



Συλλογή της Νομολογίας

ΔΙΑΤΑΞΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

της 28ης Φεβρουαρίου 2017*

«Προσφυγή ακυρώσεως — Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας της 18ης Μαρτίου 2016 — Δελτίο Τύπου — Έννοια της “διεθνούς συμφωνίας” — Προσδιορισμός του συντάκτη της πράξεως — Εμβέλεια της πράξεως — Σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου — Σύνοδος των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που πραγματοποιείται στις κτιριακές εγκαταστάσεις του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Ιδιότητα των εκπροσώπων των κρατών μελών της Ένωσης κατά τη συνάντηση με τον εκπρόσωπο τρίτου κράτους — Άρθρο 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ — Αναρμοδιότητα»

Στην υπόθεση T-192/16,

NF, κάτοικος νήσου Λέσβου (Ελλάδα), εκπροσωπούμενος από τους B. Burns, solicitor, P. O’Shea και I. Whelan, barristers,

προσφεύγων,

κατά

Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, εκπροσωπούμενου από τους K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado και την S. Boelaert,

καθού,

με αντικείμενο αίτημα ακυρώσεως, βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, συμφωνίας συναφθείσας, κατά τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος, μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της Δημοκρατίας της Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016 και φέρουσας τον τίτλο «Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016»,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

συγκείμενο από τους I. Pelikánová, πρόεδρο, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (εισηγητή) και U. Öberg, δικαστές,

γραμματέας: E. Coulon,

εκδίδει την ακόλουθη

* Γλώσσα διαδικασίας: η αγγλική.

Διάταξη

Ιστορικό της διαφοράς

Επί των συναντήσεων μεταξύ των Ευρωπαίων και των Τούρκων ηγετών πριν από τις 18 Μαρτίου 2016

- 1 Στις 15 Οκτωβρίου 2015, η Δημοκρατία της Τουρκίας και η Ευρωπαϊκή Ένωση συμφώνησαν ένα κοινό σχέδιο δράσης με τίτλο «EU-Turkey joint action plan» (στο εξής: κοινό σχέδιο δράσης) με στόχο την ενίσχυση της συνεργασίας τους στον τομέα της στηρίξεως των Σύρων υπηκόων που απολαύουν προσωρινής διεθνούς προστασίας και στον τομέα της διαχειρίσεως της μεταναστεύσεως, για την αντιμετώπιση της κρίσεως που δημιουργήθηκε λόγω της καταστάσεως στη Συρία.
- 2 Φιλοδοξία του κοινού σχεδίου δράσης ήταν να ανταποκριθεί στην κρίσιμη κατάσταση στη Συρία με τρεις τρόπους, και ειδικότερα, πρώτον, αντιμετωπίζοντας στη ρίζα τους τις αιτίες που οδηγούν τους Σύρους σε μαζική φυγή, δεύτερον, παρέχοντας στήριξη στους Σύρους που απολαύουν προσωρινής διεθνούς προστασίας και στις κοινότητες υποδοχής τους στην Τουρκία και, τρίτον, ενισχύοντας τη συνεργασία στον τομέα της προλήψεως των παράνομων μεταναστευτικών ροών προς την Ένωση.
- 3 Στις 29 Νοεμβρίου 2015, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλόγό τους (στο εξής: πρώτη σύνοδος των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων). Κατά το πέρας της συνόδου, αποφάσισαν να ενεργοποιήσουν το κοινό σχέδιο δράσης, ιδίως δε να ενισχύσουν την ενεργό συνεργασία τους ως προς τους μετανάστες που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, προλαμβάνοντας τη μετακίνησή τους προς την Τουρκία και την Ένωση, διασφαλίζοντας την εφαρμογή των διατάξεων διμερών συμφωνιών επανεισδοχής και μεριμνώντας για την ταχεία επιστροφή των μεταναστών που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας στις χώρες καταγωγής τους.
- 4 Στις 8 Μαρτίου 2016, σε δήλωση των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της Ένωσης, που δημοσιεύθηκε από τις κοινές υπηρεσίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αναφερόταν ότι οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων της Ένωσης συζήτησαν με τον Τούρκο πρωθυπουργό για τις σχέσεις μεταξύ της Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας και ότι είχε σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά την εφαρμογή του κοινού σχεδίου δράσης. Η σύνοδος αυτή πραγματοποιήθηκε στις 7 Μαρτίου 2016 (στο εξής: δεύτερη σύνοδος των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων). Η δήλωση διευκρίνιζε τα εξής:

«Οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων συμφώνησαν ότι απαιτούνται τολμηρές ενέργειες για να κλείσουν οι οδοί λαθραίας διακίνησης ανθρώπων, να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών, να προστατευθούν τα εξωτερικά [...] σύνορα [της Ένωσης] και να δοθεί τέλος στη μεταναστευτική κρίση στην Ευρώπη. [...] Δέχθηκαν με ικανοποίηση τις συμπληρωματικές προτάσεις που παρουσίασε [την ημέρα εκείνη] η [Δημοκρατία της Τουρκίας] για την αντιμετώπιση του μεταναστευτικού ζητήματος. Συμφώνησαν να εργαστούν με βάση τις [ακόλουθες αρχές]:

- να εξασφαλίζουν την επιστροφή όλων των νέων παράτυπων μεταναστών που μεταβαίνουν από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά· το σχετικό κόστος θα καλύπτεται από την [Ένωση]·
- για κάθε Σύρο που θα γίνεται εκ νέου δεκτός στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στα κράτη μέλη της ΕΕ, στο πλαίσιο των υφισταμένων δεσμεύσεων·
- [...]

Ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου θα προωθήσει τις προτάσεις αυτές και θα επεξεργαστεί τις λεπτομέρειες με τη [Δημοκρατία της Τουρκίας] πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου. [...]

Με το παρόν έγγραφο τα κράτη μέλη δεν αναλαμβάνουν νέες δεσμεύσεις σε ό,τι αφορά την μετεγκατάσταση και την επανεγκατάσταση.

[...]»

- 5 Στην ανακοίνωσή της της 16ης Μαρτίου 2016, COM(2016) 166 τελικό, προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, με τίτλο «Ε[πόμενα επιχειρησιακά βήματα στη συνεργασία ΕΕ-Τουρκίας στον τομέα της μετανάστευσης]» (στο εξής: ανακοίνωση της 16ης Μαρτίου 2016), η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέφερε ότι στις 7 Μαρτίου 2016 οι «αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων [της Ευρωπαϊκής Ένωσης] εξέφρασαν την ιδιαίτερη ικανοποίησή τους για τις συμπληρωματικές προτάσεις που υπέβαλε η [Δημοκρατία της Τουρκίας] και συμφώνησαν να συνεργαστούν με την Τουρκία με βάση έξι αρχές», ότι «[ο] πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κλήθηκε να προωθήσει τις εν λόγω προτάσεις και να επεξεργαστεί τις λεπτομέρειες με την Τουρκία πριν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου» και ότι «[η] παρούσα ανακοίνωση παρουσιάζει τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να προωθηθούν οι έξι βασικές αρχές, αξιοποιώντας πλήρως το δυναμικό της συνεργασίας [Ένωσης]-[Δημοκρατίας της] Τουρκίας με σεβασμό παράλληλα στο ευρωπαϊκό και διεθνές δίκαιο».
- 6 Στην ανακοίνωση της 16ης Μαρτίου 2016, η Επιτροπή ανέφερε, μεταξύ άλλων, ότι «[η] επιστροφή όλων των νέων παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο από την Ελλάδα στην Τουρκία αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο προκειμένου να εξαλειφθεί [το] φαινόμενο να πληρώνουν οι πρόσφυγες και οι μετανάστες τους διακινητές και να θέτουν σε κίνδυνο τη ζωή τους» και ότι, «λαμβάνομένη υπόψη της έκτασης των σημερινών ροών μεταξύ της Τουρκίας και της Ελλάδας, οι ρυθμίσεις αυτών των επιστροφών θα πρέπει να θεωρούνται ως προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι αναγκαίο προκειμένου να τεθεί τέλος στην ανθρωπινή δυστυχία και να αποκατασταθεί η δημόσια τάξη, και το οποίο πρέπει να στηριχθεί από ένα κατάλληλο επιχειρησιακό πλαίσιο». Κατά την ανακοίνωση, είχε πρόσφατα σημειωθεί πρόοδος όσον αφορά την επανεισδοχή στη Δημοκρατία της Τουρκίας παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο που δεν χρήζουν διεθνούς προστασίας, στο πλαίσιο της διμερούς συμφωνίας επανεισδοχής μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Δημοκρατίας της Τουρκίας, η οποία επρόκειτο να αντικατασταθεί, από 1ης Ιουνίου 2016, από τη συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας για την επανεισδοχή προσώπων που διαμένουν χωρίς άδεια (ΕΕ 2014, L 134, σ. 3).
- 7 Στην ανακοίνωση της 16ης Μαρτίου 2016, η Επιτροπή κατέληγε στο συμπέρασμα ότι «[ο]ι ρυθμίσεις για την επιστροφή όλων των νέων παράτυπων μεταναστών και αιτούντων άσυλο που έρχονται στην Ελλάδα από την Τουρκία διασχίζοντας το Αιγαίο [...] συνιστούν προσωρινό και έκτακτο μέτρο [το οποίο] θα πρέπει να τεθ[εί] σε εφαρμογή το συντομότερο δυνατό» και ότι, σε αυτή την προοπτική, η ανακοίνωση «καθορίζει ένα πλαίσιο που θα εξασφαλίζει ότι η διαδικασία θα εφαρμόζεται σύμφωνα με το διεθνές και το ευρωπαϊκό δίκαιο, γεγονός που αποκλείει την εφαρμογή μιας γενικευμένης πολιτικής επιστροφών [και π]ροσδιορίζει επίσης τις νομοθετικές και υλικοτεχνικές δράσεις που πρέπει να αναληφθούν επείγοντως προκειμένου να ξεκινήσει η διαδικασία».

Επί της συνόδου της 18ης Μαρτίου 2016 και της δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας

- 8 Στις 18 Μαρτίου 2016, δημοσιεύθηκε στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου, υπό τη μορφή του δελτίου Τύπου 144/16, δήλωση σχετικά με τα αποτελέσματα «[της τρίτης συνόδου] από τον Νοέμβριο του 2015 που ήταν αφιερωμένη στην εμβάθυνση των σχέσεων ΕΕ-Τουρκίας καθώς και στην αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης» (στο εξής: σύνοδος της 18ης Μαρτίου 2016), ανάμεσα στα «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και «τον τούρκο ομόλογό τους» (στο εξής: δήλωση ΕΕ-Τουρκίας).

- 9 Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας ανέφερε ότι «[η Δημοκρατία της Τουρκίας] και η [...] Ένωση, επιβεβαίωσαν τη δέσμευσή τους για την εφαρμογή του κοινού τους σχεδίου δράσης που ενεργοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015» και «αναγνωρίζουν ότι απαιτούνται περαιτέρω ταχείες και αποφασιστικές προσπάθειες». Η δήλωση ανέφερε εν συνεχεία τα εξής:

«Προκειμένου να εξαρθρωθεί το επιχειρηματικό μοντέλο των διακινητών και να προσφερθεί στους μετανάστες μια εναλλακτική λύση ώστε να μη βάζουν σε κίνδυνο τη ζωή τους, η ΕΕ και η [Δημοκρατία της Τουρκίας] αποφάσισαν σήμερα να δώσουν τέλος στην παράτυπη μετανάστευση από την Τουρκία προς την [Ένωση]. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, συμφώνησαν ως προς τα εξής πρόσθετα σημεία δράσης:

- 1) Όλοι οι νέοι παράτυποι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά μέσω Τουρκίας από τις 20 Μαρτίου 2016 και έπειτα θα επιστρέφονται σε αυτήν. Αυτό θα συμβαίνει σε πλήρη συμφωνία με το ενωσιακό και διεθνές δίκαιο, άρα με αποκλεισμό κάθε είδους ομαδικών απελάσεων. Όλοι οι μετανάστες θα προστατεύονται σύμφωνα με τα σχετικά διεθνή πρότυπα και τηρουμένης της αρχής της μη επαναπροώθησης. Θα πρόκειται για προσωρινό και έκτακτο μέτρο που είναι απαραίτητο προκειμένου να σταματήσει ο ανθρώπινος πόνος και να αποκατασταθεί η δημόσια τάξη. Οι μετανάστες που φθάνουν στα ελληνικά νησιά θα καταγράφονται δεόντως και τυχόν αιτήσεις ασύλου θα διεκπεραιώνονται ατομικά από τις ελληνικές αρχές δυνάμει της οδηγίας για τις διαδικασίες ασύλου, σε συνεργασία με την Ύπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες. Οι μετανάστες που δεν αιτούνται άσυλο ή η αίτηση των οποίων κρίνεται αβάσιμη ή απαράδεκτη βάσει της ως άνω οδηγίας θα επιστρέφονται στην Τουρκία. Η [Δημοκρατία της Τουρκίας] και η [Ελληνική Δημοκρατία], με τη συνδρομή των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της [Ένωσης], θα λάβουν τα αναγκαία μέτρα και θα συνάπτουν εφόσον απαιτείται διμερείς διακανονισμούς, περιλαμβανομένης και της παρουσίας τούρκων αξιωματούχων στα ελληνικά νησιά και ελλήνων αξιωματούχων στην Τουρκία από τις 20 Μαρτίου 2016, για να εξασφαλίζεται η επικοινωνία και ως εκ τούτου να διευκολύνεται η απρόσκοπτη εφαρμογή των εν λόγω διακανονισμών. Η ΕΕ θα καλύψει τις δαπάνες των επιχειρήσεων επιστροφής παράτυπων μεταναστών.
- 2) Για κάθε επιστροφή Σύρου στην Τουρκία από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στην [Ένωση], λαμβανομένων υπόψη των κριτηρίων τρωτότητας του ΟΗΕ. Θα συσταθεί μηχανισμός, με τη συνδρομή της Επιτροπής, των οργανισμών της [Ένωσης] και άλλων κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένης και της Ύπατης Αρμοστείας των Ηνωμένων Εθνών για τους Πρόσφυγες, ο οποίος θα διασφαλίζει ότι η αρχή αυτή θα εφαρμόζεται από την ίδια ημέρα από την οποία αρχίζουν οι επιστροφές. Θα δοθεί προτεραιότητα στους μετανάστες που δεν έχουν προηγουμένως εισέλθει ή επιχειρήσει να εισέλθουν παρατύπως στην [Ένωση]. Από την πλευρά της ΕΕ, η επανεγκατάσταση στο πλαίσιο του μηχανισμού αυτού θα υλοποιηθεί, κατ' αρχήν, με τήρηση των δεσμεύσεων που έχουν λάβει τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των συμπερασμάτων των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στο πλαίσιο του Συμβουλίου στις 20 Ιουλίου 2015, σύμφωνα με τις οποίες παραμένουν 18 000 θέσεις επανεγκατάστασης. Οι τυχόν περαιτέρω ανάγκες επανεγκατάστασης θα υλοποιούνται μέσω παρόμοιου εθελοντικού διακανονισμού έως του ανώτατου ορίου 54 000 πρόσθετων ατόμων [...].»

Επί της καταστάσεως του προσφεύγοντος

- 10 Ο προσφεύγων, NF, είναι Πακιστανός υπήκοος. Ιστορεί ότι διέφυγε από την Ισλαμική Δημοκρατία του Πακιστάν φοβούμενος ότι θα υποστεί διώξεις και σοβαρή βλάβη. Υποστηρίζει, μάλιστα, ότι έχουν γίνει απόπειρες δολοφονίας σε βάρος του με στόχο να μην κληρονομήσει, ως μοναδικός υιός, την περιουσία των γονέων του.

- 11 Κατά τα λεγόμενά του, ο προσφεύγων έφθασε στην Ελλάδα με σκάφος από την Τουρκία στις 19 Μαρτίου 2016. Στις 11 Απριλίου 2016, ή περί την ημερομηνία αυτή, υπέβαλε αίτηση ασύλου στις ελληνικές αρχές. Στη συνέχεια, κρατήθηκε σε κέντρο κρατήσεως έως τις 18 Απριλίου 2016, οπότε και διέφυγε προς τη νήσο Λέσβο (Ελλάδα).
- 12 Ο προσφεύγων εξηγεί ότι υπέβαλε αίτηση ασύλου αποκλειστικά και μόνο λόγω των πιέσεων που του άσκησαν οι ελληνικές αρχές για την υποβολή της αίτησης. Ο ίδιος, όμως, ουδέποτε επιθυμούσε ούτε είχε την πρόθεση να υποβάλει μια τέτοια αίτηση στην Ελλάδα, λόγω του μακρού χρόνου που απαιτείται για τη διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου και των συστημικών ελλείψεων στην εφαρμογή του ευρωπαϊκού συστήματος ασύλου, τόσο στο επίπεδο της διοικήσεως του εν λόγω κράτους μέλους όσο και στο επίπεδο του δικαστικού του συστήματος. Οι ελλείψεις αυτές έχουν διαπιστωθεί από τα ευρωπαϊκά δικαιοδοτικά όργανα, μεταξύ άλλων, με την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, N. S. κ.λπ. (C-411/10 και C-493/10, EU:C:2011:865), και με την απόφαση του ΕΔΔΑ της 21ης Ιανουαρίου 2011, M.S.S. κατά Βελγίου και Ελλάδας (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Εν τέλει, αποκλειστικός σκοπός της υποβολής από τον προσφεύγοντα αιτήσεως ασύλου στην Ελλάδα ήταν η αποφυγή της επαναπροωθήσεώς του στην Τουρκία, όπου θα κινδύνευε, ενδεχομένως, να τεθεί υπό κράτηση ή να απελαθεί στο Πακιστάν.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

- 14 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 22 Απριλίου 2016, ο προσφεύγων άσκησε την παρούσα προσφυγή με την οποία, φρονώντας ότι η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας συνιστά πράξη που μπορεί να αποδοθεί στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και με την οποία υλοποιείται διεθνής συμφωνία συναφθείσα στις 18 Μαρτίου 2016 μεταξύ της Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας, την οποία χαρακτηρίζει στα δικόγραφά του ως «επίμαχη συμφωνία», ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
 - να ακυρώσει τη «συμφωνία που [κατά τους ισχυρισμούς του] συνήφθη μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της [Δημοκρατίας της] Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016 [και] φέρει τον τίτλο “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016”» (στο εξής: προσβαλλόμενη πράξη)·
 - να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα.

Επί της ταχείας διαδικασίας και της παραπομπής της υποθέσεως ενώπιον του πρώτου πενταμελούς τμήματος

- 15 Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε ταυτόχρονα με το δικόγραφο της προσφυγής, ο προσφεύγων ζήτησε, βάσει του άρθρου 152 του Κανονισμού Διαδικασίας του Γενικού Δικαστηρίου, να εκδικαστεί η υπόθεση με την ταχεία διαδικασία.
- 16 Στις 10 Ιουνίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υπέβαλε τις παρατηρήσεις του επί της αιτήσεως εφαρμογής της ταχείας διαδικασίας, υποστηρίζοντας, κατ' ουσίαν, ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της διαδικασίας αυτής. Με χωριστό δικόγραφο που κατέθεσε αυθημερόν, το ίδιο θεσμικό όργανο ζήτησε την παραπομπή της υποθέσεως ενώπιον του τμήματος μείζονος συνθέσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 28, παράγραφοι 1 και 2, του Κανονισμού Διαδικασίας. Επικουρικώς, το εν λόγω θεσμικό όργανο ζήτησε, βάσει του άρθρου 28, παράγραφος 5, του Κανονισμού Διαδικασίας, την παραπομπή της υποθέσεως σε τμήμα συγκείμενο από τουλάχιστον πέντε δικαστές.

- 17 Με επιστολή της 20ής Ιουνίου 2016, η Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου γνωστοποίησε την παραλαβή της αιτήσεως παραπομπής της υποθέσεως ενώπιον του τμήματος μείζονος συνθέσεως και ενημέρωσε τους διαδίκους για την παραπομπή της, κατ' εφαρμογή του άρθρου 28, παράγραφος 5, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε τμήμα συγκείμενο από τουλάχιστον πέντε δικαστές, και συγκεκριμένα ενώπιον του έβδομου πενταμελούς τμήματος.
- 18 Με απόφαση της 22ας Ιουνίου 2016, το Γενικό Δικαστήριο έκανε δεκτή την αίτηση εφαρμογής της ταχείας διαδικασίας.

Επί της ενστάσεως που προέβαλε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και επί των αιτήσεων παρεμβάσεως

- 19 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 11 Ιουλίου 2016, το Συμβούλιο προέβαλε ένσταση, επιγραφόμενη «Ένσταση απαραδέκτου», βάσει του άρθρου 130 του Κανονισμού Διαδικασίας.
- 20 Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Γενικού Δικαστηρίου στις 19 Ιουλίου 2016, οι NQ, NR, NS, NT, NU και NV ζήτησαν να παρέμβουν υπέρ του προσφεύγοντος.
- 21 Με δικόγραφα που κατέθεσαν στις 20 και στις 22 Ιουλίου 2016, το Βασίλειο του Βελγίου και η Ελληνική Δημοκρατία ζήτησαν να παρέμβουν υπέρ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.
- 22 Με δικόγραφο που κατέθεσε στις 3 Αυγούστου 2016, η Επιτροπή ζήτησε να παρέμβει υπέρ του «Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης». Με διορθωτική επιστολή της 11ης Αυγούστου 2016, η Επιτροπή δήλωσε ότι επιθυμούσε να παρέμβει υπέρ του «Ευρωπαϊκού Συμβουλίου».
- 23 Με την ένστασή του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ζητεί ρητώς από το Γενικό Δικαστήριο:
- να απορρίψει την προσφυγή ως «προδήλως απαραδέκτη»·
 - να καταδικάσει τον προσφεύγοντα στα δικαστικά έξοδα.
- 24 Στις 3 Αυγούστου 2016, ο προσφεύγων υπέβαλε τις παρατηρήσεις του επί της ενστάσεως του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, με τις οποίες ζητεί από το Γενικό Δικαστήριο:
- να απορρίψει την εν λόγω ένσταση·
 - να κρίνει την προσφυγή παραδεκτή·
 - να καταδικάσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα δικαστικά έξοδα στα οποία υποβλήθηκε στο πλαίσιο της παρεμπίπτουσας διαδικασίας.
- 25 Με επιστολή της Γραμματείας της 3ης Οκτωβρίου 2016, οι διάδικοι ενημερώθηκαν για τον ορισμό νέου εισηγητή δικαστή και για την ανάθεση της παρούσας υποθέσεως στο πρώτο πενταμελές τμήμα στο οποίο είναι τοποθετημένος ο εν λόγω δικαστής.

Επί των απαντήσεων στα μέτρα οργάνωσης της διαδικασίας

- 26 Με επιστολές που εστάλησαν από τη Γραμματεία στις 3 Νοεμβρίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κλήθηκε να ανταποκριθεί σε μέτρα οργάνωσης της διαδικασίας τα οποία έλαβε το Γενικό Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 89, παράγραφος 3, στοιχεία α' και δ', και του άρθρου 90, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ενώ το Συμβούλιο και η Επιτροπή κλήθηκαν από το Γενικό Δικαστήριο, δυνάμει του άρθρου 24, δεύτερο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της

Ευρωπαϊκής Ένωσης και του άρθρου 89, παράγραφος 3, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας, να απαντήσουν σε ορισμένες ερωτήσεις και να προσκομίσουν ορισμένα έγγραφα. Σε αυτό το πλαίσιο, τα εν λόγω θεσμικά όργανα κλήθηκαν, μεταξύ άλλων, να διευκρινίσουν στο Γενικό Δικαστήριο αν η σύνοδος της 18ης Μαρτίου 2016 κατέληξε σε γραπτή συμφωνία και, εφόσον ίσχυε κάτι τέτοιο, να προσκομίσουν κάθε έγγραφο που θα επέτρεπε να προσδιοριστεί η ταυτότητα των μερών που συμφώνησαν τα «πρόσθετα σημεία δράσης» τα οποία αναφέρονται στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας.

- 27 Στις απαντήσεις προς τα ερωτήματα του Γενικού Δικαστηρίου, τις οποίες απέστειλε στις 18 Νοεμβρίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διευκρίνισε, μεταξύ άλλων, ότι, εξ όσων γνώριζε, δεν έχει συναφθεί μεταξύ της Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας καμία συμφωνία ή συνθήκη κατά την έννοια του άρθρου 218 ΣΛΕΕ ή του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συμβάσεως της Βιέννης περί του δικαίου των συνθηκών, που συνήφθη στις 23 Μαΐου 1969. Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, δεν ήταν παρά «καρπός διεθνούς διαλόγου μεταξύ των κρατών μελών και της [Δημοκρατίας της] Τουρκίας και, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της και της προθέσεως των συντακτών της, δεν [προοριζόταν] να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα ούτε να αποτελέσει συμφωνία ή συνθήκη».
- 28 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσκόμισε, επίσης, ορισμένα έγγραφα σχετικά με τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016 η οποία, κατ' αυτό, αποτελούσε σύνοδο των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών με τον εκπρόσωπο της Δημοκρατίας της Τουρκίας και όχι σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τη συμμετοχή του τρίτου κράτους.
- 29 Στην απάντηση που απέστειλε στις 18 Νοεμβρίου 2016, η Επιτροπή ανέφερε, μεταξύ άλλων, στο Γενικό Δικαστήριο, ότι είναι σαφές, λόγω του λεξιλογίου που χρησιμοποιείται στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, και ιδίως λόγω της χρήσεως του όρου «will» στην αγγλική απόδοση της δηλώσεως αυτής, ότι δεν πρόκειται για νομικά δεσμευτική συμφωνία, αλλά για πολιτικό διακανονισμό στον οποίο κατέληξαν τα «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου [, δηλαδή] οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο Πρόεδρος της Επιτροπής», διακανονισμός ο οποίος παρουσιάστηκε στο σύνολό του στο δελτίο Τύπου 144/16, το οποίο αφορούσε τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016 και παρέθετε τη η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας.
- 30 Στην απάντηση που απέστειλε στις 2 Δεκεμβρίου 2016, το Συμβούλιο διευκρίνισε, μεταξύ άλλων, ότι δεν ήταν ο συντάκτης της δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας και ότι δεν είχε αναμειχθεί στον διαρθρωμένο διάλογο μεταξύ των εκπροσώπων των κρατών μελών και της Δημοκρατίας της Τουρκίας ούτε στις ενέργειες του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που οδήγησαν στην εν λόγω δήλωση. Οι προπαρασκευαστικές εργασίες στο πλαίσιο της επιτροπής των μονίμων αντιπροσώπων (Coreper) αφορούσαν αποκλειστικά την προετοιμασία των συνόδων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ορισμένες εκ των οποίων αφορούσαν τη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσεως. Αντιθέτως, το Συμβούλιο δεν προετοίμασε τη σύνοδο κορυφής της 18ης Μαρτίου 2016 μεταξύ των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τα οποία είναι οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης, και του Τούρκου πρωθυπουργού.
- 31 Το Συμβούλιο δήλωσε, εξάλλου, ότι συμερίζεται πλήρως την άποψη που ανέπτυξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην ένσταση την οποία προέβαλε βάσει του άρθρου 130 του Κανονισμού Διαδικασίας. Υποστήριξε, επ' αυτού, ιδίως, ότι, εξ όσων γνωρίζει, δεν έχει συναφθεί συμφωνία ή συνθήκη μεταξύ της Ένωσης και της Δημοκρατίας της Τουρκίας σε σχέση με τη μεταναστευτική κρίση.
- 32 Με τις παρατηρήσεις που κατέθεσε στις 19 Δεκεμβρίου 2016, ο προσφεύγων αμφισβήτησε τη θέση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής ότι, αφενός, δεν είχε συναφθεί συμφωνία με τη Δημοκρατία της Τουρκίας κατά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016 και, αφετέρου, η έκβαση των συζητήσεων με το εν λόγω τρίτο κράτος πρέπει να χαρακτηριστεί ως πολιτικός διακανονισμός. Ο προσφεύγων θεωρεί, ιδίως, ότι, λαμβανομένου υπόψη του λεξιλογίου που χρησιμοποιείται σε αυτό που χαρακτηρίζει «επίμαχη συμφωνία», από τη χρήση του αγγλικού όρου «agree» (που, κατά την άποψή του, έχει την έννοια «αποφασίζουν») μπορεί να συναχθεί ότι πρόκειται για συμφωνία που σκοπεύει να

παραγάγει έννομα αποτελέσματα έναντι των τρίτων. Εξάλλου, η απουσία της εκφράσεως «κράτη μέλη» δείχνει ότι η «επίμαχη συμφωνία» δεν θα μπορούσε να έχει συναφθεί από τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Σκεπτικό

- 33 Βάσει του άρθρου 130 του Κανονισμού Διαδικασίας, αν ο καθού ζητήσει με χωριστό δικόγραφο από το Γενικό Δικαστήριο να κρίνει επί του απαραδέκτου ή της αναρμοδιότητας χωρίς να εισέλθει στην ουσία, το Γενικό Δικαστήριο αποφασίζει επί της αιτήσεως το ταχύτερο δυνατόν και, εφόσον χρειαστεί, μετά τη διεξαγωγή προφορικής διαδικασίας.
- 34 Εν προκειμένω, το Γενικό Δικαστήριο φρονεί ότι έχει διαφωτιστεί επαρκώς από τα στοιχεία της δικογραφίας και αποφασίζει να εκδώσει απόφαση χωρίς να είναι αναγκαίο να προτείνει στη διοικητική ολομέλεια την παραπομπή της παρούσας υποθέσεως ενώπιον του τμήματος μείζονος συνθέσεως ή να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία.
- 35 Με την ένστασή του το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προβάλλει ότι το Γενικό Δικαστήριο είναι αναρμόδιο να αποφανθεί επί της παρούσας προσφυγής.
- 36 Δεδομένου ότι οι κανόνες αρμοδιότητας των δικαστηρίων της Ένωσης, όπως αποτυπώνονται στη Συνθήκη ΛΕΕ, καθώς και στον Οργανισμό του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο παράρτημά του, αποτελούν μέρος του πρωτογενούς δικαίου, καταλαμβάνουν κεντρική θέση στην έννομη τάξη της Ένωσης και, επομένως, η τήρησή τους συνιστά θεμελιώδη απαίτηση για την έννομη τάξη της Ένωσης (απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Επανεξέταση *Missir Mamachi di Lusignano* κατά Επιτροπής, C-417/14 RX II, EU:C:2015:588, σκέψη 57), το Γενικό Δικαστήριο πρέπει να εξετάσει κατ' αρχάς το ζήτημα της αρμοδιότητας.
- 37 Προς θεμελίωση της ενστάσεως αναρμοδιότητας που προβάλλει, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ούτε το ίδιο ούτε κάποιο από τα όργανα και τους οργανισμούς του άρθρου 263, πρώτο εδάφιο, ΣΛΕΕ είναι ο συντάκτης της δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε από το Συμβούλιο μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, και κατά συνέπεια δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι νομιμοποιείται παθητικώς εν προκειμένω.
- 38 Ειδικότερα, κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας προέρχεται από τους συμμετασχόντες σε διεθνή σύνοδο κορυφής που πραγματοποιήθηκε, στη συγκεκριμένη περίπτωση, στις 18 Μαρτίου 2016 στο περιθώριο και μετά το πέρας της συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Επομένως, η δήλωση αυτή πρέπει να αποδοθεί στα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που είναι τα κράτη μέλη της Ένωσης, και στον «Τούρκο ομόλογό τους», δεδομένου ότι αυτοί είχαν μετάσχει σε σύνοδο διακριτή από τη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Η διακριτή αυτή σύνοδος αποτελούσε τη συνέχεια των δύο πρώτων ανάλογων συνόδων των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων που είχαν πραγματοποιηθεί στις 29 Νοεμβρίου 2015 και στις 7 Μαρτίου 2016 και είχαν οδηγήσει στη δημοσίευση είτε κοινής δηλώσεως, όπως η επίδικη εν προκειμένω η οποία περιλαμβάνεται στο δελτίο Τύπου 144/16, είτε κοινού σχεδίου δράσεως. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εκτιμά ότι η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας δεν μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί πράξη εκδοθείσα από το ίδιο.
- 39 Ο προσφεύγων αντικρούει αυτή την ανάλυση, υποστηρίζοντας ότι αυτό που ο ίδιος χαρακτηρίζει «επίμαχη συμφωνία», ως προσβαλλόμενη πράξη, λαμβανομένου υπόψη του περιεχομένου της και του συνόλου των περιστάσεων που σχετίζονται με την έκδοσή της, πρέπει να θεωρηθεί πράξη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, διότι, εν προκειμένω, αντιθέτως προς ό,τι ισχυρίζεται το εν λόγω θεσμικό όργανο, τα κράτη μέλη της Ένωσης ενήργησαν συλλογικά εντός του εν λόγω οργάνου και δεν άσκησαν εθνικές αρμοδιότητες εκτός του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης. Εξάλλου, ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και η Επιτροπή μετείχαν ενεργά στην προετοιμασία και στη

διαπραγμάτευση της εν λόγω «επίμαχης συμφωνίας», όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της ανακοινώσεως της 16ης Μαρτίου 2016, και ότι η εν λόγω «επίμαχη συμφωνία» έχει στην πραγματικότητα χαρακτήρα διεθνούς συνθήκης.

- 40 Ο προσφεύγων υποστηρίζει ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν μπορεί να διαβεβαιώνει ότι τα μέλη του ενήργησαν εν προκειμένω ως εκπρόσωποι των κυβερνήσεων ή των κρατών τους ενώ συγχρόνως υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη ενήργησαν κατ' αυτόν τον τρόπο εξ ονόματος της Ένωσης, δεσμευοντάς την έναντι τρίτου κράτους, με αυτό που χαρακτηρίζει ως «επίμαχη συμφωνία», η οποία, επιπλέον, αντίκειται στους κανόνες που προβλέπει το εφαρμοστέο στον τομέα του ασύλου παράγωγο δίκαιο της Ένωσης.
- 41 Εν πάση περιπτώσει, είναι σκόπιμο, κατά τον προσφεύγοντα, να γίνει αναφορά στους όρους που χρησιμοποιούνται στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε με το δελτίο Τύπου 144/16, και ιδίως στο γεγονός ότι στη δήλωση αυτή αναφέρεται, αφενός, ότι η «ΕΕ» και η Δημοκρατία της Τουρκίας «συμφώνησαν» ως προς ορισμένα πρόσθετα σημεία δράσης, «αποφάσισαν» και «επιβεβαίωσαν» ορισμένες πτυχές ενώ, αφετέρου, παρατίθενται συγκεκριμένες υποχρεώσεις τις οποίες ανέλαβε η κάθε πλευρά, πράγμα που επιβεβαιώνει την ύπαρξη νομικά δεσμευτικής συμφωνίας. Εξάλλου, όσον αφορά τις επεξηγήσεις της Επιτροπής σχετικά με την ύπαρξη νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου που να επιτρέπει ήδη τη χρηματοδότηση των επιχειρήσεων επιστροφής, η οποία αποτελούσε ένα από τα πρόσθετα σημεία δράσης της δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας, ο προσφεύγων φρονεί ότι εκ τούτου συνάγεται ότι αυτό που χαρακτηρίζει ως «επίμαχη συμφωνία» συνήφθη σε πλαίσιο το οποίο επιτρέπει την εφαρμογή του, πράγμα που ενισχύει την ικανότητα της εν λόγω «επίμαχης συμφωνίας» να παράγει έννομα αποτελέσματα.

Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

- 42 Υπενθυμίζεται προκαταρκτικώς ότι η προσφυγή ακυρώσεως την οποία προβλέπει το άρθρο 263 ΣΛΕΕ χωρεί κατά όλων των μέτρων που λαμβάνουν τα θεσμικά και λοιπά όργανα και οργανισμοί της Ένωσης, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, εφόσον αυτά σκοπούν στην παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων (αποφάσεις της 31ης Μαρτίου 1971, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, 22/70, EU:C:1971:32, σκέψη 42, και της 4ης Σεπτεμβρίου 2014, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-114/12, EU:C:2014:2151, σκέψεις 38 και 39· βλ., επίσης, απόφαση της 28ης Απριλίου 2015, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, C-28/12, EU:C:2015:282, σκέψεις 14 και 15 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Το γεγονός ότι η ύπαρξη πράξεως που προορίζεται να παραγάγει έννομα αποτελέσματα έναντι τρίτων αποκαλύφθηκε μέσω δελτίου Τύπου ή έλαβε τη μορφή δηλώσεως δεν αποκλείει τη δυνατότητα να κριθεί ότι υφίσταται μια τέτοια πράξη, ούτε επομένως την αρμοδιότητα του δικαστή της Ένωσης να ελέγξει τη νομιμότητα πράξεως βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, εφόσον προέρχεται από θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-181/91 και C-248/91, EU:C:1993:271, σκέψη 14).
- 43 Η Συνθήκη της Λισσαβώνας περιέλαβε και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Συνεπώς, αντιθέτως προς ό,τι έκριναν προηγουμένως τα δικαστήρια της Ένωσης (διατάξεις της 13ης Ιανουαρίου 1995, Roujansky κατά Συμβουλίου, C-253/94 P, EU:C:1995:4, σκέψη 11, και της 13ης Ιανουαρίου 1995, Bonnamy κατά Συμβουλίου, C-264/94 P, EU:C:1995:5, σκέψη 11), οι πράξεις που εκδίδει το εν λόγω θεσμικό όργανο, το οποίο, κατά το άρθρο 15 ΣΕΕ, δεν ασκεί νομοθετική λειτουργία και απαρτίζεται από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών, καθώς και από τον πρόεδρό του και τον πρόεδρο της Επιτροπής, δεν εκφεύγουν πλέον του προβλεπόμενου στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ ελέγχου νομιμότητας (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, σκέψεις 30 έως 37).
- 44 Ωστόσο, από το άρθρο 263 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι, εν γένει, ο δικαστής της Ένωσης δεν είναι αρμόδιος να αποφαινεται ως προς τη νομιμότητα πράξεως εθνικής αρχής (αποφάσεις της 3ης Δεκεμβρίου 1992, Oleificio Borelli κατά Επιτροπής, C-97/91, EU:C:1992:491, σκέψη 9, και της 15ης Δεκεμβρίου 1999,

Kesko κατά Επιτροπής, T-22/97, EU:T:1999:327, σκέψη 83), ούτε πράξεως που εκδίδεται από τους εκπροσώπους των εθνικών αρχών πολλών κρατών μελών ενεργούντων στο πλαίσιο επιτροπής την οποία προβλέπει κανονισμός της Ένωσης (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2014, *Liivimaa Lihaveis*, C-562/12, EU:C:2014:2229, σκέψη 51). Ομοίως, οι πράξεις που εκδίδονται από τους εκπροσώπους των κρατών μελών, οι οποίοι συνέρχονται με φυσική παρουσία στο πλαίσιο ενός εκ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και δεν ενεργούν ως μέλη του Συμβουλίου ή ως μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά υπό την ιδιότητα των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης, δεν υπόκεινται στον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί ο δικαστής της Ένωσης (απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-181/91 και C-248/91, EU:C:1993:271, σκέψη 12).

- 45 Εντούτοις, δεν αρκεί το θεσμικό όργανο κατά του οποίου στρέφεται προσφυγή να χαρακτηρίζει μια πράξη ως «απόφαση των κρατών μελών» της Ένωσης –εν προκειμένω πράξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου– για να εκφεύγει η πράξη αυτή του ελέγχου νομιμότητας τον οποίο θεσπίζει το άρθρο 263 ΣΛΕΕ. Πρέπει να εξακριβωθεί, επίσης, ότι η εν λόγω πράξη, βάσει του περιεχομένου της και του συνόλου των συνθηκών υπό τις οποίες εκδόθηκε, δεν αποτελεί στην πραγματικότητα απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-181/91 και C-248/91, EU:C:1993:271, σκέψη 14).

Επί των συντακτών της προσβαλλομένης πράξεως

- 46 Κατόπιν των ανωτέρω διευκρινίσεων, το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει ότι, εν προκειμένω, η προσβαλλόμενη πράξη περιγράφεται ρητώς στο δικόγραφο της προσφυγής ως η «συμφωνία που συνήφθη μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και της [Δημοκρατίας της] Τουρκίας στις 18 Μαρτίου 2016 και φέρει τον τίτλο “Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, 18 Μαρτίου 2016”», δηλαδή ως πράξη που διέπεται από το συμβατικό διεθνές δίκαιο. Εντούτοις, ο έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο δικαστής της Ένωσης επί των πράξεων που διέπονται από το συμβατικό διεθνές δίκαιο αφορά αποκλειστικά την πράξη με την οποία θεσμικό όργανο αποφάσισε να συνάψει την επίμαχη διεθνή συμφωνία και όχι τη διεθνή συμφωνία καθεαυτή (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 3ης Σεπτεμβρίου 2008, *Kadi και Al Barakaat International Foundation κατά Συμβουλίου και Επιτροπής*, C-402/05 P και C-415/05 P, EU:C:2008:461, σκέψη 286). Επομένως, τα αιτήματα του προσφεύγοντος θα πρέπει να γίνουν νοητά ως διώκοντα, κατ' ουσίαν, την ακύρωση πράξεως με την οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε να συνάψει, για λογαριασμό της Ένωσης, συμφωνία με τη Δημοκρατία της Τουρκίας, στις 18 Μαρτίου 2016 (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 9ης Αυγούστου 1994, *Γαλλία κατά Επιτροπής*, C-327/91, EU:C:1994:305, σκέψη 17), το περιεχόμενο της οποίας περιέχεται, κατά τον προσφεύγοντα, στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιεύθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16.
- 47 Επομένως, στο Γενικό Δικαστήριο εναπόκειται να εξετάσει αν η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε μέσω του εν λόγω δελτίου Τύπου, αποκαλύπτει την ύπαρξη πράξεως δυνάμενης να αποδοθεί στο καθού θεσμικό όργανο, δηλαδή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, και αν με την πράξη αυτή το εν λόγω θεσμικό όργανο συνήψε διεθνή συμφωνία, την οποία ο προσφεύγων χαρακτηρίζει ως «επίμαχη συμφωνία» και η οποία συνήφθη κατά παράβαση του άρθρου 218 ΣΛΕΕ και αντιστοιχεί στην προσβαλλόμενη πράξη.
- 48 Καθόσον, για τις ανάγκες του άρθρου 21, πρώτο εδάφιο, του Οργανισμού του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η προσβαλλόμενη πράξη συγκεκριμενοποιήθηκε από τον προσφεύγοντα με την προσκόμιση του δελτίου Τύπου 114/16, θα πρέπει να εκτιμηθεί το πλαίσιο εντός του οποίου πραγματοποιήθηκε η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως δημοσιεύθηκε με το εν λόγω δελτίο Τύπου, καθώς και το περιεχόμενο αυτής της δηλώσεως, προκειμένου να κριθεί αν μπορεί να αποτελέσει πράξη αποδιδόμενη στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή να αποκαλύψει την ύπαρξη ανάλογης πράξεως, έτσι ώστε να υπάγεται στον προβλεπόμενο στο άρθρο 263 ΣΛΕΕ έλεγχο νομιμότητας (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-181/91

και C-248/91, EU:C:1993:271, σκέψη 14) και, εν προκειμένω, πράξεως που να αντιστοιχεί στην προσβαλλόμενη πράξη και να συνεπάγεται τη σύναψη αυτού που ο προσφεύγων χαρακτηρίζει ως «επίμαχη συμφωνία».

- 49 Όπως αναφέρεται στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, η σύνοδος της 18ης Μαρτίου 2016 ήταν η τρίτη σύνοδος που πραγματοποιούνταν από τον Νοέμβριο του 2015. Στις δύο προηγούμενες συνόδους, που πραγματοποιήθηκαν στις 29 Νοεμβρίου 2015 και στις 7 Μαρτίου 2016, αντιστοίχως, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών είχαν συμμετάσχει υπό την ιδιότητα των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και όχι ως μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.
- 50 Πράγματι, για την πρώτη σύνοδο των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων εκδόθηκε δελτίο Τύπου με τίτλο «Σύνοδος των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της [Ένωσης] με τη [Δημοκρατία της Τουρκίας], 29 [Νοεμβρίου] 2015 – Δήλωση ΕΕ-Τουρκίας», στην οποία αναφερόταν ότι «οι ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης» συναντήθηκαν με τον «Τούρκο ομόλόγο τους».
- 51 Κατά το πέρας της δεύτερης συνόδου των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων εκδόθηκε δελτίο Τύπου με τίτλο «Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της [Ένωσης]», στο οποίο αναφερόταν ότι «οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων της Ένωσης» συναντήθηκαν με τον Τούρκο πρωθυπουργό και «[σ]υμφώνησαν να εργαστούν με βάση τις αρχές που [περιέχονται στις συμπληρωματικές προτάσεις οι οποίες υποβλήθηκαν στις 7 Μαρτίου 2016 από τη Δημοκρατία της Τουρκίας, και ειδικότερα]: να εξασφαλίζουν την επιστροφή όλων των νέων παράτυπων μεταναστών που μεταβαίνουν από την Τουρκία στα ελληνικά νησιά· το σχετικό κόστος θα καλύπτεται από την [Ένωση]· για κάθε Σύρο που θα γίνεται εκ νέου δεκτός στην [Δημοκρατία της Τουρκίας] από τα ελληνικά νησιά, ένας άλλος Σύρος θα επανεγκαθίσταται από την Τουρκία στα κράτη μέλη της [Ένωσης], στο πλαίσιο των υφισταμένων δεσμεύσεων».
- 52 Σε αυτό το πλαίσιο εκδόθηκε η ανακοίνωση της Επιτροπής της 16ης Μαρτίου 2016, η οποία δεν μπορεί να εξομοιωθεί με πρόταση κατά την έννοια του άρθρου 294, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, απόφαση της 30ής Ιουνίου 1993, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, C-181/91 και C-248/91, EU:C:1993:271, σκέψεις 17 και 18). Στην ανακοίνωση αυτή αναφέρεται ότι η «νέα αυτή φάση της συνεργασίας ΕΕ-Τουρκίας για την αντιμετώπιση της μεταναστευτικής κρίσης θα απαιτήσει την ανάληψη συντονισμένων προσπαθειών από την [Ελληνική Δημοκρατία] και τη [Δημοκρατία της Τουρκίας], με την υποστήριξη της Επιτροπής, των οργανισμών της [Ένωσης] και των οργανισμών-εταίρων», ενώ «θα απαιτήσει στήριξη από τα κράτη μέλη, όσον αφορά τόσο την παροχή προσωπικού όσο και τη βούληση ανάληψης δεσμεύσεων σχετικά με την επανεγκατάσταση».
- 53 Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως δημοσιοποιήθηκε μετά το πέρας της συνόδου της 18ης Μαρτίου 2016 μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, διαφέρει, εντούτοις, σε σχέση με τις προηγούμενες δηλώσεις που είχαν δημοσιοποιηθεί κατά το πέρας της πρώτης και της δεύτερης συνόδου των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων.
- 54 Συγκεκριμένα, στο δελτίο Τύπου 144/16, το οποίο αφορά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016, αναφέρεται, πρώτον, ότι η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας είναι καρπός συναντήσεως μεταξύ «[των μελών] του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με τον Τούρκο ομόλόγο τους»· δεύτερον, ότι τα «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλόγο τους και, τρίτον, ότι «η ΕΕ και η [Δημοκρατία της Τουρκίας]» συμφώνησαν τα πρόσθετα σημεία δράσης που περιγράφονται στη δήλωση. Θα πρέπει, συνεπώς, να προσδιοριστεί αν από τη χρήση αυτών των όρων προκύπτει, όπως υποστηρίζει ο προσφεύγων, ότι οι εκπρόσωποι των κρατών μελών συμμετείχαν στη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016 υπό την ιδιότητα των μελών του θεσμικού οργάνου «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο» ή υπό την ιδιότητα των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης.
- 55 Το Γενικό Δικαστήριο επισημαίνει, ως προς το ζήτημα αυτό, ότι, αν και το δελτίο Τύπου 144/16, με το οποίο δημοσιοποιήθηκε η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, περιέχει, στη δικτυακή εκδοχή του την οποία προσκόμισε ο προσφεύγων ως παράρτημα του δικογράφου της προσφυγής, τη μνεία «Εξωτερικές

υποθέσεις και διεθνείς σχέσεις», η οποία παραπέμπει κατ' αρχήν στις εργασίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η έκδοσή του δελτίου σε μορφότυπο PDF, την οποία προσκόμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μνημονεύει τον όρο «Διεθνής σύνοδος κορυφής», ο οποίος παραπέμπει κατ' αρχήν στις συνόδους των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης με εκπροσώπους τρίτων κρατών. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να εξαχθεί κάποιο συμπέρασμα από την παρουσία αυτών των όρων.

- 56 Περαιτέρω, όσον αφορά το περιεχόμενο της δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας, από τη χρήση της εκφράσεως «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» και τη μνεία ότι η Ένωση ήταν εκείνη που συμφώνησε πρόσθετα σημεία δράσης με τη Δημοκρατία της Τουρκίας πράγματι θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συναχθεί ότι οι εκπρόσωποι των κρατών μελών της Ένωσης ενήργησαν, κατά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016, υπό την ιδιότητα των μελών του θεσμικού οργάνου «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο» και αποφάσισαν, παρά το ότι το θεσμικό αυτό όργανο δεν διαθέτει νομοθετική αρμοδιότητα, όπως αναφέρει ρητώς το άρθρο 15, παράγραφος 1, ΣΕΕ, να συνάψουν νομικώς συμφωνία με το εν λόγω τρίτο κράτος εκτός του πλαισίου της προβλεπόμενης στο άρθρο 218 ΣΛΕΕ διαδικασίας.
- 57 Εντούτοις, στην απάντηση που απέστειλε στις 18 Νοεμβρίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διευκρινίζει ότι η έκφραση «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου», στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, πρέπει να γίνει νοητή ως αναφορά στους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης, καθώς αυτοί απαρτίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Εξάλλου, το ότι στην εν λόγω δήλωση αναφέρεται ότι «η ΕΕ και η [Δημοκρατία της Τουρκίας]» συμφώνησαν ορισμένα πρόσθετα σημεία δράσης εξηγείται λόγω της προσπάθειας να απλουστεύονται οι όροι που χρησιμοποιούνται για το ευρύ κοινό στο πλαίσιο ενός δελτίου Τύπου.
- 58 Σύμφωνα με το εν λόγω θεσμικό όργανο, εντός ενός τέτοιου δημοσιογραφικού πλαισίου, ο όρος «ΕΕ» πρέπει να γίνει νοητός ως αναφορά στους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στη μορφή υπό την οποία δημοσιοποιήθηκε η συγκεκριμένη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, στο ότι είχε, δηλαδή, τη μορφή δελτίου Τύπου το οποίο, ως εκ της φύσεώς του, εξυπηρετεί αποκλειστικά ενημερωτικό σκοπό και δεν έχει καμία νομική ισχύ. Συγκεκριμένα, το καθού υπογραμμίζει ότι αυτού του είδους το ενημερωτικό υλικό εκδίδεται για το ευρύ κοινό από την υπηρεσία Τύπου της Γενικής Γραμματείας του Συμβουλίου. Έτσι εξηγείται, αφενός, το ότι ορισμένα έγγραφα που αναρτώνται στο διαδίκτυο, όπως η διαδικτυακή έκδοσή του δελτίου Τύπου 144/16 για τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, την οποία προσκόμισε ο προσφεύγων, φέρουν τη διπλή κεφαλίδα «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο/Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και, αφετέρου, το ότι ορισμένα έγγραφα αναρτώνται ενίοτε εκ παραδρομής σε λάθος σελίδες του δικτυακού τόπου τον οποίο μοιράζονται τα δύο αυτά θεσμικά όργανα και ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.
- 59 Λόγω του κοινού στο οποίο απευθύνεται τέτοιου είδους ενημερωτικό υλικό, στο δελτίο Τύπου στο οποίο παρατέθηκε η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας χρησιμοποιήθηκε εσκεμμένα απλουστευμένη διατύπωση, όροι της καθομιλουμένης και συντομεύσεις. Εντούτοις, αυτή η εκλαΐκευση των όρων δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για νομικές και κανονιστικές εκτιμήσεις, ιδίως, δε, δεν μπορεί να μεταβάλει το περιεχόμενο ή τη νομική φύση της διαδικασίας την οποία αφορά, δηλαδή μια διεθνή σύνοδο κορυφής, όπως χαρακτηρίζεται στην έκδοσή PDF του δελτίου Τύπου για τη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας.
- 60 Επομένως, κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, η ακατάλληλη χρήση της εκφράσεως «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» και του όρου «ΕΕ» σε δελτίο Τύπου, όπως το δελτίο Τύπου 144/16 στο οποίο παρατίθεται η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, δεν μπορεί κατ' ουδένα τρόπο να επηρεάσει το νομικό καθεστώς και τον ρόλο υπό τα οποία οι εκπρόσωποι των κρατών μελών συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλογό τους, εν προκειμένω την ιδιότητα των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, και δεν μπορεί κατ' ουδένα τρόπο να δεσμεύσει την Ένωση. Η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως δημοσιοποιήθηκε με το δελτίο Τύπου 144/16, στην πραγματικότητα δεν είναι παρά μία πολιτική δέσμευση των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης έναντι του Τούρκου ομολόγου τους.

- 61 Κατόπιν αυτών των διευκρινίσεων εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και λαμβανομένης υπόψη της αμφισημίας της εκφράσεως «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» και του όρου «ΕΕ» που περιλαμβάνονται στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως δημοσιοποιήθηκε με το δελτίο Τύπου 144/16, θα πρέπει, για να προσδιοριστεί το περιεχόμενό τους, να ληφθούν υπόψη τα έγγραφα που αφορούν τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016.
- 62 Συναφώς, το Γενικό Δικαστήριο διαπιστώνει ότι τα επίσημα έγγραφα που αφορούν τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016, τα οποία προσκόμισε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατόπιν αιτήματος του Γενικού Δικαστηρίου, αποδεικνύουν ότι είχαν διοργανωθεί παραλλήλως, με διακριτές διαδικασίες στο νομικό επίπεδο, στο επίπεδο του πρωτοκόλλου και σε αυτό της οργανώσεως, δύο διακριτά γεγονότα, η σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και μια διεθνής σύνοδος κορυφής, πράγμα που συνηγορεί υπέρ της διακριτής νομικής φύσεως των δύο αυτών γεγονότων.
- 63 Πράγματι, αφενός, με τις απαντήσεις του στις ερωτήσεις του Γενικού Δικαστηρίου τις οποίες διαβίβασε στις 18 Νοεμβρίου 2016, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διευκρίνισε, προσκομίζοντας δημοσιογραφικό υλικό που είχε παραχθεί από το ίδιο για τον Τύπο, ότι η σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου επρόκειτο αρχικά να διαρκέσει δύο ημέρες, αλλά λόγω των εξελίξεων στο μεταναστευτικό ζήτημα, αποφασίστηκε να αφιερωθεί μία μόνον ημέρα στην εν λόγω σύνοδο, και συγκεκριμένα η 17η Μαρτίου 2016, και να αντικατασταθεί η προγραμματισθείσα αρχικά ως δεύτερη ημέρα συνόδου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δηλαδή η 18η Μαρτίου 2016, από σύνοδο των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης με τον Τούρκο ομόλογό τους, σύνοδος η οποία, για λόγους κόστους, ασφάλειας και αποτελεσματικότητας, έλαβε χώρα στο ίδιο κτίριο με αυτό που χρησιμοποιείται για τις συνόδους του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου.
- 64 Αφετέρου, όπως προκύπτει ιδίως από την πρόσκληση που απηύθυνε στις 9 Μαρτίου 2016 ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στα διάφορα κράτη μέλη της Ένωσης, τα «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» προσκλήθηκαν στις 17 Μαρτίου 2016 σε σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, οι εργασίες της οποίας προβλεπόταν να διεξαχθούν από τις 16:45 έως τις 19:30 και να ακολουθηθούν από δείπνο, ενώ, όσον αφορά την 18η Μαρτίου 2016, η άφιξη των «αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της [Ένωσης] και του αρχηγού της Κυβερνήσεως της Τουρκίας» προβλεπόταν για τις 9:15 έως 9:45 και θα ακολουθούσαν από «γεύμα εργασίας για τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων της [Ένωσης] και τον αρχηγό της Κυβερνήσεως της Τουρκίας» στις 10:00. Σε σημείωμα της 11ης Μαρτίου 2016, το οποίο απέστειλε η Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου στην αποστολή της Δημοκρατίας της Τουρκίας στην Ένωση, περιγράφεται κατά τον ίδιο τρόπο η διεξαγωγή της συνόδου της 18ης Μαρτίου 2016 και προκαλείται ο Τούρκος πρωθυπουργός σε συνάντηση με τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων της Ένωσης και όχι με τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.
- 65 Εξάλλου, σε σημείωμα της 18ης Μαρτίου 2016 της διευθύνσεως πρωτοκόλλου και συνεδριάσεων της Γενικής Διευθύνσεως «Διοίκηση» του Συμβουλίου, με τίτλο «Πρόγραμμα εργασίας της υπηρεσίας πρωτοκόλλου», αναφέρεται, σε σχέση με τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016, ότι η άφιξη των «μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του πρωθυπουργού της Τουρκικής Δημοκρατίας και της Υπατης Εκπροσώπου της Ένωσης για θέματα εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας» θα λάμβανε χώρα χωρίς την τήρηση της σειράς που προβλέπει το πρωτόκολλο, μεταξύ 12:00 και 12:45, ενώ στις 13:00 θα παρατίθετο «γεύμα εργασίας για τα μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και την Υπατη Εκπρόσωπο», χωρίς να αναφέρεται η παρουσία του Τούρκου πρωθυπουργού. Αντιθέτως, με το σημείωμα αυτό, το οποίο είχε εκδοθεί από την αρμόδια για το πρωτόκολλο υπηρεσία, οι συμμετέχοντες προσκαλούνταν σε «σύνοδο εργασίας των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων και της Υπατης Εκπροσώπου της [Ένωσης] με τον πρωθυπουργό της Τουρκίας» η οποία θα άρχιζε στις 15:00, επιβεβαιώνοντας ότι οι εκπρόσωποι των κρατών μελών της Ένωσης προσκαλούνταν να συναντήσουν τον Τούρκο ομόλογό του υπό την ιδιότητά τους αυτή και όχι υπό την ιδιότητα των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

- 66 Τα έγγραφα αυτά, τα οποία διαβιβάστηκαν επισήμως στα κράτη μέλη της Ένωσης και στη Δημοκρατία της Τουρκίας, αποδεικνύουν ότι, παρά την ατυχώς ασαφή διατύπωση της δηλώσεως ΕΕ-Τουρκίας, όπως αυτή δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, οι εκπρόσωποι των κρατών μελών συνάντησαν τον Τούρκο πρωθυπουργό στις 18 Μαρτίου 2016 στις κτιριακές εγκαταστάσεις που μοιράζονται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο, δηλαδή στο κτίριο Justus Lipsius, υπό την ιδιότητα των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των εν λόγω κρατών μελών.
- 67 Το γεγονός ότι ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ο πρόεδρος της Επιτροπής, οι οποίοι δεν είχαν προσκληθεί επισήμως, παρίσταντο κατά τη συνάντηση αυτή, δεν επιτρέπει να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι, λόγω της παρουσίας όλων αυτών των μελών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, η σύνοδος της 18ης Μαρτίου 2016 έλαβε χώρα μεταξύ του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Τούρκου πρωθυπουργού.
- 68 Συγκεκριμένα, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, παραπέμποντας σε πολυάριθμα έγγραφα του προέδρου του, ανέφερε ότι, στην πράξη, οι αρχηγοί κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης του έχουν αναθέσει καθήκοντα εκπροσωπήσεως και συντονισμού των διαπραγματεύσεων με τη Δημοκρατία της Τουρκίας εξ ονόματός τους, πράγμα που εξηγεί την παρουσία του κατά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016. Επίσης, η παρουσία του προέδρου της Επιτροπής κατά την εν λόγω σύνοδο εξηγείται λόγω του ότι η σύνοδος αποτελούσε τη συνέχεια του πολιτικού διαλόγου με τη Δημοκρατία της Τουρκίας, τον οποίο εγκαινίασε η Επιτροπή τον Οκτώβριο του 2015 μετά από πρόσκληση που απηύθυναν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της Ένωσης στις 23 Σεπτεμβρίου 2015. Όπως ορθώς υπογραμμίζει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, τα έγγραφα αυτά, αναφερόμενα στις εργασίες της 18ης Μαρτίου 2016, κάνουν λόγο, ρητώς και επανειλημμένως, για σύνοδο των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων της Ένωσης με τον Τούρκο ομόλόγό τους και όχι για συνάντηση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αυτό ισχύει, ιδίως, για τη δήλωση υπ' αριθ. 151/16 του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που δημοσιεύθηκε αμέσως μετά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016, με τίτλο «Δηλώσεις του Προέδρου κ. Donald Tusk μετά τη σύνοδο των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της [Ένωσης] με την Τουρκία».
- 69 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το Γενικό Δικαστήριο εκτιμά ότι η έκφραση «μέλη του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου» και ο όρος «ΕΕ» στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως η δήλωση αυτή δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρονται στους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων της Ένωσης οι οποίοι, όπως και κατά την πρώτη και τη δεύτερη σύνοδο των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, της 29ης Νοεμβρίου 2015 και της 7ης Μαρτίου 2016, συναντήθηκαν με τον Τούρκο ομόλόγό τους και συμφώνησαν επιχειρησιακά μέτρα για την αποκατάσταση της δημόσιας τάξεως, κυρίως στην ελληνική επικράτεια, τα οποία αντιστοιχούσαν στα μέτρα που είχαν αναφερθεί ή εξαγγελθεί προηγουμένως στις δημόσιες δηλώσεις υπό μορφή δελτίων Τύπου που δημοσιεύθηκαν μετά το πέρας της πρώτης και της δεύτερης συνόδου των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης με τον Τούρκο ομόλόγό τους. Τούτο επιβεβαιώνεται από το ότι στη δήλωση που δημοσιεύθηκε μετά το πέρας της δεύτερης συνόδου των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων, η οποία πραγματοποιήθηκε στις 29 Νοεμβρίου 2015, χρησιμοποιήθηκε κατά τον ίδιο τρόπο και χωρίς διαφοροποίηση ο όρος «ΕΕ» και η έκφραση «ηγέτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης» για τους εκπροσώπους των κρατών μελών της Ένωσης, οι οποίοι ενεργούσαν υπό την ιδιότητα των αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων των εν λόγω κρατών μελών, κατά την εν λόγω σύνοδο της 29ης Νοεμβρίου 2015, η οποία είναι ανάλογη με τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016.
- 70 Από αυτό το γενικό πλαίσιο που προηγήθηκε της αναρτήσεως στον δικτυακό τόπο του Συμβουλίου του δελτίου Τύπου 144/16, στο οποίο παρατίθεται η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, προκύπτει ότι, όσον αφορά τη διαχείριση της μεταναστευτικής κρίσεως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ως θεσμικό όργανο, δεν έλαβε απόφαση περί συνάψεως συμφωνίας με την Τουρκική Κυβέρνηση εξ ονόματος της Ένωσης ούτε δέσμευσε την Ένωση κατά την έννοια του άρθρου 218 ΣΛΕΕ. Επομένως, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δεν εξέδωσε πράξη που να αντιστοιχεί στην προσβαλλόμενη, όπως αυτή περιγράφεται από τον προσφεύγοντα και το περιεχόμενό της περιέχεται στο εν λόγω δελτίο Τύπου.

- 71 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι η δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, όπως δημοσιοποιήθηκε μέσω του δελτίου Τύπου 144/16, ανεξαρτήτως του αν αποτελεί, όπως υποστηρίζουν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, δήλωση πολιτικής φύσεως ή, αντιθέτως, όπως υποστηρίζει ο προσφεύγων, πράξη δυνάμενη να παραγάγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα, δεν μπορεί να θεωρηθεί πράξη εκδοθείσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή από άλλο θεσμικό ή άλλο όργανο ή οργανισμό της Ένωσης ούτε να θεωρηθεί ότι αποκαλύπτει την ύπαρξη ανάλογης πράξεως που να αντιστοιχεί στην προσβαλλόμενη πράξη.
- 72 Όσον αφορά τη μνεία, στη δήλωση ΕΕ-Τουρκίας, ότι «η ΕΕ και η [Δημοκρατία της Τουρκίας] συμφώνησαν πρόσθετα σημεία δράσης», το Γενικό Δικαστήριο κρίνει, επαλλήλως, ότι, ακόμα και αν θεωρηθεί ότι κατά τη σύνοδο της 18ης Μαρτίου 2016 συνήφθη ατύπως διεθνής συμφωνία, κάτι που, εν προκειμένω, αρνούνται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η συμφωνία αυτή συνήφθη από τους αρχηγούς κρατών ή κυβερνήσεων των κρατών μελών της Ένωσης και από τον Τούρκο πρωθυπουργό.
- 73 Στο πλαίσιο, όμως, προσφυγής που ασκείται δυνάμει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, το Γενικό Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί της νομιμότητας διεθνούς συμφωνίας που έχει συναφθεί από τα κράτη μέλη (απόφαση της 5ης Μαΐου 2015, Ισπανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-146/13, EU:C:2015:298, σκέψη 101).
- 74 Επομένως, θα πρέπει να γίνει δεκτή η ένσταση αναρμοδιότητας την οποία προβάλλει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και να υπομνησθεί ότι το άρθρο 47 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχει ως αντικείμενο την τροποποίηση του συστήματος δικαστικού ελέγχου που προβλέπουν οι Συνθήκες (απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2013, Inuit Tapiriit Kanatami κ.λπ. κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-583/11 P, EU:C:2013:625, σκέψη 97).
- 75 Δεδομένου ότι έγινε δεκτή η ένσταση αναρμοδιότητας και, ως εκ τούτου, η προσφυγή είναι απορριπτέα για τον λόγο αυτόν, παρέλκει η εξέταση των αιτήσεων παρεμβάσεως που υπέβαλαν οι NQ, NR, NS, NT, NU και NV, καθώς και το Βασίλειο του Βελγίου, η Ελληνική Δημοκρατία και η Επιτροπή.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 76 Κατά το άρθρο 134, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Εντούτοις, κατά το άρθρο 135, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας, όταν τούτο επιβάλλεται για λόγους επιείκειας, το Γενικό Δικαστήριο μπορεί να αποφασίσει ότι ο ηττηθείς διάδικος φέρει, πέραν των δικαστικών εξόδων του, μέρος μόνον των εξόδων του αντιδίκου ή ότι, ενδεχομένως, δεν πρέπει να καταδικαστεί καν στα έξοδα αυτά.
- 77 Λαμβανομένων υπόψη των περιστάσεων της κρινόμενης υποθέσεως, και ιδίως της ασαφούς διατυπώσεως του δελτίου Τύπου 144/16, το Γενικό Δικαστήριο αποφασίζει, για λόγους επιείκειας, ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδά του.
- 78 Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 144, παράγραφος 10, του Κανονισμού Διαδικασίας, αν η δίκη επί της κύριας υποθέσεως τερματιστεί πριν ληφθεί απόφαση επί της αιτήσεως παρεμβάσεως, ο αιτών την παρέμβαση και οι κύριοι διάδικοι φέρουν έκαστος τα σχετικά με την αίτηση παρεμβάσεως δικαστικά έξοδά τους. Επομένως, ο NF, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και οι NQ, NR, NS, NT, NU και NV, καθώς και το Βασίλειο του Βελγίου, η Ελληνική Δημοκρατία και η Επιτροπή φέρουν τα σχετικά με τις αιτήσεις παρεμβάσεως δικαστικά έξοδά τους.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΓΕΝΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο πενταμελές τμήμα)

διατάσσει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή λόγω αναρμοδιότητας του Γενικού Δικαστηρίου.
- 2) Παρέλκει η έκδοση αποφάσεως επί των αιτήσεων παρεμβάσεως που υπέβαλαν οι NQ, NR, NS, NT, NU και NV, καθώς και το Βασίλειο του Βελγίου, η Ελληνική Δημοκρατία και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- 3) Ο NF και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.
- 4) Οι NQ, NR, NS, NT, NU και NV, καθώς και το Βασίλειο του Βελγίου, η Ελληνική Δημοκρατία και η Επιτροπή φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

Λουξεμβούργο, 28 Φεβρουαρίου 2017.

Ο Γραμματέας
E. Coulon

Η πρόεδρος
I. Pelikánová