JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
ANTONIO SAGGIO
11 päivänä maaliskuuta 1999 *

1. Nyt esillä olevalla kanteella komissio vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin kumoaa jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi 13 päivänä maaliskuuta 1997 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 515/97 (jäljempänä asetus).[1] Kanteessa katsotaan, että tämän asetuksen oikeudellisena perustana ei olisi saanut käyttää EY:n perustamissopimuksen 43 ja 235 artiklaa. Kantajan mukaan riidanalainen asetus olisi pitänyt säätää perustamissopimuksen 43 ja 100 a artiklan nojalla. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentin 29.9.1997 ja 1.12.1997 antamilla määräyksillä parlamentti ja Ranskan tasavalta hyväksyttiin väliintulijoiksi siten, että parlamentti tukee komission ja Ranskan tasavalta neuvoston vaatimuksia.

2. Riidanalaisen asetuksen oikean oikeudellisen perustan määrittäminen ei ole pelkästään muotokysymys. Oikeudellisen perustan nojalla näet valitaan säätämiseen käytettävä lainsäädäntömenettely, jonka perusteella puolestaan määräytyy toimielinten asema menettelyssä sekä säädöksen antamisen edellyttämä ääntenenemmistö. Kuten tunnettua, 235 artiklassa määrätään, että sen mukaisessa menettelyssä parlamenttia on pelkästään kuultava ja että asia on neuvostossa ratkaistava yksimielisesti. Sen sijaan 100 a artiklassa määrätään, että neuvosto päättää asiasta yhteispäätösmenettelyssä, jolloin 189 b artiklan mukaisesti säädöstä hyväksyttäessä edellytetään määräenemmistöä neuvostossa, minkä lisäksi parlamentin osuus on merkittävämpi. Näin ollen on ilmeistä, että oikeudellista perustaa koskeva valinta vaikuttaa lainsäädäntömenettelyn kulkuun, mikä voi myös heijastua säädöksen sisältöön. Tämän vuoksi on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti katsottava, että virheellinen oikeudellinen perusta merkitsee, että olennaisia menettelymääräyksiä on rikottu tavalla, jonka johdosta säädös voidaan EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan mukaisesta kanteesta todeta lainvastaiseksi.

Sovellettavat oikeussäännöt

3. Neuvosto antoi 13.3.1997 asetuksen, jonka 52 artiklalla kumottiin neuvoston

* Alkuperäinen kieli: italia.
1 — EYVL L 82, s. 1.

19.5.1981 antama samanniminen asetus N:o 1468/81,[2] jonka oikeudellisena perustana oli käytetty ETY:n perustamissopimuksen 43 ja 235 artiklaa.

4. Asetuksen säätämismenettelyn kuluessa neuvosto päätti tehdä eräitä muutoksia komission ehdotukseen. Neuvosto päätti muun muassa yksimielisesti muuttaa ehdotuksen oikeudellista perustaa siten, että 100 a artikla korvattiin 235 artiklalla. Näin ollen asetus säädettiin noudattaen perustamissopimuksen 189 a artiklassa määrättyä kuulemismenettelyä sen sijaan, että se olisi säädetty 189 b artiklassa määrättyä yhteispäätösmenettelyä noudattaen.

5. Asetuksen johdanto-osassa on erinäisiä seikkoja, joilla on merkitystä nyt käsiteltävänä olevan kysymyksen kannalta. Ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "Petosten torjunta tulliliiton ja yhteisen maatalouspolitiikan yhteydessä edellyttää niiden hallintoviranomaisten tiivistä yhteistyötä, jotka kussakin jäsenvaltiossa vastaavat näillä aloilla annettujen säännösten soveltamisesta; se edellyttää myös näiden kansallisten viranomaisten ja komission asianmukaista yhteistyötä, sillä komissio vastaa perustamissopimuksen ja sen nojalla annettujen säännösten soveltamisesta; toimiva yhteistyö tällä alalla tehostaa yhteisön taloudellisten etujen suojaamista."

Seuraavassa perustelukappaleessa tähän lisätään, että "tämän vuoksi olisi määriteltävä säännöt, joiden mukaisesti jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten on annettava toisilleen apua ja oltava yhteistyössä komission kanssa varmistaakseen tulli- ja maataloussäädösten asianmukaisen soveltamisen sekä yhteisön taloudellisten etujen oikeudellisen suojaamisen erityisesti ehkäisemällä ja tutkimalla näiden säädösten rikkomisia sekä tutkimalla toimia, jotka ovat tai näyttävät olevan näiden säädösten vastaisia".

Asetuksen 12. perustelukappaleessa todetaan seuraavaa: "On tarpeen perustaa yhteisön tasolla atk-pohjainen tullitietojärjestelmä, jotta komissiolle annettujen tietojen nopea ja järjestelmällinen vaihto varmistuisi; tässä yhteydessä arkaluontoiset tulli- ja maatalousalan petoksia ja väärinkäytöksiä koskevat tiedot olisi tallennettava jäsenvaltioiden käytössä olevaan keskustietokantaan, ja samalla olisi varmistettava, että vaihdettavien tietojen, erityisesti henkilötietojen, luottamuksellisuutta noudatetaan; asian oikeutetun arkaluontoisuuden vuoksi tarvittaisiin täs-

2 — EYVL L 144, s. 1. Asetusta on muutettu neuvoston 30.3.1987 antamalla asetuksella N:o 945/87.

mälliset ja avoimet säännöt yksilöiden henkilökohtaisen vapauden suojaamiseksi". Tämän jälkeen olevassa perustelukappaleessa todetaan vielä seuraavaa: "Tulliviranomaiset joutuvat päivittäin soveltamaan sekä yhteisön säännöksiä että muita säännöksiä; siksi olisi suotavaa, että näiden säännösten soveltamista varten olisi käytettävissä yhtenäinen perusrakenne."

Viimeisessä perustelukappaleessa puolestaan esitetään seuraavaa: "Tämän asetuksen säännökset koskevat sekä yhteisen maatalouspolitiikan sääntöjen soveltamista että tullilainsäädännön soveltamista; tämän asetuksen mukaisesti perustettava järjestelmä muodostaa yhtenäisen, yhteisöön kuuluvan kokonaisuuden; koska perustamissopimuksen määräykset erityisesti tulliasiain osalta eivät valtuuta yhteisöä perustamaan tällaista järjestelmää, on tarpeen soveltaa 235 artiklaa."

6. Asetuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan "tässä asetuksessa vahvistetaan edellytykset, joiden mukaisesti tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön täytäntöönpanosta jäsenvaltioissa vastaavien hallintoviranomaisten on oltava yhteistyössä keskenään ja komission kanssa tämän lainsäädännön noudattamisen varmistamiseksi osana yhteisön järjestelmää".

Näiden tulosten saavuttamiseksi asetuksessa on useita säännöksiä sekä pyynnöstä annettavasta (I osasto) että oma-aloitteisesti annettavasta avusta (II osasto). Näitä kahta osastoa seuraavat III ja IV osasto koskevat jäsenvaltioiden toimivaltaisten toimielinten ja komission välisiä yhteyksiä sekä toisaalta yhteyksiä kolmansiin maihin. Asetuksen V osastossa, joka on jaettu kahdeksaan lukuun, säädetään luotavaksi atk-pohjainen tietojärjestelmä, josta käytetään nimitystä "tullitietojärjestelmä" (jäljempänä TTJ). Tällä järjestelmällä pyritään 23 artiklan 1 kohdan mukaan "vastaamaan tulli- tai maatalouslainsäädännön soveltamisesta vastaavien hallintoviranomaisten sekä komission tarpeisiin". Tämän artiklan 2 kohdassa säädetään, että TTJ:n tarkoituksena on "auttaa tulli- tai maatalouslainsäädäntöä rikkovien toimien ehkäisemisessä, tutkimisessa ja syytetoimissa lisäämällä nopeamman tiedonvälityksen avulla tässä asetuksessa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten yhteistyö- ja valvontamenettelyjen tehokkuutta". 23 artiklan 3 kohdassa todetaan vielä, että "jäsenvaltioiden tulliviranomaiset voivat käyttää TTJ:n teknistä infrastruktuuria hoitaessaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.1 artiklan 8 alakohdassa tarkoitetusta tulliyhteistyöstä johtuvia tehtäviään". Lisäksi 23 artiklan 6 kohdassa säädetään, että jäsenvaltiot ja komissio ovat "TTJ-osapuolia".

7. TTJ:n toimintaa ja käyttöä koskevat säännökset ovat 24—42 artiklassa. TTJ muodostuu keskustietokannasta, jota voidaan käyttää kustakin jäsenvaltiosta sekä komissiosta päätteiden kautta, ja se sisältää yksinomaan tietoja, jotka ovat välttämättömiä 23 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun TTJ:n päämäärän saavuttamiseksi, mukaan lukien henkilötiedot. Ainoastaan kunkin jäsenvaltion nimeämillä viranomaisilla ja komission nimeämillä yksiköillä on oikeus saada suoraan TTJ:ään sisältyvät tiedot käyttöönsä (29 artiklan 1 kohta). Järjestelmään tallennettuja henkilötietoja on suojattava kansallisin säännöksin tai komission osalta sen sisäisin säännöin siten, että "taataan yksityisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaaminen" (34 artiklan 1 kohta).

Asetuksen arviointi

8. Kanteen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on aluksi huomattava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimivaltajärjestelmässä toimen oikeudellisen perustan valinta ei voi perustua pelkästään toimielimen näkemykseen siitä, mikä on tavoiteltava päämäärä. Sen sijaan valinnan on perustuttava objektiivisiin seikkoihin, joita tuomioistuin voi valvoa. Tällaisiin seikkoihin kuuluvat erityisesti toimen tavoite ja sisältö. [3] Näin ollen on arvioitava, ovatko ne päämäärät, joihin asetuksella pyritään, samoin kuin sen sisältö sellaisia, että niiden vuoksi oli perusteltua käyttää 235 artiklaa, joka — kuten jo sen sanamuodostakin ilmenee — on luonteeltaan toissijainen säännös. Tämä tarkoittaa, että toimielimet voivat käyttää tätä määräystä ainoastaan silloin, kun yhdessäkään toisessa perustamissopimuksen määräyksistä ei anneta tarpeellista toimivaltaa kysymyksessä olevan toimen säätämiseen. [4]

9. Komissio ja neuvosto ovat keskenään eri mieltä kummastakin edellä todetusta arviointiperusteesta. Neuvosto katsoo, että asetuksen päämääränä on petosten torjunta yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi ja että asetuksen sisältönä on itsenäisen yhteisön tason yksikön luominen. Komissio sitä vastoin katsoo, että asetuksella yhdenmukaistetaan lainsäädäntöjä, jos ei muu-

3 — Ks. asia C-300/89, komissio v. neuvosto, tuomio 11.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2867, 10 kohta); asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4193, 13 kohta); asia C-155/91, komissio v. neuvosto, tuomio 17.3.1993 (Kok. 1993, s. I-939, 7 kohta) ja asia C-271/94, parlamentti v. neuvosto, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1689, 14 kohta).

4 — Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ks. asia C-350/92, Espanja v. neuvosto, tuomio 13.7.1995 (Kok. 1995, s. I-1985) ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, 26.3.1993 annetun tuomion 13 kohta.

ten, niin ainakin henkilötietojen suojaa koskevilta osiltaan, ja että asetuksen tarkoituksena on edistää sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

10. Tarkemmin sanottuna komissio katsoo asetuksen tarkoituksena olevan tulli- ja maatalousalan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen ja siten välttämättä sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan, minkä vuoksi asetusta säädettäessä olisi pitänyt käyttää perustamissopimuksen 100 a artiklaa. Komissio toteaa lisäksi, että petosten torjunta ja tähän liittyvä yhteisön taloudellisten etujen suoja ei ole itsenäinen päämäärä, vaan pelkkä tulliliiton toteuttamisen seuraus. Asetuksen sisällöstä komissio puolestaan toteaa, että siinä on kaksi osaa: toisaalta jäsenvaltioiden keskinäisen avun parantaminen ja toisaalta TTJ:n luominen. Kummankaan osan vuoksi 235 artiklan käyttäminen ei komission mukaan ollut perusteltua, sillä ensimmäisessä osassa kysymys on jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäistä avunantoa koskevan lainsäädännön lähentämisestä tulli- ja maatalousalan yhteisön lainsäädännön soveltamisen takaamiseksi. TTJ:stä komissio katsoo, että sen toiminta ja käyttö perustuvat jäsenvaltioiden yhdenmukaistettuun toimintaan, miltä osin komissio, joka toki on järjestelmän osapuoli siinä missä jäsenvaltiotkin, ainoastaan sovittaa yhteen jäsenvaltioiden viranomaisten toimintaa. Joka tapauksessa, ja vaikka 235 artiklan käyttämistä olisikin pidetty välttämättömänä TTJ:n luomisen osalta, oikea oikeudellinen perusta olisi ollut 100 a artikla, koska ei ole mahdollista käyttää oikeudellisena perustana eri perustamissopimusmääräyksiä, jos yhdessä niistä määrätään yhteistoimintamenettelyn ja toisessa kuulemismenettelyn käyttämisestä. Komissio vaatii siten, että yhteisöjen tuomioistuimen olisi kumottava riidanalainen asetus olennaisten menettelymääräysten rikkomisen vuoksi. Samaa vaatii parlamentti, joka huomauttaa, että riidanalaisella asetuksella lähennetään kansallisia lainsäädäntöjä, ja että TTJ ei ole itsenäinen kokonaisuus, vaan pelkästään yhteisön käytössä oleva väline, jonka luomisella ei olisi saanut olla merkitystä valittaessa asetuksen oikeudellista perustaa.

11. Neuvosto puolestaan toteaa, että riidanalaisen asetuksen tarkoituksena on yhteisön tason itsenäisen oikeudellisen kokonaisuuden luominen. Jos verrataan

riidanalaista asetusta ja sitä edeltänyttä asetusta N:o 1468/81, joka korvattiin riidanalaisella asetuksella, havaitaan, että tarkoituksena ei ole ollut asetustekstin uudelleen kirjoittaminen siten, että koko asetuksen ainoaksi tavoitteeksi vahvistettaisiin yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen. Tämä päämäärä on sitä paitsi nimenomaisesti mainittu Euroopan yhtenäisasiakirjalla perustamissopimukseen lisätyssä 209 a artiklassa, joka nykyversiossaan ei kuitenkaan anna yhteisön toimielimille tarpeellista toimivaltaa tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tämän vuoksi oli tarpeen käyttää perustamissopimuksen 235 artiklaa. Neuvosto täsmentää, että yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ei ole pelkkä tulliliiton seuraus, vaan itsenäinen päämäärä. Tätä tukee neuvoston mielestä myös ensin mainitun artiklan paikka perustamissopimuksen systematiikassa, sillä se ei ole osa tulliliittoa koskevia, vaan osa varainhoitoa koskevia määräyksiä. Asetuksen sisällöstä neuvosto toteaa, että sillä on luotu uusi kokonaisjärjestelmä yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi, joka perustuu kansallisten hallintoviranomaisten ja komission yhteistyöhön sekä TTJ:n tarjoaman infrastruktuurin käyttämiseen. Näin ollen kysymys on yhteisön tason itsenäisestä kokonaisuudesta, jonka luominen ei ole pelkästään kansallisten lainsäädäntöjen lähentämistä. Tämän vuoksi oli käytettävä perustamissopimuksen 235 artiklaa. Siltä osin kuin kysymys on henkilötietojen suojaksi annetuista säännöksistä, neuvosto toteaa, että ne eivät ole erillinen osa asetuksen systematiikassa. Niillä ei pyritä itsenäisiin tavoitteisiin, vaan ne liittyvät siihen yleisjärjestelmään, jonka osa ne ovat. Ranskan hallitus, joka on asiassa väliintulijana neuvoston vaatimusten tukemiseksi, huomauttaa, että asetuksen päämääränä ei ole lainsäädäntöjen lähentäminen, vaan tulli- ja maatalousalan petosten torjunta ja että TTJ:n käyttöönotto on riidanalaisen asetuksen tärkein anti.

12. Katson, että neuvosto ja Ranskan hallitus ovat oikeassa. Päämääriensä osalta asetuksen johdanto-osasta (ensimmäinen ja kahdeskymmenes perustelukappale) näet ilmenee, että asetuksella luotu järjestelmä on kokonaisuudessaan tarkoitettu edistämään yhteisön taloudellisia etuja. Kysymys on päämäärästä, joka perustamissopimuksen mukaisessa systematiikassa on täysin itsenäinen suhteessa tulliliiton ja siten sisämarkkinoiden toimintaan. Tältä osin on riittävää todeta, että 209 a artikla on sijoitettu perustamissopimuksessa toimielimiä koskevan viidennen osan II osastoon (varainhoitoa koskevat määräykset) eikä kolmannen osan I osaston tulliliittoa koskevaan 1 lukuun. Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen on siten horisontaaliluonteinen päämäärä, joka riidanalaisessa asetuksessa konkretisoituu säännöksinä, joilla pyritään torjumaan tulli- ja maatalousalan petoksia. Toisaalta sitä näkemystä, että yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen on itsenäinen päämäärä, joka on täysin erillään tulliliiton toiminnasta, vahvistaa se, että riidanalaista asetusta edeltäneessä lainsäädäntökäytännössä ja

erityisesti "horisontaalisia" asetuksia annettaessa oikeudellisena perustana on käytetty 235 artiklaa. [5]

Vaikka jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten ja näiden sekä komission välisellä yhteistyöllä voi olla myönteinen vaikutus sisämarkkinoiden toimintaan, kysymys on kuitenkin yksinomaan epäsuorasta yhteydestä, joka ei sellaisenaan voi olla perusteena 100 a artiklan käyttämiselle, koska tämä perustamissopimusmääräys koskee toimenpiteitä, joiden *tarkoituksena* on sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä näet ilmenee, että 100 a artiklan käyttö ei ole perusteltua, kun annettava toimi vaikuttaa vain liitännäisesti yhteisön sisämarkkinoiden toimintaedellytysten yhdenmukaistamiseen. Pelkästään se, että säädös liittyy sisämarkkinoiden toteuttamiseen tai toimintaan, ei ole riittävä peruste 100 a artiklan soveltamiselle. [6] Esillä olevassa asiassa kysymys on asetuksesta, jonka tarkoituksena on yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen ja jolla on vain epäsuora vaikutus markkinoiden toimintaedellytyksiin. Vaikka näin ollen katsottaisiin, että asetuksella — siltä osin kuin sillä sovitetaan yhteen kansallisten hallintoviranomaisten toimintaa tullija maatalousalan lainsäädännön moitteettoman soveltamisen varmistamiseksi — on myös muita, sisämarkkinoihin liittyviä tavoitteita, nämä tavoitteet ovat kuitenkin vain liitännäisiä suhteessa asetuksen pääasialliseen tarkoitukseen. Tämän vuoksi 100 a artikla ei olisi ollut asianmukainen oikeudellinen perusta asetuksen säätämiseksi. [7] Yhteisön taloudellisten etujen suojaaminen on sitä vastoin otettu nimenomaisesti huomioon 209 a artiklassa, joka, vaikka siinä osoitetaan saavutettava päämäärä, ei nykyisin voimassa olevassa versiossaan [8] kuitenkaan anna yhteisön toimielimille toimivaltaa tarpeellisten toimien toteuttamiseen. Tämän vuoksi oikea perusta oli 235 artikla.

13. Asetuksen sisältö on täysin edellä todettujen päämäärien mukainen. Sillä

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

6 — Asia C-70/88, parlamentti v. neuvosto, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4529, 17 kohta) ja edellä alaviitteessä 3 mainittu asia komissio v. neuvosto, 17.3.1993 annetun tuomion 19 kohta sekä julkisasiamies Tesauron tässä asiassa antama ratkaisuehdotus, jonka mukaan "100 a artiklaa on pidettävä merkityksellisenä tiettyä toimea säädettäessä ainoastaan, jos kyseisen säädöksen tarkoituksena on sisämarkkinoiden toteuttaminen ja toiminta ja jos sillä siten säädellään erityisesti kilpailun tai vaihdannan edellytyksiä yhteisössä".

7 — Edellä alaviitteessä 3 mainittu asia parlamentti v. neuvosto, 26.3.1996 annetun tuomion 32 kohta.

8 — Perustamissopimuksen 209 a artiklaa (josta on tullut 280 artikla) on näet muutettu Amsterdamin sopimuksella, jolla lisättiin kaksi uutta kohtaa (4 ja 5 kohta), joista 4 kohdassa annetaan neuvostolle toimivalta yhteispäätösmenettelyä käyttäen ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan säätää "tarvittavat toimenpiteet yhteisön taloudellisten etujen suojaamiseksi petolliselta menettelyltä ja tällaisen menettelyn torjumiseksi tarkoituksena tehokkaan ja yhtäläisen suojelun tarjoaminen jäsenvaltioissa". Lisäksi siinä todetaan, että "nämä toimenpiteet eivät koske kansallisen rikosoikeuden soveltamista tai kansallista oikeudenhoitoa." Niinpä sen jälkeen kun Amsterdamin sopimus on tullut voimaan, ei ole enää tarpeen käyttää 235 artiklaa yhteisön taloudellisten etujen suojaamista koskevien säädösten antamiseen.

luodaan monitahoinen järjestelmä, jolla pyritään torjumaan ja estämään sitä, että yhteisön tulli- ja maatalousalan säännöksiä rikotaan. Tämä järjestelmä perustuu yhtäältä jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten väliseen sekä näiden ja komission väliseen yhteistyöhön, jonka yksityiskohdat vahvistetaan itse asetuksessa. Toisaalta se perustuu päämäärän kannalta tarpeelliseen infrastruktuurihankkeeseen eli TTJ:ään, joka on luotu nimenomaan sekä kansallisten hallintoviranomaisten että komission avuksi. Järjestelmän yleisessä toiminnassa komission tehtävä ei ole vähäinen, kuten ilmenee useista asetuksen säännöksistä (23 artiklan 3 ja 4 kohta, 29 artikla, 30 artikla jne.). Tähän on lisättävä, että asetuksen IV osastossa säädetään myös yhteyksistä kolmansiin maihin ja niistä edellytyksistä ja menettelytavoista, joilla voidaan kehittää kansallisten hallintoviranomaisten, komission ja kyseisten kolmansien maiden hallintoviranomaisten välistä yhteistyötä (19 artikla ja sitä seuraavat artiklat).

14. Edellä esitetyn nojalla on pidettävä oikeutettuna asetuksen viimeistä perustelukappaletta, jonka mukaan asetuksen mukainen järjestelmä muodostaa yhtenäisen, "yhteisöön kuuluvan kokonaisuuden", jonka luominen ei merkitse perustamissopimuksen 100 a artiklassa tarkoitettua "lainsäädännön lähentämistä".

15. TTJ:ään tallennettujen henkilötietojen suojaa koskevista asetuksen säännöksistä on riittävää huomata, että asetuksella ei yhdenmukaisteta kansallisia lainsäädäntöjä tältä osin. Siltä osin kuin hallinnollisen valvontajärjestelmän toiminta maatalous- ja tullialan lainsäädännön osalta voisi uhata kansalaisvapauksien toteutumista, asetuksessa edellytetään TTJ-osapuolten (jäsenvaltioiden ja komission) antavan säännökset, joilla taataan "yksityisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien suojaaminen henkilötietojen käsittelyssä" (34 artikla). Henkilötietojen suhteen asetuksessa annetaan TTJ-osapuolille velvollisuus noudattaa eräitä säännöksiä, jotka koskevat erityisesti yksityisten oikeutta saada selvittää, mitä tietoja TTJ:ään on tallennettu. On ilmeistä, että nämä säännökset, vaikka ne ovatkin suoraan sovellettavissa, ovat liitännäisiä ja välttämättömiä, jotta järjestelmä toimisi moitteettomasti. Näitä säännöksiä ei voida pitää tästä järjestelmästä erillisinä siten, että niiden perusteella voitaisiin itsenäisesti arvioida oikeudellisen perustan asianmukaisuutta. [9]

9 — Myös kantajana olevan toimielimen aiempi käytäntö vahvistaa tätä päätelmä, jonka mukaan säännöksiä tullilainsäädännön noudattamisen valvontaan käytettävään monitahoiseen järjestelmään kuuluvien tietojen käsittelystä ei tule arvioida erillään siitä järjestelmästä, jota ne koskevat. Ks. komission 4 päivänä joulukuuta 1998 esittämä ehdotus neuvoston asetukseksi (EY, Euratom) Euroopan petostentorjunnan tutkimusviraston perustamisesta (EYVL C 21, s. 10), jonka oikeudellinen perusta on perustamissopimuksen 235 artikla.

Ratkaisuehdotus

16. Edellä esitetyn perusteella ehdotan näin ollen, että yhteisöjen tuomioistuin

— hylkää kanteen;

— velvoittaa komission korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut;

— toteaa, että kumpikin väliintulijoista vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.