N:o 1073/1999 9 artiklan 4 kohta.

4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti tehtävässä päätöksessä.[172] Tässä yhteydessä voidaan huomauttaa, että vaikka komissio, neuvosto ja Euroopan parlamentti ovat tehneet 4 artiklan mukaiset päätökset ilman tällaisia poikkeuksia,[173] yhteisöjen tuomioistuin on liittymättä toimielinten väliseen sopimukseen tehnyt päätöksen,[174] jossa — ottaen huomioon tuomioistuimen tehtävät, sen riippumattomuus ja tarve pitää tietyt käsittelynsä salaisina[175] perustamissopimuksen ja yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön mukaisesti[176] — jätetään sisäisten tutkimusten soveltamisalan ulkopuolelle oikeudenkäynnissä saatuja tai laadittuja asiakirjoja ja tietoja.[177]

168. Entäpä toinen EKP:n esittämä väite, jonka mukaan petostentorjuntavirastolle asetuksella N:o 1073/1999 annettu toimivalta voidaan *käsittää* siten, että se vaarantaa EKP:n kyvyn toimia riippumattomasti?

169. Tätäkään väitettä ei voida hyväksyä.

170. Voi hyvinkin olla totta, kuten EKP väittää, että taloudellisten toimijoiden ei voida olettaa olevan täysin tietoisia niistä institutionaalisista järjestelyistä, jotka takaavat petostentorjuntavirastolle laajan toiminnallisen riippumattomuuden komissiosta, ja taloudelliset toimijat voivat virheellisesti kuvitella, että komissio pystyisi painostamaan EKP:a petostentorjuntaviraston toteuttamilla tutkimuksilla tai uhkaamalla niillä. Toisaalta muita taloudellisia toimijoita saattaisi rauhoittaa tieto siitä, että vaikka EKP onkin riippumaton, sen rahoitusjärjestelyjä koskee kuitenkin sama ulkoisen, asiantuntevan ja riippumattoman valvonnan järjestelmä kuin muitakin yhteisön toimielimiä ja elimiä. Nähdäkseni EKP:n maine saattaisi kärsiä merkittävää vahinkoa, jos sen jäseniä, hallintoa tai henkilöstöä koskevia petossyytteitä ei voitaisi selvittää EKP:n ulkopuolisen elimen toteuttaman tutkimuksen avulla.

171. Lisäksi perustamissopimuksessa ja perussäännössä taataan EKP:lle hyvin laaja

172 — Ks. jäljempänä 186 kohta.

173 — Petosten, lahjonnan ja yhteisöjen etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 2 päivänä kesäkuuta 1999 tehty komission päätös 1999/396/EY, EHTY, Euratom, (EYVL L 149, s. 57); petosten, lahjonnan ja yhteisöjen etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä 25 päivänä toukokuuta 1999 tehty neuvoston päätös 1999/394/EY, EHTY, Euratom (EYVL L 149, s. 36); työjärjestyksen muutoksista 25 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn, Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) sisäisiä tutkimuksia koskevan toimielinten välisen sopimuksen johdosta 18 päivänä marraskuuta 1999 tehty Euroopan parlamentin päätös ja, edellisen liitteenä, petosten, lahjonnan ja yhteisöjen etua vahingoittavan muun laittoman toiminnan torjumista koskevien sisäisten tutkimusten edellytyksistä ja yksityiskohtaisista säännöistä tehty Euroopan parlamentin päätös (EYVL L 202, s. 1).

174 — Décision de la Cour de Justice du 26 octobre 1999 relative aux conditions et modalités des enquêtes internes en matière de lutte contre la fraude, la corruption et toute activité illégale préjudiciable aux intérêts des Communautés. Päätös on saatavilla ainoastaan ranskankielisenä eikä sitä ole julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

175 — Päätöksen johdanto-osan viides, kuudes ja seitsemäs perustelukappale.

176 — Pöytäkirja Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen perussäännöstä, allekirjoitettu Brysselissä 17 päivänä huhtikuuta 1957, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna Amsterdamin sopimuksen 6 III (3)(c) artiklalla.

177 — Päätöksen 3 artikla.

institutionaalinen, henkilöllinen ja taloudellinen riippumattomuus.[178] Tätä perustuslaillista taustaa vasten — jonka keskeiset piirteet varmasti ovat taloudellisten toimijoiden tiedossa — asetuksen N:o 1073/1999 soveltamisen vaikutukset EKP:n riippumattomuuteen ovat joka tapauksessa hyvin rajalliset. Tämä on nähdäkseni totta, vaikka EKP:lla suhteellisen nuorena elimenä ei vielä välttämättä olekaan joidenkin kansallisten keskuspankkien vankkaa ja pitkäikäistä mainetta.

172. Keskuspankin riippumattomuutta koskevat erikoisalan lähdeteokset tukevat tätä näkemystä.[179] Tässä kirjallisuudessa ei esitetä, että vapaus jäädä kansallisten oikeusviranomaisten tai erityisten petostentorjuntayksiköiden tutkimusten ulkopuolelle olisi olennaista tai edes merkityksellistä määritettäessä pankin yleistä riippumattomuutta tai sen kykyä huolehtia hintojen vakaudesta.

173. Kuten neuvosto on korostanut, väitettä, jonka mukaan petostentorjuntaviraston toimivalta olisi omiaan vaarantamaan käsityksen EKP:n riippumattomuudesta, on arvioitava myös jäsenvaltioiden tilanteen perusteella. Vaikka jäsenvaltioissa ei kenties olisikaan täsmälleen petostentorjuntavirastoa vastaavaa elintä, vertailevasta tutkimuksesta käy ilmi, että kansallisiin keskuspankkeihin sovelletaan useita erilaisia ulkoisia valvontajärjestelmiä petosten paljastamiseksi ja torjumiseksi. Kaikissa jäsenvaltioissa kansalliset keskuspankit ovat näin ollen yleisen syyttäjän viraston tai kansallisen poliisilaitoksen valvonnan alaisia, ja niiden tutkintavaltuudet ovat petostentorjuntavirastolle asetuksella N:o 1073/1999 annettuja valtuuksia laajemmat.[180] Useimpien jäsenvaltioiden lainsäädännössä säädetään myös sellaisten tilapäisten parlamentaaristen valiokuntien perustamisesta, joilla on asetuksessa N:o 1073/1999 tarkoitetun kaltaiset tutkintavaltuudet,[181] ja annetaan julkisen tilintarkastusviranomaisen tehtäväksi tarkastaa kansallisten keskuspankkien tilit ja tutkia petosepäilyt.[182] Kuten neuvosto korostaa, ERI:n ja EKP:n lähestymisraporteissa ei viitata miltään osin siihen, että tällainen kansallisen lainsäädännön säännös vaikuttaisi EY 108 artiklassa tarkoi-

178 — Ks. edellä 148—158 kohta.

179 — Ks. yleiskatsaukseksi ja muista kirjallisuusviitteistä edellä alaviitteessä 116 mainittu Amtenbrink, F., s. 11—26.

180 — Vaikuttaa siltä, että useimmissa jäsenvaltioissa petostentutkinta kuuluu poliisilaitoksen ja/tai syyttäjäviranomaisten tehtäviin. Joissakin jäsenvaltioissa tehtävä kuuluu kuitenkin syyttäjäviranomaisten tai poliisin erityisosastolle. Toisissa jäsenvaltioissa syyttäjäviranomaisten ja poliisin ulkopuolisella elimellä on olennaisilta osin samanlainen toimivalta kuin poliisilla petosten alalla.

181 — Näin on ainakin Belgiassa, Tanskassa, Suomessa, Ranskassa, Saksassa, Kreikassa, Italiassa, Alankomaissa, Portugalissa, Espanjassa ja Ruotsissa.

182 — Näin on ainakin Itävallassa, Suomessa, Ranskassa, Saksassa, Irlannissa, Alankomaissa, Espanjassa ja (EKPJ:n alaan kuuluvia tehtäviä lukuun ottamatta) Portugalissa. Jäsenvaltioissa, joiden lainsäädännössä ei säädetä julkisesta tilintarkastusviranomaisesta, keskuspankin tilit tarkastaa tavallisesti riippumaton ulkopuolinen tilintarkastaja. Näin on Tanskassa, Irlannissa, Luxemburgissa, Portugalissa ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

tettuun kansallisten keskuspankkien riippumattomuuteen.[183] Ei ole myöskään mitään näyttöä siitä, että ulkoisten elinten toteuttamista kansallisia keskuspankkeja koskevista tutkimuksista olisi ollut haittaa niiden maineelle rahoitusmarkkinoilla tai niiden kyvylle toteuttaa tehokasta rahapolitiikkaa hintojen vakauttamiseksi.

174. EKP:n väitettä ei myöskään voida hyväksyä, vaikka olisikin osoitettu tai voitaisiin osoittaa, että asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen heikentäisi jossain määrin markkinoiden luottamusta EKP:iin. Kuten edellä on osoitettu, EKP:n toimintaan sovelletaan lainalaisuusperiaatetta. Se on siis velvollinen sekä huolehtimaan hintojen vakaudesta ja osaltaan edistämään yhteisön tavoitteiden saavuttamista EY 105 artiklan mukaisesti että toteuttamaan tehtäviään lainmukaisesti ja välttäen yhteisön taloudellisia etuja haittaavia petoksia. Asetuksen N:o 1073/1999 soveltamisella EKP:iin pyritään tukemaan EKP:a sen pyrkimyksissä huolehtia siitä, että näitä velvoitteita noudatetaan ja valvotaan.

175. Näin ollen EKP:n väite, jonka mukaan asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen olisi EY 108 artiklassa tarkoitetun riippumattomuuden periaatteen vastainen, on nähdäkseni hylättävä.

183 — Ks. ERI:n raportti "Talouksien lähentymisen arviointi 1996", marraskuu 1996, s. 100—104; ERI:n lähentymisraportti 1998, mainittu edellä alaviitteessä 111, s. 12 ja 13 sekä 291—295; EKP:n lähentymistä koskeva kertomus 2000, s. 65, 69—72; EKP:n lähentymistä koskeva kertomus 2002, s. 40 ja 44—46. Kertomukset ovat saatavilla osoitteessa http://www.ecb.int.

Suhteellisuusperiaate

176. Tämä johdattaa minut tarkastelemaan viimeistä EKP:n nyt tarkasteltavana olevassa asiassa esittämää asetuksen pätemättömyyttä koskevaa väitettä. EKP väittää, että asetus N:o 1073/1999 on suhteellisuusperiaatteen vastainen niiltä osin kuin sitä sovelletaan EKP:iin. Tämän väitteensä tueksi se esittää kolme olennaista perustelua.

177. Ensinnäkin asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen EKP:iin on sen mukaan tarpeetonta, sillä EKP:n taloudellinen valvonta on jo riittävää: sisäisestä valvonnasta vastaavat sisäisen tarkastuksen osasto ja petostentorjuntakomitea, ja ulkoisesta valvonnasta vastaavat perussäännön 27 artiklan mukaisesti riippumattomat tilintarkastajat. Jos yhteisön lainsäätäjä olisi katsonut lisävalvonnan tarpeelliseksi, EKP:n sisäisten petosten selvittäminen ja tutkiminen olisi voitu antaa ulkopuolisten riippumattomien tilintarkastajien tehtäväksi.

178. Toiseksi asetuksessa N:o 1073/1999 tarkoitettu järjestelmä ei sovi EKP:n mukaan sen tehtävien erityisluonteeseen. Suurin osa EKP:n tehtävistä on hyvin herkkiä markkinoiden toiminnalle, ja tämän vuoksi niihin sovelletaan luottamuksellisuutta koskevia edellytyksiä. Koska petostentorjuntaviraston sisäisten tutkimusten aikana haltuunsa saamat tiedot voisivat vuotaa, EKP:n olisi jätettävä petostentorjuntaviraston tutkimusten ulkopuolelle kaikki EY 105 artiklan

2 kohdassa lueteltuihin sille kuuluviin tehtäviin liittyvät tiedot asetuksen 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisella päätöksellä. Petostentorjuntavirastolla olisi näin vain vähäinen asema ja sen rajoitettu mahdollisuus saada tietoja voisi jopa johtaa virheellisiin päätelmiin.

179. Kolmanneksi EKP väittää, ettei asetus N:o 1073/1999 myöskään sovellu EKPJ:n hajautettuun luonteeseen. EKP:n toiminnan sisäisistä tutkimuksista voisi EKP:n mukaan usein paljastua tarve tutkia yhden tai useamman kansallisen keskuspankin toimintaa. Tällaisten tutkimusten toteuttaminen ei kuitenkaan kuulu petostentorjuntaviraston toimivaltaan.

180. Vastauksena näihin väitteisiin komissio muistuttaa, että yhteisön lainsäätäjä katsoi tarpeelliseksi perustaa erillisen riippumattoman ja asiantuntevan elimen vahvistaakseen petostentorjuntaa kaikissa yhteisön toimielimissä ja elimissä. Sitä, että lainsäätäjä ei näin tehdessään huomioinut toimielinten ja elinten olemassaolevia erilaisia sisäisen ja ulkoisen valvonnan järjestelmiä, ei voida pitää suhteettomana. Nämä erilaiset valvontajärjestelmät varmasti vaikuttavat tapaan, jolla sisäiset tutkimukset käytännössä toteutetaan, mutta tämä ei ole riittävä peruste sille, että asetusta N:o 1073/1999 ei voitaisi ylipäänsä soveltaa.

181. Komission mukaan myöskään EKP:lle uskottujen tehtävien erityisluonne ei tee asetuksen N:o 1073/1999 soveltamisesta suhteetonta. EKP:n tehtävien luonne ja siihen liittyvä luottamuksellisuuden tarve ovat kysymyksiä, jotka voidaan ratkaista ja on ratkaistava EKP:n asetuksen 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti tekemällä päätöksellä. Myöskään EKPJ:n hajautettu toimintatapa ei ole riittävä peruste EKP:n väitteelle. Sillä, että petostentorjuntavirasto ei voi toteuttaa tutkimuksia kansallisissa keskuspankeissa, ei ole merkitystä sen kannalta, että sillä on toimivalta tutkia EKP:n toimia, ja tarvittaessa kansalliset viranomaiset voivat joka tapauksessa toteuttaa tutkimuksia kansallisissa keskuspankeissa yhteistyössä petostentorjuntaviraston kanssa.

182. EKP:n väitteitä ei voida hyväksyä.

183. Yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole korvata omalla arvioinnillaan yhteisön lainsäätäjän tekemää arviointia tarkasteltaessa yleisten toimenpiteiden laillisuutta. Yhteisöjen tuomioistuin voi kumota toimenpiteet ainoastaan, jos osoitetaan kiistatta, että ne kokonaisuudessaan tai tietyiltä osin ovat suhteettomia. Nyt tarkasteltavana olevassa asiassa ei siis ole olennaista se, ovatko EKP:a koskevat erilaiset sisäiset ja ulkoiset valvontajärjestelmät asianmukaisia, vaan se, onko lainsäätäjä perustaessaan yleisen ulkoisen ja riippumattoman valvontajärjestelmän selvästi ylittänyt sen, mikä on tarpeellista petosten torjumiseksi.

184. Asetuksen N:o 1073/1999 soveltaminen EKP:iin ei ole nähdäkseni selvästi tarpeetonta. Vaikka kanteen kohteena olevalla EKP:n päätöksellä perustettu sisäinen petostentorjuntajärjestelmä suojaakin sitä jossain määrin petoksilta ja muilta sääntöjenvastaisuuksilta, lainsäätäjä on mielestäni perustellusti katsonut, että ulkoisen ja riippumattoman elimen toteuttama valvonta olisi tehokkaampaa ja että — mikä on yhtä tärkeää —, se miellettäisiin tehokkaammaksi. Asetus N:o 1073/1999 on lisäksi annettu ennen kanteen kohteena olevan päätöksen tekemistä. Se, että kyseisellä päätöksellä parannetaan EKP:n petostentorjuntajärjestelmää (toisin sanoen perustetaan petostentorjuntakomitea), ei siis missään tapauksessa voi tehdä asetuksesta suhteetonta. Tätä näkemystä ei voida kiistää väittämällä, että perussäännön 27 artiklan nojalla nimitetyillä ulkopuolisilla tilintarkastajilla on valtuus tutkia ja tarkastaa EKP:n tilit, sillä tilintarkastus poikkeaa ratkaisevasti petostentorjuntaviraston toteuttamista tehtävistä ja valvonnasta.

185. EKP:lle uskottujen tehtävien erityisluonteen osalta olen samaa mieltä kuin komissio siitä, että kyse on asioista, jotka on ratkaistava osapuolten välisten lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisten rakentavien neuvottelujen [184] jälkeen asetuksen N:o 1073/1999 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisesti tehtävällä EKP:n päätöksellä.

186. EKP:n väite, jonka mukaan suurin osa sen tehtävistä, jollei kaikki, olisi jätettävä tällaisessa päätöksessä sisäisten tutkimusten soveltamisalan ulkopuolelle luottamuksellisuuden säilyttämiseksi, ei ole vakuuttava. Vaikka saattaakin olla totta, että EKP:n korkotason määrittämiseen ja euroseteleiden aitoustekijöihin liittyvät tiedot on pidettävä salaisina, EKP:n muuhun toimintaan liittyviä tietoja voidaan pitää vähemmän arkoina. Missään tapauksessa ei ole perusteita sille, että EKP:n muuhun kuin EY 105 ja EY 106 artiklassa lueteltuihin tehtäviin suoraan liittyvää toimintaa koskevat tiedot, kuten tavaroiden ja palveluiden hankintaa koskevat päätökset olisi suljettava sisäisten tutkimusten soveltamisalan ulkopuolelle. Tätä väitettyä tarvetta jättää päätöksiä soveltamisalan ulkopuolelle on lisäksi tarkasteltava asetuksen N:o 1073/1999 8 artiklan valossa, jossa säädetään seuraavaa: "Sisäisissä tutkimuksissa annetut tai saadut tiedot ovat niiden muodosta riippumatta luottamuksellisia, ja niillä on sama suoja kuin Euroopan yhteisöjen toimielimiin sovellettavissa säännöksissä — — .

Tällaisia tietoja ei erityisesti saa ilmaista muille kuin niille henkilöille, joiden kuuluu tehtäviensä vuoksi Euroopan yhteisöjen tai jäsenvaltioiden toimielimissä tuntea ne, eikä niitä saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin petosten, lahjonnan ja muun

184 — EY 10 artikla.

laittoman toiminnan torjumiseen." [185] Tässä artiklassa velvoitetaan myös viraston johtaja ja valvontakomitean jäsenet valvomaan EY 287 artiklan soveltamista. [186]

187. Lisäksi vaikka se, että petostentorjuntavirasto ei voi toteuttaa tutkimuksia kansallisissa keskuspankeissa omissa nimissään, saattaakin jossain määrin heikentää asetuksen N:o 1073/1999 tehokkuutta, EKP ei kuitenkaan ole esittänyt täsmällistä selitystä tukeakseen väitettään, jonka mukaan petostentorjuntavirasto tämän toimivaltaa koskevan rajoituksen vuoksi ei pystyisi toteuttamaan tehtäviään EKP:n osalta.

188. Lopuksi on muistettava, että komissio ehdotti aluksi petostentorjuntaviraston perustamista yhteisön asetuksella ja yksityiskohtaisten säännösten antamista sisäisten tutkimusten toteuttamisesta kaikissa yhteisön toimielimissä ja elimissä. [187] Tästä ehdotuksesta poiketen asetuksessa N:o 1073/1999 esitetään ainoastaan sisäisten tutkimusten menettelyjä koskevat yleiset säännöt ja säädetään yksityiskohtaisempien järjestelyjen hyväksymisestä 4 artiklan 1 ja 6 kohdan mukaisella päätöksellä. Olen samaa mieltä kuin neuvosto siitä, että järjestelmällä — joka mahdollistaa sen, että jokaisen toimielimen ja elimen erityiset tehtävät ja erityinen tilanne otetaan huomioon — luodaan asianmukainen ja oikeassa suhteessa oleva tasapaino toimielinjärjestelmän autonomian ja tehokkaan petostentorjunnan välille. [188]

189. Edellä esitetyn perusteella katson, että asetus N:o 1073/1999 ei ole suhteellisuusperiaatteen vastainen niiltä osin kuin sitä sovelletaan EKP:iin.

Tutkittavaksi ottaminen EY 241 artiklan nojalla

190. Kuten edellä on jo kertaalleen todettu, komissio katsoo, että EKP:n väite, jonka mukaan olisi EY 241 artiklan nojalla todettava, ettei asetusta N:o 1073/1999 sovelleta ("lainvastaisuusväite"), olisi jätettävä tutkimatta, koska EKP ei voi esittää tällaista väitettä. [189] Asianosaiset ja väliintulijat eivät ole esittäneet tältä osin yksityiskohtaisia huomautuksia. Ottaen huomioon päätelmän, jonka olen tehnyt EKP:n väitteensä tueksi esittämistä pääasiallisten perusteluiden aineellisista kysy-

185 — Asetuksen 8 artiklan 2 kohta.

186 — Asetuksen 8 artiklan 4 kohta. EY 287 artiklaa lainataan edellä 14 kohdassa.

187 — Ks. edellä 7 kohta ja alaviite 10.

188 — Ks. tältä osin myös asetuksen N:o 1073/1999 johdantoosan neljäs perustelukappale.

189 — Ks. edellä 98—100 kohta.

myksistä, käsittelen näin ollen tutkittavaksi ottamista vain ottamatta siihen lopullista kantaa.[190] Asia on vaikea, ja punnukset ovat eri näkökohtien osalta hiuksen hienosti tasan.

191. Kuten EKP korostaa, EY 241 artiklan sanamuoto tukee näkemystä, jonka mukaan toimielin tai elin voi vedota asetuksen pätemättömyyteen puolustukseksi sellaisen kanteen yhteydessä, jossa vaaditaan kyseisen toimielimen tai elimen toimenpiteen kumoamista kyseisen asetuksen vastaisena, sillä tässä artiklassa esitetään, että "asianosainen" riidassa, joka koskee "asetusta", voi "vaatia yhteisön tuomioistuimessa, että asetusta ei sovelleta", ja voitaisiin katsoa laillisuusperiaatteen vastaiseksi, jos tapauksessa, jossa tarkasteltavana on vastaajana olevan toimielimen tai elimen tietyiltä osin pätemättömäksi väittämä asetus, yhteisöjen tuomioistuin tutkimatta väitteitä ja mainiten ainoastaan, että ne olisi pitänyt esittää kumoamiskanteen yhteydessä, toteaisi kyseisen toimielimen tai elimen toimineen lainvastaisesti tai jättäneen velvoitteensa täyttämättä. Lisäksi vaikka yhteisöjen tuomioistuin ei olekaan koskaan nimenomaisesti todennut, että jäsenvaltio voi vedota asetuksen pätemättömyyteen puolustuksenaan EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen yhteydessä, se ei ole koskaan myöskään sulkenut pois tätä mahdollisuutta, ja joistakin tuomioista voidaan ymmärtää sen kannattavan implisiittisesti tätä mahdollisuutta.[191] Jos jäsenvaltioilla on tämä mahdollisuus, voidaan väittää, että yhteisön toimielimiä ja elimiä olisi kohdeltava samoin EY 230 artiklan mukaisten kumoamiskanteiden yhteydessä.

192. Kaikkia näitä väitteitä on kuitenkin tarkasteltava merkittävien periaatteellisten näkökohtien perusteella. EY 230 artiklan viidennessä kohdassa esitetyn kanteen nostamista koskevan määräajan tavoitteena on taata oikeusvarmuuden periaate yhteisössä. Jos EY 241 artiklaa tulkittaisiin siten, että siinä annetaan ylimääräinen mahdollisuus kantajille, joilla olisi ollut oikeus nostaa kumoamiskanne, mutta eivät ole niin tehneet, se olisi vastoin tätä tavoitetta ja saattaisi johtaa siihen, että menettelyä pyrittäisiin tahallisesti viivyttämään. Palautan mieliin tältä osin, että yhteisöjen

190 — Oikeuskäytännön mukaan tuomioistuimen asiana on arvioida, voidaanko asian olosuhteissa kanteen hylkäämistä komission esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä lausumatta pitää oikeutettuna hyvän oikeudenkäytön perusteella, ks. asia C-23/00 P, neuvosto v. Boehringer, tuomio 26.2.2002.

191 — Ks. tältä osin julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotus asiassa C-258/89, komissio v. Espanja, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3977, 15—21 kohta). Ks. myös julkisasiamies Roemerin ratkaisuehdotus asiassa 32/65, Italia v. neuvosto ja komissio, tuomio 13.7.1966 (Kok. 1966, s. 389, sivulla 414, Kok. Ep. I, s. 299); julkisasiamies Slynnin ratkaisuehdotus asiassa 181/85, Ranska v. komissio (Kok. 1987, s. 689, sivuilla 702—704); julkisasiamies Mancinin ratkaisuehdotus asiassa 204/86, Kreikka v. neuvosto, tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5323, Kok. Ep. IX, s. 689, 6 kohta) sekä Barav, A., "The exception of illegality in Community law: a critical analysis", *Common Market Law Review* 1974, s. 366; Dubois, P., "L'exception d'illégalité devant la Cour de Justice des Communautés européennes", *Cahiers de droit européen* 1978, s. 411; Schermers, H. ja Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Communities* (viides painos 1992), 467 ja 531 kohta; Lenaerts, K. & Arts, D., *Procedural Law of the European Union* (1999), s. 223.

tuomioistuin totesi asiassa C-188/92, *TWD*, antamassaan tuomiossa,[192] että henkilö ei voi riitauttaa toimenpidettä EY 234 artiklan nojalla tapauksessa, jossa ei ole epäilystäkään hänen kantajakelpoisuudestaan EY 230 artiklan neljännen kohdan perusteella, hän ei ole nostanut kannetta kyseisen artiklan viidennessä kohdassa esitetyn määräajan kuluessa. Yhteisöjen tuomioistuimen perustelut kyseisessä asiassa perustuivat pääosin tarpeeseen turvata oikeusvarmuuden periaate estämällä se, että yhteisön toimenpiteet voitaisiin loputtomasti kyseenalaistaa,[193] ja välttää se, että yksityishenkilöt kiertävät EY 230 artiklan viidennessä kohdassa asetettua määräaikaa.[194] Samaa päätelmää voidaan nähdäkseni soveltaa jäsenvaltioiden, toimielinten ja elinten riitauttaessa yhteisön toimenpiteet epäsuorasti EY 241 artiklan nojalla.[195]

193. Tätä perustelua voitaisiin pitää EY 241 artiklan tavoitteen mukaisena. Asiassa 92/78, Simmenthal, yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EY:n perustamissopimuksen 184 artiklassa (josta on tullut EY 241 artikla) "on kysymys yleisestä oikeusperiaatteesta, jolla taataan kullekin asianosaiselle tätä suoraan ja erikseen koskevan päätöksen kumoamiseksi oikeus riitauttaa toimielinten sellaisten aikaisempien toimenpiteiden pätevyys, jotka muodostavat oikeudellisen perustan kanteen kohteena olevalle päätökselle, jos asianosaisella ei ole ollut oikeutta nostaa [EY 230] artiklan nojalla suoraa kannetta sellaisia toimenpiteitä vastaan, joiden seuraukset tämä kärsii voimatta vaatia niiden kumoamista". Katkelman voidaan käsittää tarkoittavan, että EY 241 artiklan pääasiallinen tarkoitus on varmistaa tehokas oikeusturva tapauksessa, jossa EY 230 artiklan rajoitusten vuoksi ei voida nostaa suoraa kannetta.[196]

194. Tästä huolimatta ja korostaen erityisesti EY 241 artiklan sanamuotoa, jossa luodaan oikeussuojakeino (vaikkakin vain liitännäinen), esitän varovasti, että EKP:n esittämä toinen kanneperuste — jossa vaaditaan asetuksen N:o 1073/1999 toteamista pätemättömäksi — on otettava tutkittavaksi. Mielestäni tässä yhteydessä sillä, oliko EKP tietoinen siitä, että asetusta sovelletaan siihen, ei ole merkitystä.[197] EY 241 artiklassa ei ole perustetta sen soveltamisalan rajoittamiselle siihen vetoavan henkilön, jäsenvaltion, toimielimen tai elimen subjektiivisen tietämyksen perusteella, ja tätä olisi joka tapauksessa hyvin vaikea toteuttaa käytännössä.

192 — Asia C-188/92, TWD v. Saksa, tuomio 9.3.1994 (Kok. 1994, s. I-833, Kok. Ep. XV, s. I-67). Ks. myös asia C-178/95, Wiljo v. Belgia, tuomio 30.1.1997 (Kok. 1997, s. I-585) ja asia C-239/99, Nachi Europe v. Hauptzollamt Krefeld, tuomio 15.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1197).

193 — Tuomion 16 kohta.

194 — Tuomion 17 kohta.

195 — Ks. myös ratkaisuehdotus edellä alaviitteessä 192 mainitussa asiassa Nachi, 69 kohta.

196 — Ks. myös Bebr, G., "Judicial remedy of private parties against normative acts of the European Communities: the role of the exception of illegality", *Common Market Law Review* 1966, s. 7; Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contentieux* (1981), s. 132 ja 133; Usher, J., "The Interrelationship of Articles 173, 177 and 184 EEC", *European Law Review* (1979), s. 36.

197 — Ks. myös julkisasiamies Slynnin edellä alaviitteessä 191 mainitussa asiassa 181/85 esittämä ratkaisuehdotus, s. 703.

Ratkaisuehdotus

195. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

1) kumoaa petosten torjunnasta 7 päivänä lokakuuta 1999 tehdyn Euroopan keskuspankin päätöksen 1999/726/EY

2) velvoittaa EKP:n korvaamaan komission oikeudenkäyntikulut ja

3) velvoittaa Euroopan parlamentin, neuvoston ja Alankomaiden kuningaskunnan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan.