

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

27 päivänä kesäkuuta 2001 *

Asiassa T-166/99,

Luis Fernando Andres de Dios, Bryssel (Belgia),

Maria Soledad García Retortillo, Càceres (Espanja),

Suzanne Kitlas, Bryssel, ja

Jacques Verraes, Bryssel,

edustajinaan asianajajat J.-N. Louis, G. Parmentier ja V. Peere, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajina,

joita tukee

Union syndicale-Bruxelles, kotipaikka Bryssel, edustajanaan asianajaja S. Parmesan, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bauer ja F. Anton, avustajanaan barrister A. Bentley,

vastaajana,

jossa kantajat vaativat yksityiskohtaisista säännöistä Schengenin sihteeristön yhdistämisestä neuvoston pääsihteeristöön 1 päivänä toukokuuta 1999 tehdyn neuvoston päätöksen 1999/307/EY (EYVL L 119, s. 49) kumoamista,

**EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN
TUOMIOISTUIN** (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. W. H. Meij sekä tuomarit A. Potocki ja J. Pirrung,

kirjaaja: hallintovirkamies D. Christensen,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.3.2001 pidetyssä suullisessa käsittelyssä esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Sovellettavat oikeussäännöt

- 1 Tietyt Euroopan unionin jäsenvaltiot allekirjoittivat 14.6.1985 ja 19.6.1990 Shengenissä sopimuksia yhteisten rajojensa valvonnan asteittaisesta poistamisesta. Näiden sopimusten ja niihin liittyvien sopimusten sekä niiden perusteella annettujen säännösten ja määräysten tarkoituksena on vahvistaa Euroopan yhdentymistä ja erityisesti nopeuttaa Euroopan unionin kehittymistä vapauteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvaksi alueeksi.
- 2 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta Amsterdamissa 2 päivänä lokakuuta 1997 allekirjoitettu sopimus (EYVL 1997, C 340, s. 1), joka tuli voimaan 1.5.1999, sisältää pöytäkirjan Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia (EYVL C 340, s. 93; jäljempänä pöytäkirja). Schengenin säännöstö muodostuu edellä mainituista sopimuksista, säännöksistä ja määräyksistä, jotka on lueteltu pöytäkirjan liitteessä.

- 3 Pöytäkirjan 2 artiklan 1 kohdan ensimmäisessä alakohdassa ja 7 artiklassa määrätään seuraavaa:

”2 artikla

1. Amsterdamin sopimuksen voimaantulopäivästä alkaen Schengenin säännöstöä, myös Schengenin sopimuksilla perustetun toimeenpanevan komitean tähän päivään mennessä tekemiä päätöksiä, sovelletaan välittömästi 1 artiklassa lueteltuihin kolmeentoista jäsenvaltioon, tämän kuitenkaan rajoittamatta tämän artiklan 2 kohdan määräysten soveltamista. Samasta päivästä alkaen neuvosto toimii kyseisen toimeenpanevan komitean sijasta.

— —

7 artikla

Neuvosto antaa määränemmistöllä yksityiskohtaiset säännöt Schengenin sihteeristön yhdistämisestä neuvoston pääsihteeristöön.”

- 4 Viimeksi mainitun määräyksen mukaisesti neuvosto teki 1.5.1999 päätöksen 1999/307/EY yksityiskohtaisista säännöistä Schengenin sihteeristön yhdistämisestä neuvoston pääsihteeristöön (EYVL L 119, s. 49; jäljempänä päätös 1999/307/EY, riidanalainen päätös tai riidanalainen toimi).

- 5 Päätöksen 1999/307/EY 3 perustelukappaleen mukaan ”tämän yhdistämisen tarkoituksena on varmistaa, että sisällytettäessä Schengenin säännöstö osaksi Euroopan unionin säännöstöä kyseisen säännöstön soveltaminen ja sitä koskevien säännösten kehittäminen tapahtuu edelleen niiden moitteettoman toiminnan takaavissa olosuhteissa” ja sen 4 perustelukappaleen mukaan ”tätä yhdistämistä koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä on voitava toisaalta rajata palvelukseenotto neuvoston pääsihteeristölle sen hoidettavaksi tulevista uusista tehtävistä aiheutuviin viranhoidon tarpeisiin, ja toisaalta varmistaa palvelukseen otettavien henkilöiden pätevyys, tehokkuus ja riippumattomuus”. Päätöksen 6 perustelukappaleessa todetaan, että neuvoston pääsihteeristölle on tällä tavalla annettava mahdollisuus ”vastata tehokkaasti tarpeisiin, jotka johtuvat Schengenin säännöstön sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia”.
- 6 Päätöksen 1999/307/EY 1—3 artiklassa todetaan seuraavaa:

”1 artikla

1. Tämän päätöksen tarkoituksena on vahvistaa yksityiskohtaiset säännöt Schengenin sihteeristön yhdistämisestä neuvoston pääsihteeristöön.

2. Tässä päätöksessä Schengenin sihteeristö määritellään muodostuvaksi henkilöistä, jotka täyttävät 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetyt edellytykset.

2 artikla

Poiketen siitä, mitä Euroopan yhteisöjen virkamiesten henkilöstösäännöissä, jäljempänä 'henkilöstösäännöt', säädetään, ja edellyttäen, että todennetaan tämän päätöksen 3 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen, nimittävä viranomainen voi henkilöstösääntöjen 2 artiklan mukaisesti nimittää neuvoston pääsihteeristöön tämän päätöksen 1 artiklassa tarkoitetut henkilöt Euroopan yhteisön henkilöstösäännöissä tarkoitetuiksi Euroopan yhteisöjen koeajalla oleviksi virkamiehiksi ja ottaa heidät johonkin niistä viroista, jotka ovat neuvoston pääsihteeristön henkilökuntaa koskevassa luettelossa varainhoitovuodelle 1999, liitteenä olevan vastaavuustaulukon mukaisesti määritellylle ura-alueelle, virkaryhmään, palkkaluokkaan tai tasolle.

3 artikla

Nimittävä viranomainen voi tehdä 2 artiklassa säädetyt nimitykset todettuaan, että kyseiset henkilöt:

- a) ovat jonkin jäsenvaltion kansalaisia;
- b) ovat täyttäneet asevelvollisuutta koskevan lainsäädännön mukaiset velvollisuutensa;
- c) täyttävät tehtäviensä hoitamisen edellyttämät hyvää mainetta koskevat vaatimukset;

- d) täyttävät näiden tehtävien hoidossa tarvittavat terveydelliset edellytykset;
- e) toimittavat kirjalliset todisteet, joista ilmenee:
- i) että he olivat Schengenin sihteeristön palveluksessa 2 päivänä lokakuuta 1997 joko Schengenin sihteeristön käyttöön asetettuina Benelux-pääsihteerikollegion jäseninä tai Benelux-talousliiton työsopimussuhteisina toimihenkilöinä tai Benelux-sihteeristön vakituisina toimihenkilöinä Schengenin sihteeristön käyttöön asetettuina ja että he toimivat siellä tosiasiallisesti
 - ii) että he olivat edelleen Schengenin sihteeristön palveluksessa 1 päivänä toukokuuta 1999, ja
 - iii) että he hoitivat i ja ii alakohdassa mainittuina päivinä Schengenin sihteeristössä tosiasiallisesti tehtäviä, jotka liittyivät Schengenin säännösten soveltamiseen ja kehittämiseen, puheenjohtajavaltion ja valtuuskuntien avustamiseen, raha- ja talousasioiden hoitoon, kääntämiseen ja/tai tulkaukseen, arkisto- tai sihteeristötehtäviin, lukuun ottamatta teknisiä tai hallinnollisia tukitehtäviä;

- f) toimittavat kaikki asiakirjat tai kirjalliset todisteet, tutkinto- tai päästötodistukset tai todistukset, joista ilmenee, että heillä on niiden tehtävien hoidossa vaadittava pätevyys- tai kokemustaso, jota vastaavalle ura-alueelle tai virkaryhmään heidät on määrä ottaa.”
- 7 Päätöksen 1999/307/EY 5 artiklan mukaan päätös ”tulee voimaan päivänä, jona se tehdään” ja että ”sitä sovelletaan 1 päivästä toukokuuta 1999”.
- 8 Päätöksen 1999/307/EY 6 artiklassa todetaan, että ”tämä päätös on osoitettu neuvoston pääsihteerille”.

Asian perustana olevat tosiseikat

- 9 Kaikki neljä kantajaa ovat olleet Schengenin sihteeristön palveluksessa eri pituisia ajanjaksoja 1986—1995 seuraavasti: de Dios yli neljä vuotta, Retortillo yli puolitoista vuotta, Kitlas yli kolme vuotta ja Verraes yli kuusi vuotta. Tämän kanteen nostamisen ajankohtana he työskentelivät joko itsenäisinä ammatinharjoittajina (freelance) tai komissiossa.
- 10 Kantajien mukaan neuvostoon oli tarkoitus perustaa noin 70 pysyvää virkaa, jotta sen pääsihteeristö voi hoitaa Schengenin säännösten sisällyttämisestä osaksi Euroopan unionia johtuvat uudet tehtävät.

Asian käsittelyn vaiheet

- 11 Kantajat nostivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen 9.7.1999 toimittamallaan kannekirjelmällä tämän kanteen.
- 12 Neuvosto teki ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 114 artiklassa tarkoitetun oikeudenkäyntiväitteen tähän tuomioistuimeen 22.9.1999 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla.
- 13 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen toisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi 2.12.1999 antamallaan määräyksellä Union syndicale-Bruxellesin hakemuksen saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajien vaatimuksia.
- 14 Kantajat esittivät 6.12.1999 huomautuksensa oikeudenkäyntiväitteestä.
- 15 Väliintulija esitti 25.1.2000 huomautuksensa tästä väitteestä.
- 16 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (toinen jaosto) päätti 9.3.2000 käsitellä neuvoston esittämän oikeudenkäyntiväitteen pääasian yhteydessä.

- 17 Kantajat ilmoittivat 6.7.2000 päivätyssä kirjeessään, etteivät he vastaa näihin huomautuksiin.
- 18 Väliintulija ilmoitti 11.9.2000 päivätyssä kirjeessään, ettei se esitä väliintulokirjelmää.
- 19 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (toinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.
- 20 Asianosaisten ja väliintulijan lausumat ja vastaukset ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin kuultiin 7.3.2001 pidetyssä istunnossa.

Asianosaisten ja väliintulijan vaatimukset

- 21 Kantajat vaativat, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— kumoaa riidanalaisen päätöksen

— velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

- 22 Väliintulija yhtyy kantajien vaatimuksiin.

23 Neuvosto vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

— jättää kanteen tutkimatta tai hylkää sen perusteettomana

— velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

24 Nyt käsiteltävänä oleva kanne perustuu EY 230 artiklaan. Tässä kanteessaan kantajat toteavat päätöksen 1999/307/EY estävän heidän nimittämisensä neuvoston pääsihteeristön virkamiehiksi, koska he eivät kuulu päätöksessä tarkoitettuun henkilöryhmään.

25 Näin ollen kanteen on täytettävä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrätyt tutkittavaksi ottamisen edellytykset, joiden mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi nostaa kanteen hänelle osoitetusta päätöksestä tai päätöksestä, joka siitä huolimatta, että se on annettu asetuksena tai toiselle henkilölle osoitettuna päätöksenä, koskee ensin mainittua henkilöä suoraan ja erikseen.

Asianosaisten ja väliintulijan väitteet ja niiden perustelut

- 26 Kantajat myöntävät, ettei päätöstä 1999/307/EY ole muodollisesti osoitettu heille, mutta he katsovat kuitenkin sen koskevan heitä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla erikseen (asia 25/62, Plaumann v. komissio, tuomio 15.7.1963, Kok. 1963, s. 197, 222; Kok. Ep. I, s. 181). Ratkaiseva tekijä, jonka perusteella kantajat voidaan erottaa kaikista muista henkilöistä, sisältyy päätöksen 1999/307/EY 1 artiklan 2 kohtaan, jossa ”Schengenin sihteeristö” on määritelty uudelleen tämän päätöksen osalta. Kyseisen säännöksen mukaan sihteeristö ei enää muodostu kaikista siellä työskentelevistä henkilöistä vaan ainoastaan henkilöistä, jotka täyttävät päätöksen 1999/307/EY 3 artiklan 1 kohdan e alakohdassa mainitut edellytykset. Ainoastaan tällä tavalla uudelleen määritelty ”Schengenin sihteeristö” yhdistetään neuvoston pääsihteeristöön.
- 27 Kantajien mukaan tällä tavalla joukosta erottuu vastakohtaispäätelmänä rajattu ryhmä henkilöitä, jotka jäävät kyseisen yhdistämisen ulkopuolelle ja joiden asemaan riidanalainen päätös vaikuttaa näin ollen kielteisesti. Kyse on Schengenin sihteeristössä työskentelevistä henkilöistä, jotka eivät kuulu 1 artiklan 2 kohdassa säädetyn uuden määritelmän piiriin, koska he eivät täytä edellä mainittuja yhdistämisen edellytyksiä.
- 28 Kantajat huomauttavat, että riidanalaisen päätöksen tekemisen ajankohtana niiden henkilöiden lukumäärä ja nimet, joihin päätös vaikuttaa kielteisesti, olivat tiedossa tai ainakin selvitettävissä. Kantajat kuuluvat omasta mielestään tähän ryhmään. Lisäksi näiden henkilöiden aseman muutos johtuu siitä uudesta Schengenin sihteeristön määritelmästä, joka päätöksessä 1999/307/EY on annettu ad hoc. Sulkiessaan kantajat etukäteen pois kyseisestä palvelukseenotosta neuvosto on kantajien mukaan laiminlyönyt velvoitteensa, joiden mukaan sen olisi pitänyt käyttää henkilöstösääntöjen mukaista palvelukseenottomenettelyä ja

ottaa huomioon kantajien tilanne, kun näiden pätevyystaso oli vastaava tai jopa korkeampi kuin riidanalaisen päätöksen perusteella palvelukseen otettujen henkilöiden pätevyystaso.

- 29 Väliintulija korostaa, että riidan aineellinen ratkaisu koskee yhteisöjen kaikkien virkamiesten etuja, koska virkamiesten kannalta on olennaista se, että Euroopan yhteisöjen virkamiesten henkilöstösääntöjä (jäljempänä henkilöstösäännöt) noudatetaan. Kanteen tutkittavaksi ottamisen osalta väliintulija katsoo, että neuvoston esittämät perusteet ja väitteet koskevat suoraan asian aineellisia perusteita.
- 30 Neuvosto katsoo, että kanne on jätettävä tutkimatta. Päätöstä 1999/307/EY ei nimittäin sen mukaan ole osoitettu kantajille eikä se koske näitä erikseen.
- 31 Siltä osin kuin kantajat väittävät, että heillä on Schengenin säännösten osalta vastaava tai jopa korkeampi pätevyystaso kuin mitä riidanalaisessa päätöksessä edellytetään, neuvosto huomauttaa, että kantajien on osoitettava, että heidät on yksilöity samalla tavalla kuin se, jolle kyseinen päätös on osoitettu. Koska päätös on yleinen toimi, joka on osoitettu neuvoston nimittävälle viranomaiselle, kantajat eivät pysty osoittamaan, että heidät olisi tällä tavalla yksilöity.
- 32 Siihen kantajien väitteeseen, jonka mukaan riidanalaisen toimen seurauksena on se, että he jäävät lopullisesti neuvoston pääsihteeristöön yhdistettävän henkilöryhmän ulkopuolelle, neuvosto vastaa, että kantajat on jätetty kyseisen päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle, koska kuten monet muut eurooppalaiset, he eivät täytä päätöksen 3 artiklan e alakohdassa mainittuja objektiivisia edellytyksiä. He eivät ole vastaajan mukaan esittäneet minkäänlaista näyttöä siitä, että neu-

vostolla olisi ollut aikomus sulkea heidät pois yksitellen ja erikseen tai että riidanalainen toimi ja neuvoston tietoisuus heidän erityisestä tilanteestaan olisivat kausaalisuussuhteessa.

- 33 Neuvosto väittää lopuksi, ettei sillä ollut minkäänlaista velvollisuutta ottaa huomioon kenenkään erityistä tilannetta siinä vaiheessa, kun se vahvisti riidanalaisessa päätöksessä yleisesti ja objektiivisesti palvelukseenotossa noudatettavat menettelytavat, joilla pyritään täyttämään Schengenin säännöstöstä johtuvat vaatimukset sekä neuvoston omat tarpeet.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

- 34 Asiassa on kiistatonta, että päätöstä 1999/307/EY ei ole osoitettu kantajille. Sen 6 artiklan mukaan se on osoitettu yksinomaan neuvoston pääsihteeristölle. Sitä paitsi kantajat ovat oikeudenkäyntiväitteen johdosta esittämissään huomautuksissa luponeet alun perin kanteessa esittämästään väitteestä, jonka mukaan riidanalainen päätös olisi osoitettu heille, ja väittävät ainoastaan, että riidanalainen päätös koskee heitä suoraan ja erikseen. On myös selvää, että kantajat eivät täytä riidanalaisen päätöksen 3 artiklan e alakohdassa säädettyjä edellytyksiä, jotka koskevat yhdistämistä neuvoston pääsihteeristöön.
- 35 Näin ollen on tutkittava, onko riidanalaisesta toimea pidettävä ”päätöksenä”, joka koskee kantajia erikseen EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitettulla tavalla, eikä tässä tutkimuksessa kiinnitetä huomiota toimen muotoon vaan yksinomaan sen sisältöön (asia 60/81, IBM v. komissio, tuomio 11.11.1981, Kok. 1981, s. 2639, 9 kohta; Kok. Ep. VI, s. 231). Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa 16/62 ja 17/62, Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes ym. vastaan neuvosto, 14.12.1962 antamassaan tuomiossa (Kok. 1962, s. 901, 918; Kok. Ep. I, s. 145) täsmentänyt, että EY:n perustamissopimuksen 173 artiklan neljännessä kohdassa (josta on muutettuna tullut EY 230 artiklan neljäs kohta) käytetyllä ilmaisulla ”päätös”

on EY:n perustamissopimuksen 189 artiklasta (josta on tullut EY 249 artikla) johtuva tekninen merkitys (asia C-168/93, Gibraltar ja Gibraltar Development v. neuvosto, määräys 12.7.1993, Kok. 1993, s. I-4009, 11 kohta).

- 36 Tällä tavalla määritelty päätös eroaa normatiivisesta toimesta, ja eroteluperusteena on se, onko kysymyksessä yleisesti sovellettava toimi vai ei (em. asia Gibraltar ja Gibraltar Development v. neuvosto, määräyksen 11 kohta). Toimea ei voida pitää päätöksenä, jos sitä sovelletaan tietyissä objektiivisesti määritellyissä tilanteissa ja jos sen oikeusvaikutukset kohdistuvat yleisesti ja abstraktisti määriteltyihin henkilöryhmiin (em. asia Gibraltar ja Gibraltar Development v. neuvosto, s. 918 ja 919; asia 307/81, Alusuisse v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.10.1982, Kok. 1982, s. 3463, 9 kohta; Kok. Ep. VI, s. 547 ja asia T-107/94, Kik v. neuvosto ja komissio, määräys 19.6.1995, Kok. 1995, s. II-1717, 35 kohta).
- 37 Tässä tapauksessa on näin ollen tutkittava päätöksen 1999/307/EY luonnetta ja erityisesti niitä oikeusvaikutuksia, joita sillä on tarkoitus saada aikaan tai joita se todellisuudessa saa aikaan.
- 38 Pöytäkirjan 7 artiklan mukaan ”neuvosto antaa määränemmistöllä yksityiskohtaiset säännöt Schengenin sihteeristön yhdistämisestä neuvoston pääsihteeristöön”, ja nämä yksityiskohtaiset säännöt on vahvistettu tämän määräyksen perusteella tehdyssä päätöksessä 1999/307/EY, jonka 1 artiklan 2 kohdassa Schengenin sihteeristö määritellään ”muodostuvaksi henkilöistä, jotka täyttävät 3 artiklan — — e alakohdassa säädetyt edellytykset”. Tämän päätöksen 2 artiklan mukaan ”poiketen siitä, mitä — — henkilöstösäännöissä — — säädetään, ja edellyttäen, että todennetaan tämän päätöksen 3 artiklassa säädettyjen edellytysten täyttyminen, nimittävä viranomainen voi — — nimittää neuvoston pääsihteeristöön tämän päätöksen 1 artiklassa tarkoitetut henkilöt Euroopan yhteisön henkilöstösäännöissä tarkoitetuiksi — — koeajalla oleviksi virkamiehiksi”. Päätöksen 3 artiklan mukaan nimittävä viranomainen ”voi tehdä 2 artiklassa säädetyt nimitykset todettuaan [muun muassa], että kyseiset henkilöt — — olivat Schengenin sihteeristön palveluksessa 2 päivänä lokakuuta 1997 — — ja että he toimivat siellä tosiasiallisesti — — [ja] että he olivat edelleen Schengenin sihteeristön palveluksessa 1 päivänä toukokuuta 1999”.

- 39 Tässä säännöstössä käytetään siis objektiivisia ja yleisiä perusteita niiden henkilöiden määrittämiseksi, jotka voidaan yhdistää neuvoston pääsihteeristöön ja vastakohtaisuuspäätelmänä niiden henkilöiden määrittämiseksi, joilla tätä mahdollisuutta ei ole ja jotka sitä eivät myöskään enää saa. Kun riidanalaisessa päätöksessä annetuilla yhdistämistä koskevilla yksityiskohtaisilla säännöillä lisäksi poiketaan henkilöstösäännöistä, joiden palvelukseenottosäännöt ovat kiistatta luonteeltaan normatiivisia, sillä otetaan käyttöön henkilöstösäännöistä erillinen järjestelmä, joka on luonteeltaan myös normatiivinen, vaikkakin omaa lajiansa (sui generis). Päätöstä 1999/307/EY sovelletaan näin ollen objektiivisesti määritellyissä tilanteissa, ja sen oikeusvaikutukset kohdistuvat kahteen yleisesti ja abstraktisti määriteltyyn henkilöryhmään eli henkilöihin, jotka täyttävät säädetyt yhdistämisen edellytykset, ja henkilöihin, jotka eivät täytä näitä edellytyksiä.
- 40 Pitää tosin paikkansa, että päätös 1999/307/EY vaikuttaa kantajien asemaan, koska heille ei anneta mahdollisuutta tulla yhdistetyksi neuvoston pääsihteeristöön, kun taas henkilöllä, joka täyttää kyseisessä päätöksessä mainitut edellytykset, on tämä mahdollisuus. Kuitenkin se, että riidanalaisella päätöksellä saattaa olla erilaisia konkreettisia vaikutuksia eri oikeussubjekteille, joihin sitä sovelletaan, ei poista sen yleistä ja abstraktia luonnetta (ks. T-472/93, *Cambo Ebro ym. v. neuvosto*, tuomio 21.2.1995, Kok. 1995, s. II-421, 36 kohta ja asia C-409/96 P, *Sveriges Betodlars ja Henrikson v. komissio*, tuomio 18.12.1997, Kok. 1997, s. I-7531, 37 kohta).
- 41 Päätöksen 1999/307/EY normatiivisuutta ei voida menestyksellisesti kyseenalaistaa väitteellä siitä, että neuvoston päätöksessä tarkoitetut henkilöt olivat jo neuvoston tiedossa. Toimen yleiseen sovellettavuuteen ja sen normatiivisuuteen ei vaikuta se, että on mahdollista määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin sitä sovelletaan tietyinä ajankohtana, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, jos on selvää, että toimea sovelletaan sen tarkoituksen mukaisesti siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (asia T-109/97, *Molkerei Großbraunschain ja Bene Nahrungsmittel v. komissio*, määräys 15.9.1998, Kok. 1998, s. II-3533, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia T-114/99, *CSR Pampryl v. komissio*, määräys 9.11.1999, Kok. 1999, s. II-3331, 46 kohta).

- 42 Riidanalaisen päätöksen 3 perustelukappaleen mukaan päätöksen tavoitteena on varmistaa, että sisällytettäessä Schengenin säännöstö osaksi Euroopan unionia kyseisen säännösten soveltaminen ja sitä koskevien säännösten kehittäminen tapahtuu edelleen niiden moitteettoman toiminnan takaavissa olosuhteissa. Näin ollen neuvostolla oli todellinen tarve varmistaa, ettei suunnitellun toimen käytännön täytäntöönpano vaarantanut — esimerkiksi sen vuoksi, ettei neuvostoon yhdistämisen edellytykset täyttäviä henkilöitä olisi ollut riittävästi — edellä mainitun tavoitteen saavuttamista, eikä tämä muuta riidanalaista päätöstä useiden yksittäispäätösten koosteeksi.
- 43 Joka tapauksessa se, että ainoat riidanalaisesta päätöksestä mahdollisesti etua saavat henkilöt olivat neuvoston tiedossa, ei kyseenalaista päätöksen normatiivisuutta suhteessa niihin henkilöihin, jotka jäävät lopullisesti sen soveltamisalan ulkopuolelle sen vuoksi, että he eivät täytä päätöksessä asetettuja neuvoston pääsihteeristöön yhdistämisen edellytyksiä.
- 44 Näiden seikkojen vuoksi on todettava, että huolimatta siitä, että riidanalainen toimi on otsikoitu ”päätökseksi”, sitä on pidettävä soveltamisalaltaan yleisenä toimena, jota sovelletaan objektiivisesti määritettyihin tilanteisiin.
- 45 Oikeuskäytännössä on kuitenkin täsmennetty, että tietyissä olosuhteissa myös tällainen toimi voi koskea erikseen joitakin tiettyjä henkilöitä (asia C-358/89, *Extramet Industrie v. neuvosto*, tuomio 16.5.1991, Kok. 1991, s. I-2501, 13 kohta; asia C-309/89, *Codorniu v. neuvosto*, tuomio 18.5.1994, Kok. 1994, s. I-1853, 19 kohta). Tällaisessa tapauksessa yhteisön toimenpide voi olla samanaikaisesti luonteeltaan normatiivinen ja tiettyjä taloudellisia toimijoita kohtaan päätöksen luonteinen (yhdistetyt asiat T-481/93 ja 484/93, *Exporteurs in Levende Varkens ym. v. komissio*, tuomio 13.12.1995, Kok. 1995, s. II-2941, 50 kohta). Näin on siinä tapauksessa, että toimenpide koskee henkilöä hänen erityisominaisuuksiensa vuoksi tai että henkilö erottuu selvästi muista henkilöistä tosiasiallisen tilanteen vuoksi (em. asia *Codorniu v. neuvosto*, tuomion 20 kohta).

- 46 Tämän oikeuskäytännön valossa on tutkittava, koskeeko riidanalainen päätös tässä tapauksessa kantajia heidän erityisominaisuuksiensa vuoksi tai erottuvatko kantajat selvästi muista henkilöistä tietyn tosiasiallisen tilanteen vuoksi.
- 47 Kantajat väittävät erottuvansa muista sen vuoksi, että neuvosto ei käyttänyt asiaa koskevien henkilöstösääntöjen mukaista palvelukseenottomenettelyä, johon kantajat olisivat voineet osallistua. Tämän osalta he väittävät kolmannessa kanneperusteessaan neuvoston syyllistyneen menettelysääntöjen ja harkintavallan väärinkäyttöön. Lisäksi he huomauttavat, että neuvoston olisi pitänyt ottaa huomioon heidän erityinen tilanteensa, koska heillä on vastaava tai jopa korkeampi pätevyystaso kuin niillä henkilöillä, jotka otettiin palvelukseen riidanalaisen päätöksen perusteella.
- 48 On kuitenkin todettava, että kantajat pyrkivät näillä väitteillään kiistämään päätöksen 1999/307/EY lainmukaisuuden. Heidän väitteensä on näin ollen tutkittava pääasian yhteydessä. Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on jo edellä mainitussa asiassa *Molkerei Großbraushain ja Bene Nahrungsmittel* vastaan komissio antamassaan määräyksessä (62 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen) katsonut, tällaiset kantajien väitteet siitä, että toimielin olisi estänyt näitä käyttämästä menettelyllisiä oikeuksiaan, ovat merkityksettä arvioitaessa normatiivista toimenpidettä — johon sovelletaan lähtökohtaisesti laillisuusolettaa — vastaan nostetun kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, jollei todeta, että toimielimen tekemä valinta merkitsee menettelyn väärinkäyttämistä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan menettelyn väärinkäytöstä, joka on vain yksi harkintavallan väärinkäytön muoto, on kyse vain, kun objektiivisten, asiaankuuluvien ja yhtäpitävien seikkojen perusteella voidaan todeta, että riidanalaisen toimen tavoite on muu kuin se, johon kyseisillä säännöksillä pyritään.
- 49 Tältä osin on todettava heti, että menettelyn tai harkintavallan väärinkäyttöön liittyvä kanneperuste rajoittuu tässä tapauksessa pelkkään yleiseen toteamukseen, jota ei ole tuettu konkreettisella näytöllä.

- 50 Asiakirja-aineistossa ei myöskään ole mitään näyttöä siitä, että neuvosto olisi valinnut riidanalaisen yhdistämismenettelyn poistaakseen kantajilta mahdollisuuden osallistua kilpailuun, johon he olisivat muuten voineet osallistua, minkä vuoksi riidanalainen päätös olisi ”kaikilta osiltaan virheellisen menettelyn tulos” (em. asia *Molkerei Großbraushain ja Bene Nahrungsmittel v. komissio*, tuomion 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 51 Kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa T-164/99, T-37/00 ja T-38/00, Leroy ym. vastaan neuvosto, tänään antamassaan tuomiossa (58—68, 74 ja 75 kohta; ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa) todennut, pöytäkirjan 7 artiklassa neuvostolle annetaan päinvastoin mahdollisuus antaa kantajien riitauttamat yksityiskohtaiset säännöt Schengenin sihteeristön yhdistämiseksi neuvoston pääsihteeristöön. Kyseisessä tuomiossaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on myös katsonut, ettei sitä, että päätöksessä 1999/307/EY vahvistettiin viiteajanjaksoksi 2.10.1997—1.5.1999, voitu pitää mielivaltaisena, kun otetaan huomioon tavoiteltu päämäärä, joka oli kokeneen henkilöstön palvelukseenotto siten, että Schengenin säännöstön sisällyttäminen osaksi Euroopan unionia voi tapahtua niiden moitteettoman toiminnan takavissa olosuhteissa (riidanalaisen päätöksen 3, 4 ja 6 perustelukappale).
- 52 Kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä arvioitaessa nämä seikat riittävät sen toteamiseksi, ettei kantajia ole yksilöity EY 230 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetulla tavalla sillä perusteella, että neuvosto on valinnut riidanalaisen yhdistämismenettelyn ja viiteajanjakson 2.10.1997—1.5.1999 eikä henkilöstösääntöjen mukaista palvelukseenottomenettelyä.
- 53 Riidanalaisessa päätöksessä käyttöön otettua palvelukseenottomenettelyä koskevan väitteensä yhteydessä kantajat arvostelevat neuvostoa myös siitä, ettei tämä ole ottanut huomioon heidän erityistä tilannettaan. Tämän väitteen osalta on todettava, että yhteisöjen tuomioistuin ja ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ovat jo ottaneet tutkittavakseen normatiivisiin toimiin kohdistuvia kumoamiskanteita tilanteissa, joissa ylemmäntasoinen oikeussääntö on velvoittanut säädöksen antajaa ottamaan huomioon kantajien erityisen tilanteen (ks. asia T-135/96, *UEAPME v. neuvosto*, tuomio 17.6.1998, Kok. 1998, s. II-2335, 90 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). On kuitenkin todettava, että kantajat

eivät ole osoittaneet minkäänlaista ylemmänasteista oikeussääntöä, joka olisi velvoittanut neuvoston ottamaan huomioon heidänkaltaistensa henkilöiden tilanteen, jotka on jätetty päätöksen 1999/307/EY soveltamisalan ulkopuolelle. Tällaista oikeussääntöä ei myöskään ole Schengenin säännöstöä koskevassa primaarissa yhteisön oikeudessa. Näin ollen kantajat eivät voi vedota tällaiseen heidät yksilöivään tekijään.

- 54 Samasta syystä on hylättävä väite siitä, että kantajat kuuluisivat tiettyyn rajoitettuun ryhmään. Jotta nimittäin tällaista ryhmää voitaisiin pitää riidanalaisen toimen osalta merkityksellisenä tekijänä, jonka perusteella kyseiset oikeussubjektit voidaan yksilöidä suhteessa tiettyyn normatiiviseen toimenpiteeseen, yhteisön oikeuskäytännön mukaan toimenpiteen toteuttaneella toimielimellä on pitänyt olla velvollisuus ottaa huomioon kyseistä toimenpidettä toteuttaessaan näiden toimijoiden erityistilanne (asia T-60/96, Merck ym. v. komissio, määräys 3.6.1997, Kok. 1997, s. II-849, 58 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja asia C-300/00 P (R), Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa ym. v. neuvosto ja komissio, määräys 12.10.2000, Kok. 2000, s. I-8797, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tässä tapauksessa neuvostolla ei kuitenkaan ollut tällaista velvollisuutta.
- 55 Siltä osin kuin kantajat vetoavat vielä siihen, että heidän palvelussuhteensa Schengenin sihteeristössä on kestänyt pitkään, minkä vuoksi heille olisi kertynyt tarvittava kokemus ja pätevyys, jotta heidät olisi voitu yhdistää neuvoston pääsihteeristöön, on todettava, ettei kyse ole heille erityisistä ominaisuuksista eikä tosiasiallisesta tilanteesta, joka erottaisi heidät kaikista muista henkilöistä. Tältä osin riittää, kun todetaan, että monet muut henkilöt — kuten Schengenin sihteeristön kanssa yhteistyössä toimineet kansallisten viranomaisten virkamiehet, Schengenin säännöstöön opinnoissaan perehtyneet yliopistotutkinnon suorittaneet henkilöt tai asiaan erikoistuneet asianajajat — kykenisivät periaatteessa hoitamaan neuvostossa Schengenin säännöstön hallinnointiin liittyviä tehtäviä, vaikkeivät he täytä riidanalaisessa päätöksessä asetettuja yhdistämisen edelly-

tyksiä. Se, että kukin kantaja oli ollut tietyn ajanjakson Schengenin sihteeristön palveluksessa, ei erota heitä muista henkilöistä, jotka heidän itsensä tavoin eivät täytä riidanalaisessa päätöksessä asetettuja yhdistämisen edellytyksiä.

- 56 Edellä esitetyn perusteella on todettava, ettei riidanalaisen päätöksen voida katsoa koskevan kantajia erikseen. Koska kantajat eivät näin ollen täytä tätä EY 230 artiklan neljännessä kohdassa määrättyä edellytystä kanteen tutkittavaksi ottamisesta, ei ole tarpeen tutkia sitä, koskeeko päätös heitä suoraan.
- 57 Näin ollen kanne on jätettävä tutkimatta.

Oikeudenkäyntikulut

- 58 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian ja neuvosto on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, kantajat on veloitettava vastaamaan omista kuluistaan ja korvaamaan yhteisvastuullisesti neuvoston oikeudenkäyntikulut.
- 59 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti Union syndicale-Bruxelles, joka on väliintulijana tukenut kantajien vaatimuksia, vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(toinen jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

- 1) **Kanne jätetään tutkimatta.**
- 2) **Kantajat veloitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan yhteisvastuullisesti neuvostolle aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.**
- 3) **Väliintulija vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Meij

Potocki

Pirrung

Julistettiin Luxemburgissa 27 päivänä kesäkuuta 2001.

H. Jung

kirjaaja

A. W. H. Meij

toisen jaoston puheenjohtaja