



Kohtulahendite kogumik

ÜLDKOHTU MÄÄRUS (esimene koda laiendatud koosseisus)

28. veebruar 2017^{1*}

Tühistamishagi — EL-Türgi 18. märtsi 2016. aasta avaldus — Pressiteade — Mõiste „rahvusvaheline leping“ — Akti andja kindlakstegemine — Akti ulatus — Euroopa Ülemkogu istung — Euroopa Liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide kohtumine, mis toimub Euroopa Liidu Nõukogu ruumides — Küsimus, mis rollis osalesid liidu liikmesriikide esindajad kolmanda riigi esindajaga toimunud kohtumisel — ELTL artikli 263 esimene lõik — Pädevuse puudumine

Kohtuasjas T-192/16,

NF, elukoht Lesbose saar (Kreeka), esindajad: *solicitor* B. Burns, *barrister* P. O'Shea ja *barrister* I. Whelan,

hageja,

versus

Euroopa Ülemkogu, esindajad: K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado ja S. Boelaert,

kostja,

mille ese on ELTL artikli 263 alusel esitatud nõue tühistada leping „EL-Türgi 18. märtsi 2016. aasta deklaratsioon“, mis väidetavalt sõlmiti Euroopa Ülemkogu ja Türgi Vabariigi vahel 18. märtsil 2016,

ÜLDKOHUS (esimene koda laiendatud koosseisus),

koosseisus: president I. Pelikánová, kohtunikud V. Valančius, P. Nihoul, J. Senningsen (ettekandja) ja U. Öberg,

kohtusekretär: E. Coulon,

on andnud järgmise

¹ — Kohtumenetluse keel: inglise.

määruse

Vaidluse taust

Euroopa ja Türgi juhtide kohtumised enne 18. märtsi 2016

- 1 Türgi Vabariik ja Euroopa Liit leppisid 15. oktoobril 2015 kokku ühises tegevuskavas „EU-Turkey joint action plan“ (edaspidi „ühine tegevuskava“), et tugevdada omavahelist koostööd ajutise rahvusvahelise kaitse all olevate Süüria kodanike toetamise ja rändekriisi haldamise valdkonnas, et astuda vastusamme Süürias toimuvaga tekitatud kriisile.
- 2 Ühise tegevuskavaga sooviti astuda Süüria kriisile vastusamme kolmel viisil: esiteks tegeledes süürlaste massilise väljarände tekkepõhjusega; teiseks toetades ajutise rahvusvahelise kaitse all olevaid süürlasi ja neid vastuvõtvaid kogukondi Türgis; kolmandaks tugevdades koostööd liidusuunaliste ebaseadusliku rände voogude ennetamise valdkonnas.
- 3 Liidu liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid kohtusid 29. novembril 2015 oma Türgi kolleegiga (edaspidi „esimene riigipeade või valitsusjuhtide kohtumine“). Kohtumise tulemusena otsustasid nad ühise tegevuskava käivitada ja muu hulgas tihendada rahvusvahelist kaitset mittevajavaid migrante puudutatavat aktiivset koostööd, takistades neid tulemast Türgi ja liitu, kindlustades tagasivõtmise valdkonnas vastu võetud kahepoolsete sätete kohaldamise ja saates kiiresti päritoluriiki tagasi migrandid, kellel ei ole rahvusvahelist kaitset tarvis.
- 4 8. märtsil 2016 märgiti liidu riigipeade või valitsusjuhtide avalduses, mille avaldasid Euroopa Ülemkogu ja Euroopa Liidu Nõukogu ühiste avaldused, et liidu riigipead või valitsusjuhid kohtusid Türgi peaministriga liidu ja Türgi Vabariigi suhete asjus ning et tehti edusamme ühise tegevuskava rakendamisel. See kohtumine toimus 7. märtsil 2016 (edaspidi „teine riigipeade või valitsusjuhtide kohtumine“). Avalduses oli täpsustatud:

„Riigipead ja valitsusjuhid nõustusid, et inimeste ebaseadusliku üle piiri toimetamise teede sulgemiseks, inimeste ebaseaduslikult üle piiri toimetajate ärimudeli lõhkumiseks, [liidu] välispiiride kaitsmiseks ja Euroopa rändekriisile lõpu tegemiseks on vaja julget tegutsemist. Nad tervitasid soojalt täna Türgi [Vabariigi] poolt rändeküsimuse lahendamiseks tehtud täiendavaid ettepanekuid. Nad leppisid kokku, et töötavad järgmiste neis sisalduvate põhimõtete alusel:

- [saata] tagasi kõik ebaseaduslikud sisserändajad, kes saavad Türgist Kreeka saartele, kusjuures kulud katab [liit];
- asustada iga süürlase kohta, kelle Türgi võtab Kreeka saartelt tagasi, üks süürlane Türgist ümber [liidu] liikmesriikidesse;
- [...]

Euroopa Ülemkogu eesistuja edendab neid ettepanekuid ja töötab koostöös Türgi [Vabariigiga] välja üksikasjad enne märtsis toimuvat Euroopa Ülemkogu kohtumist. [...]

Selle dokumendiga ei kehtestata liikmesriikide jaoks mingeid uusi kohustusi seoses ümberpaigutamise ja ümberasustamisega.

[...]“

- 5 Euroopa Komisjon tõdes oma 16. märtsi 2016. aasta teatises Euroopa Parlamendile, Euroopa Ülemkogule ja nõukogule COM(2016) 166 final „Järgmised tegevusetapid ELi-Türgi rändealases koostöös“ (edaspidi „16. märtsi 2016. aasta teatis“), et 7. märtsil 2016: „[liidu] riigipead ja valitsusjuhid [avaldasid] kiitust Türgi täiendavatele ettepanekutele ja otsustasid teha Türgiga koostööd kuue põhimõtte alusel; et Euroopa Ülemkogu eesistujale tehti ülesandeks tööd nende ettepanekutega jätkata ja töötada enne Euroopa Ülemkogu märtsi kohtumist koos Türgiga välja üksikasjad; ning et [k]äesolevas teatises selgitatakse, kuidas neid kuut põhimõtet tuleks edendada, et kasutada ära [liidu] ja Türgi [Vabariigi] koostöö kogu potentsiaal, järgides samal ajal Euroopa ja rahvusvahelist õigust“.
- 6 Komisjon nentis 16. märtsi 2016. aasta teatises muu hulgas, et „[o]n oluline saata kõik uued ebaseaduslikud rändajad ja varjupaigataotlejad Kreekast tagasi Türgisse[, et] [...] lõhkuda mudel[...], mille puhul pagulased ja rändajad maksavad neid ebaseaduslikult üle piiri toimetajatele ja seavad nende teenuseid kasutades ohtu oma elu“ ning et „samuti tuleks praegu Türgi ja Kreeka vahel toimuva rändevoogu ulatust arvestades selliste tagasisaatmiste korraldamist pidada ajutiseks ja erakorraliseks meetmeks, et lõpetada inimkannatused ja taastada avalik kord [ja] [s]eda peab toetama asjakohane tegevusraamistik“. Sama teatise kohaselt on viimasel ajal Kreeka Vabariigi ja Türgi Vabariigi vahelise kahepoolse tagasisivõtulepingu raames tehtud edusamme ebaseaduslike rändajate ja rahvusvahelist kaitset mittevajavate varjupaigataotlejate tagasisivõtmise vallas – leping, mis alates 1. juunist 2016 pidi asendatama Euroopa Liidu ja Türgi Vabariigi vahelise riigis ebaseaduslikult elavate isikute tagasisivõtmise lepinguga (ELT 2014, L 134, lk 3).
- 7 Komisjon märkis 16. märtsi 2016. aasta teatises kokkuvõtvalt, et „[k]orraldus kõigi selliste uute ebaseaduslike rändajate ja varjupaigataotlejate tagasisaatmiseks, kes tulevad üle Egeuse mere Türgist [...], [...] on ajutine ja erakorraline meede, mida tuleks täitma hakata nii kiiresti kui võimalik“ ning et sel eesmärgil „kehtesta[ti] käesoleva teatiseiga [...] raamistik tagamaks, et kogu protsess on kooskõlas rahvusvahelise ja Euroopa õigusega, mis välistab universaalse tagasisaatmispoliitika [ning s]elles tuuakse välja ka õiguslikud ja logistilised sammud, mis on protsessi käivitumiseks vaja teha kohe“.

18. märtsi 2016. aasta kohtumine ja EL-Türgi avaldus

- 8 Euroopa Ülemkogu veebisaidil avaldati 18. märtsil 2016 pressiteatena nr 144/16 avaldus eesmärgiga võtta kokku tulemused, mis saavutati „2015. aasta novembrist alates kolma[ndal] kohtumi[sel], mis oli pühendatud ELi ja Türgi suhete süvendamisele ning rändekriisi käsitlemisele“ (edaspidi „18. märtsi 2016. aasta kohtumine“) „Euroopa Ülemkogu liikme[te]“ ja „[nende] Türgi kolleegide[...]“ vahel (edaspidi „EL-Türgi avaldus“).
- 9 EL-Türgi avalduses on kirjas, et „kinnita[des] veel kord, et [nad] on pühendunud 29. novembril 2015. aastal käivitatud ühise tegevuskava rakendamisele, [...], tunnistavad Türgi [Vabariik] ja [liit], et vaja on teha täiendavaid, kiireid ja sihikindlaid jõupingutusi“. Avalduse tekst jätkub järgmiselt:

„Smugeldajate ärimudeli lõhkumiseks ja eesmärgiga anda migrantidele alternatiiv oma elu ohtu seadmisele, otsustasid EL ja Türgi [Vabariik] täna lõpetada ebaseadusliku rände Türgist [liitu]. Selle eesmärgi saavutamiseks leppisid nad kokku järgmistes täiendavates tegevustes:

1. Kõik Türgist Kreeka saartele saabuvad uued ebaseaduslikud migrandid saadetakse alates 20. märtsist 2016 Türgisse tagasi. See toimub täielikus kooskõlas [liidu] ja rahvusvahelise õigusega, välistades seega igasuguse kollektiivse väljasaatmise. Kõiki migrante kaitstakse vastavalt asjakohastele rahvusvahelistele normidele ning seejuures järgitakse tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtet. See on ajutine ja erakorraline meede, mis on vajalik inimkannatuste lõpetamiseks ja avaliku korra taastamiseks. Kreeka saartele saabuvad migrandid registreeritakse nõuetekohaselt ja Kreeka ametiasutused vaatavad koostöös ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga (UNHCR) ükshaaval läbi kõik varjupaigataotlused vastavalt varjupaigamenetluste direktiivile. Migrandid, kes varjupaika ei taotle või kelle taotlus on nimetatud direktiivi kohaselt tunnistatud

põhjendamatuks või vastuvõetamatuks, saadetakse tagasi Türgisse. Türgi [Vabariik] ja Kreeka [Vabariik], keda abistavad [liidu] institutsioonid ja ametid, astuvad vajalikke samme ja sõlmivad kõik vajalikud kahepoolsed kokkulepped, sealhulgas Türgi ametnike viibimise kohta Kreeka saartel ning Kreeka ametnike viibimise kohta Türgis alates 20. märtsist 2016, et tagada teabevahetus ja seeläbi hõlbustada nimetatud kokkulepete sujuvat toimimist. Ebaseaduslike migrantide tagasisaatmise kulud kannab EL.

2. Iga Kreeka saartelt Türgisse tagasi saadetud süürlase kohta asustatakse üks süürlane Türgist ümber [liitu], võttes arvesse ÜRO sätestatud haavatavuse kriteeriumeid. Komisjoni, [liidu] ametite ja teiste liikmesriikide ning UNHCRi toetusel luuakse mehhanism selle tagamiseks, et seda põhimõtet hakatakse rakendada alates päevast, mil alustatakse tagasisaatmisi. Eesõigus antakse migrantidele, kes ei ole varem ebaseaduslikult [liitu] sisenenud või püüdnud seda teha. ELi pooltel toimub selle mehhanismi kohane ümberasustamine eelkõige liikmesriikide poolt nõukogu 20. juuli 2015. aasta istungi raames kokku tulnud liikmesriikide valitsuste esindajate järeldustes võetud kohustuste alusel, mille kohaselt on ette nähtud 18 000 inimese ümberasustamine. Kõik edasised ümberasustamisvajadused kaetakse samalaadse vabatahtliku korra alusel, mis hõlmab veel kuni 54 000 isikut. [...]

Hageja olukord

- 10 Hageja NF on Pakistani kodanik. Ta selgitab, et põgenes Pakistani Islamivabariigist, kartes tagakiusamist ja tõsist ohtu oma isiku suhtes. Nimelt on NF-i väitel tehtud katseid tema tapmiseks, eesmärgiga vältida seda, et ta ainsa pojana päriks oma vanemate vara.
- 11 Hageja sõnul sisenes ta Kreeka territooriumile Türgist tuleva laevaga 19. märtsil 2016. 11. aprillil 2016 või selle kuupäeva paiku esitas ta Kreeka ametivõimudele varjupaigataotluse. Seejärel peeti teda kinnipidamiskeskuses kinni kuni 18. aprillini 2016 – kuupäev, mil ta põgenes Lesbose saare (Kreeka) suunas.
- 12 Hageja selgitab, et ta esitas varjupaigataotluse üksnes seetõttu, et Kreeka ametivõimud survestasid teda sellist taotlust esitama. Tal oli aga üleüldse puudunud soov ja kavatsus niisugust taotlust Kreekas esitada, sest selles liikmesriigis menetletakse varjupaigataotlusi kaua ja esinevad süsteemsed puudused Euroopa varjupaigasüsteemi rakendamisel nii riigi administratsiooni kui ka kohtuvõimu tasandil. Niisuguseid puudusi on muu hulgas tuvastanud Euroopa kohtud 21. detsembri 2011. aasta otsuses N. S. jt (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ja Euroopa Inimõiguste Kohtu 21. jaanuari 2011. aasta otsuses M.S.S. vs. Belgia ja Kreeka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Hageja esitas Kreekas varjupaigataotluse väidetavalt üksnes selleks, et vältida enda tagasisaatmist Türgi ja sealse kinnipidamise või Pakistani väljasaatmise võimalikku riski.

Menetlus ja poolte nõuded

- 14 Hageja esitas käesolevas asjas 22. aprillil 2016 Üldkohtu kantseleisse saabunud hagiavalduse, milles ta märkis, et EL-Türgi avaldus on Euroopa Ülemkogule omistatav akt, millega antakse vorm 18. märtsil 2016 liidu ja Türgi Vabariigi vahel sõlmitud rahvusvahelisele lepingule; kvalifitseeris selle lepingu „vaidlusaluseks lepinguks“ ja palus Üldkohtul:
 - tühistada „leping „EL-Türgi 18. märtsi 2016. aasta avaldus“ (edaspidi „vaidlustatud akt“), mis väidetavalt sõlmiti Euroopa Ülemkogu ja Türgi [Vabariigi] vahel 18. märtsil 2016“;
 - mõista kohtukulud välja Euroopa Ülemkogult.

Kiirendatud menetlus ja kohtuasja suunamine esimesele kojale laiendatud koosseisus

- 15 Koos hagiavaldusega esitatud eraldi dokumendis palus hageja vastavalt Üldkohtu kodukorra artiklile 152 lahendada kohtuasi kiirendatud menetluses.
- 16 Euroopa Ülemkogu esitas 10. juunil 2016 omapoolsed seisukohad kiirendatud menetluse taotluse kohta, leides sisuliselt, et selle menetluse kohaldamise tingimused ei ole täidetud. Samal päeval dateeritud eraldiseisva dokumendiga palus see institutsioon esimese võimalusena suunata kohtuasja suurkojale vastavalt kodukorra artikli 28 lõigetele 1 ja 2. Teise võimalusena taotles kõnesolev institutsioon kodukorra artikli 28 lõike 5 alusel, et kohtuasja lahendamine suunataks vähemalt viieliikmelises koosseisus kojale.
- 17 Üldkohtu kantselei kinnitas 20. juuni 2016. aasta kirjas, et on kätte saanud taotluse suunata kohtuasi suurkojale ja teavitas pooli, et vastavalt kodukorra artikli 28 lõikele 5 on kohtuasi suunatud laiendatud koosseisus kojale, mis koosneb viiest kohtunikust – käesoleval juhul seitsmendale kojale laiendatud koosseisus.
- 18 Üldkohus otsustas 22. juuni 2016. aasta määrusega rahuldada taotluse lahendada kohtuasi kiirendatud menetluses.

Euroopa Ülemkogu esitatud vastuväide ja menetlusse astumise avaldused

- 19 Ülemkogu esitas 11. juulil 2016 Üldkohtu kantseleisse saabunud dokumendiga „vastuvõetamatuse vastuväite“ vastavalt kodukorra artiklile 130.
- 20 NQ, NR, NS, NT, NU ja NV avaldasid 19. juulil 2016 Üldkohtu kantseleisse saabunud dokumendiga soovi astuda menetlusse hageja nõuete toetuseks.
- 21 Belgia Kuningriik ja Kreeka Vabariik avaldasid 20. juulil ja 22. juulil 2016 saabunud dokumentidega soovi astuda menetlusse Euroopa Ülemkogu nõuete toetuseks.
- 22 Komisjon avaldas 3. augustil 2016 saabunud dokumendiga soovi astuda menetlusse „Euroopa Liidu Nõukogu“ nõuete toetuseks. 11. augusti 2016. aasta kirjas parandas komisjon oma vea, avaldades soovi astuda menetlusse „Euroopa Ülemkogu“ nõuete toetuseks.
- 23 Euroopa Ülemkogu palub oma vastuvõetamatuse vastuväite raames ametlikult Üldkohtul:
- jätta hagi „ilmselge vastuvõetamatuse“ tõttu läbi vaatamata;
 - mõista kohtukulud välja hagejalt.
- 24 Hageja esitas 3. augustil 2016 Euroopa Ülemkogu esitatud vastuvõetamatuse vastuväite kohta seisukohad, milles ta palub Üldkohtul:
- lükata see vastuväide tagasi;
 - tunnistada hagi vastuvõetavaks;
 - mõista hagejale kõrvalmenetluses tekkinud kohtukulud välja Euroopa Ülemkogult.
- 25 Kohtukantselei 3. oktoobri 2016. aasta kirjas teavitati pooli uue ettekandja-kohtuniku määramisest ja asjaolust, et käesolev kohtuasi määrati lahendamiseks esimesele kojale laiendatud koosseisus, mille liige see kohtunik on.

Vastused menetlust korraldavatele meetmetele

- 26 Kohtukantselei 3. novembri 2016. aasta kirjades paluti Euroopa Ülemkogul alluda menetlust korraldavatele meetmetele, mille Üldkohus oli võtnud vastavalt kodukorra artikli 89 lõike 3 punktidele a ja d ning artikli 90 lõikele 1, samas kui nõukogul ja komisjonil palus Üldkohus Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 24 teise lõigu ja kodukorra artikli 89 lõike 3 punkti c alusel vastata teatavatele küsimustele ja esitada teatavaid dokumente. Selles kontekstis palus Üldkohus neil institutsioonidel muu hulgas talle teada anda, kas 18. märtsi 2016. aasta kohtumise tulemusena sõlmiti kirjalik leping ja edastada Üldkohtule kõik dokumendid, kui neid on, mis võimaldaksid kindlaks teha, kes olid osalised, kes leppisid kokku EL-Türgi avalduses nimetatud „täiendavad tegevused“.
- 27 Üldkohtu küsimustele 18. novembril 2016 antud vastuses selgitas Euroopa Ülemkogu muu hulgas, et tema teada ei sõlmitud liidu ja Türgi Vabariigi vahel ühtegi lepingut ELTL artikli 218 mõttes ega lepingut 23. mai 1969. aasta Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artikli 2 lõike 1 punkti a tähenduses. EL-Türgi avalduses, nagu seda pressiteate nr 144/16 abil levitati, oli märgitud vaid, et „liikmesriikide ja Türgi [Vabariigi] vahelise rahvusvahelise dialoogi tulemus ei ole – arvestades selle sisu ja avaldajate kavatsusi – mõeldud looma siduvaid õiguslikke tagajärgi ega kujutama endast lepingut“.
- 28 Euroopa Ülemkogu esitas ka mõned 18. märtsi 2016. aasta kohtumisega seotud dokumendid; see kohtumine oli kõnesoleva institutsiooni sõnul liidu riigipeade või valitsusjuhtide kohtumine Türgi esindajaga, mitte Euroopa Ülemkogu istung, millel see kolmas riik oleks osalenud.
- 29 Komisjon teatas 18. novembri 2016. aasta vastuses Üldkohtule muu hulgas, et EL-Türgi avalduses kasutatud sõnu ja eriti ingliskeelses versioonis kasutatud sõna „*will*“ arvestades on selge, et tegemist ei ole mitte õiguslikult siduva lepinguga, vaid poliitilise kokkuleppega, millele jõudsid „Euroopa Ülemkogu liikmed, [see tähendab] liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid, Euroopa Ülemkogu eesistuja ja komisjoni president“ ja mis on täies mahus ära toodud 18. märtsi 2016. aasta kohtumist käsitlevas pressiteates nr 144/16, mis käsitleb EL-Türgi avaldust.
- 30 Nõukogu märkis 2. detsembri 2016. aasta vastuses muu hulgas, et ta ei olnud EL-Türgi avalduse tegija ega olnud ka kuidagi seotud liikmesriikide ja Türgi Vabariigi esindajate vahel toimunud struktureeritud dialoogiga või Euroopa Ülemkogu eesistuja tegevusega, mis viis selle avalduse tegemiseni. Ettevalmistav töö, mille tegi väidetavalt ära alaliste esindajate komitee (Coreper), ei olevat puudutanud muud kui ettevalmistust Euroopa Ülemkogu kohtumisteks, millest osa puudutas rändekriisi. Nõukogu ei valmistanud aga ette 18. märtsi 2016. aasta tippkohtumist Euroopa Ülemkogu liikmete, see tähendab liidu riigipeade või valitsusjuhtide ja Türgi peaministri vahel.
- 31 Nõukogu märkis lisaks, et jagab täielikult Euroopa Ülemkogu seisukohta, mida viimane väljendas kodukorra artikli 130 alusel esitatud vastuväites. Täpsemalt tõdes ta selle kohta, et tema teada ei ole liidu ja Türgi Vabariigi vahel sõlmitud ühtegi rändekriisi käsitlevat lepingut.
- 32 Hageja vaidlustab 19. detsembril 2016 esitatud seisukohtades Euroopa Ülemkogu, nõukogu ja komisjoni seisukoha, mille kohaselt esiteks ei sõlmitud Türgi Vabariigiga 18. märtsi 2016. aasta kohtumisel mingit lepingut ja mille kohaselt teiseks tuleb kõnesoleva kolmanda riigiga peetud arutelude tulemus kvalifitseerida poliitiliseks kokkuleppeks. Hageja leiab muu hulgas, et arvestades keelekasutust aktis, mille ta kvalifitseerib „vaidlusaluseks lepinguks“, võimaldab ingliskeelse sõna „*agree*“ (mis tähendavat „otsustatud“) kasutamine järeldada, et tegemist on lepinguga, mis on mõeldud looma õiguslikke tagajärgi kolmandatele osapooltele. Veel osutavat väljendi „liikmesriigid“ puudumine sellele, et „vaidlusalust lepingut“ ei ole sõlminud liidu liikmesriigid.

Õiguslik käsitlus

- 33 Kodukorra artiklist 130 tuleneb, et kui kostja taotleb, et Üldkohus lahendaks vastuvõetamatuse või pädevuse puudumise küsimuse ilma sisulist vaidlust käsitlemata, lahendab Üldkohus taotluse nii kiiresti kui võimalik, olles vajadusel avanud menetluse suulise osa.
- 34 Kõnesoleval juhtumil leiab Üldkohus, et tal on toimikumaterjalide näol piisavalt teavet, ja otsustab käesoleva kohtuasja lahendada ilma, et oleks tarvis teha üldkogule ettepanekut suunata kohtuasi suurkojale või avada menetluse suulist osa.
- 35 Euroopa Ülemkogu märgib esitatud vastuväites esimese võimalusena, et Üldkohtul puudub pädevus kõnesoleva hagi lahendamiseks.
- 36 Arvestades, et liidu kohtute pädevust käsitlevad sätted ELTLis ja Euroopa Liidu Kohtu põhikirjas kuuluvad esmase õiguse hulka, on liidu õiguskorras kesksel kohal ja et seega kujutab nende järgimine kõnesoleva õiguskorra põhinõuet (kohtuotsus, 10.9.2015, uuesti läbivaatamine, *Missir Mamachi di Lusignano vs. komisjon*, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, punkt 57), tuleb Üldkohtul seda küsimust esimesena analüüsida.
- 37 Euroopa Ülemkogu põhjendab pädevuse puudumise vastuväidet sellega, et ei tema ega ükski ELTL artikli 263 esimeses lõigus nimetatud üksustest ei ole EL-Türgi avalduse tegija, kujul mil nõukogu seda pressiteates nr 144/16 levitas, mistõttu teda ei saa käesolevas asjas kehtivalt kostjaks nimetada.
- 38 Euroopa Ülemkogu märgib, et EL-Türgi avalduse tegid 18. märtsi 2016. aasta rahvusvahelisel tippkohtumisel osalejad pärast Euroopa Ülemkogu kohtumist ja sellega külgnevalt. Seega tuleb see avaldus omistada Euroopa Ülemkogu liikmetele, kes on liidu liikmesriigid ja nende „Türgi kolleegile“, sest just nemad kogunesid kohtumisel, mis oli Euroopa Ülemkogu kohtumisest eraldiseisev. See eraldiseisev kohtumine järgnes kahele esimesele riigipeade või valitsusjuhtide sama tüüpi kohtumisele, mis toimusid 29. novembril 2015 ja 7. märtsil 2016 ja mille järel avaldati kas niisugune ühisavaldus nagu käesolevas asjas vaidlusalune avaldus pressiteates nr 144/16 või siis ühine tegevuskava. Euroopa Ülemkogu on seisukohal, et EL-Türgi avaldust ei saa seega kvalifitseerida tema poolt vastu võetud aktiks.
- 39 Hageja vaidleb sellele analüüsile vastu väitega, et seda, mida tema kvalifitseerib „vaidlusaluseks lepinguks“ ja vaidlustatud aktiks, tuleb akti sisu ja vastuvõtmist ümbritsevaid asjaolusid arvestades käsitada Euroopa Ülemkogu aktina, sest käesolevas asjas on liikmesriigid vastupidi selle institutsiooni väidetele tegutsenud kollektiivselt kõnealuse institutsiooni sees ega ole kasutanud liikmesriigi pädevust väljaspool liidu institutsionaalset raamistikku. Hageja kinnitab lisaks, et Euroopa Ülemkogu ja komisjon osalesid „vaidlusaluse lepingu“ ettevalmistamisel ja läbirääkimistel aktiivselt, millest annab tunnistust 16. märtsi 2016. aasta teate sisu, ning et „vaidlusaluse lepingu“ näol on tegelikkuses tegemist rahvusvahelise lepinguga.
- 40 Hageja vaidlustab asjaolu, et Euroopa Ülemkogu võiks esiteks kinnitada, et selle institutsiooni liikmed on kõnesoleval juhtumil tegutsenud oma valitsuste või koduriikide esindajatena, ja selle, et Euroopa Ülemkogu võiks teiseks kinnitada, et liikmesriigid said seega tegutseda liidu nimel, sidudes liidu ja kolmanda riigi millegagi, mida hageja nimetab „vaidlusaluseks lepinguks“, mis lisaks eelnevale on vastuolus varjupaiga valdkonnas kohaldatava liidu teise õiguse sätetega.
- 41 Igal juhul tuleb viidata sõnastusele, mida on kasutatud EL-Türgi avalduses, kujul, mil seda levitati pressiteatega nr 144/16, ja eriti asjaolule, et seal on ühelt poolt viidatud tõsiasjale, et „EL“ ja Türgi Vabariik „leppisid kokku“ teatavates täiendavates tegevustes, „otsustasid“ ja „kinnitasid“ teatavad aspektid, ja teiselt poolt on selles välja toodud spetsiifilised kohustused, mille kõik osalised aktsepteerisid, mis kinnitab õiguslikult siduva lepingu olemasolu. Mis lisaks puudutab komisjoni selgitusi olemasoleva õigus- ja haldusaktidest koosneva raamistiku kohta, mis juba võimaldab EL-Türgi

avalduses täiendava tegevusena ära märgitud tagasisaatmismenetluste rahastamist, siis on hageja seisukohal, et sellest võib välja lugeda, et tema poolt „vaidlusaluseks lepinguks“ kvalifitseeritav sõlmiti selle rakendamist võimaldavas kontekstis, mis väidetavalt tugevdab „vaidlusaluse lepingu“ võimet tekitada õiguslikke tagajärgi.

Sissejuhatavad kaalutlused

- 42 Sissejuhatavalt olgu meelde tuletatud, et ELTL artiklis 263 ette nähtud tühistamishagi esemeks võivad nende laadist ja vormist olenemata olla kõik liidu institutsioonide, organite ja asutuste võetud meetmed, kui nende eesmärk on tekitada õiguslikke tagajärgi (kohtuotsused, 31.3.1971, komisjon *vs.* nõukogu, 22/70, EU:C:1971:32, punkt 42; 4.9.2014, komisjon *vs.* nõukogu, C-114/12, EU:C:2014:2151, punktid 38 ja 39; vt ka kohtuotsus, 28.4.2015, komisjon *vs.* nõukogu, C-28/12, EU:C:2015:282, punktid 14 ja 15 ning seal viidatud kohtupraktika). Sellega seoses ei tee asjaolu, et kolmandate isikute suhtes õiguslikke tagajärgi kaasa tooma mõeldud akti olemasolu ilmnes pressiteate kaudu, või tõsiasi, et akt võeti vastu avalduse vormis, takistusi võimalusele tuvastada akti olemasolu ega seega ka liidu kohtu pädevusele kontrollida niisuguse akti kehtivust ELTL artikli 263 alusel, eeldusel et tegemist on liidu institutsiooni, organi või asutuse aktiga (vt selle kohta kohtuotsus, 30.6.1993, parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 14).
- 43 Mis puudutab Euroopa Ülemkogu, siis tõstis Lissaboni leping Ülemkogu liidu institutsiooni staatusse. Seega, vastupidi liidu kohtute varasemale seisukohale (kohtumäärused, 13.1.1995, Roujansky *vs.* nõukogu, C-253/94 P, EU:C:1995:4, punkt 11, ja 13.1.1995, Bonnamy *vs.* nõukogu, C-264/94 P, EU:C:1995:5, punkt 11) ei jää aktid, mille on vastu võtnud kõnesolev institutsioon, kes vastavalt ELL artiklile 15 ei toimi seadusandjana ja koosneb liikmesriikide riigipeadest või valitsusjuhtidest koos ülemkogu eesistuja ja komisjoni presidendiga, enam välja õiguspärasuse kontrolli alt, mille näeb ette ELTL artikkel 263 (vt selle kohta kohtuotsus, 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, punktid 30–37).
- 44 Sellegipoolest tuleneb ELTL artiklist 263, et üldiselt ei ole liidu kohus pädev otsustama siseriikliku ametivõimu antud akti õiguspärasuse üle (kohtuotsused, 3.12.1992, Oleificio Borelli *vs.* komisjon, C-97/91, EU:C:1992:491, punkt 9, ja 15.12.1999, Kesko *vs.* komisjon, T-22/97, EU:T:1999:327, punkt 83) ega niisuguse akti õiguspärasuse üle, mille on vastu võtnud mitme liikmesriigi ametivõimud, kes tegutsevad liidu õiguses ette nähtud komitee vormis (vt selle kohta kohtuotsus, 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, punkt 51). Samuti ei ole liidu kohtu teostatavale õiguspärasuse kontrollile allutatud aktid, mille on vastu võtnud liikmesriikide esindajad, kes on realselt kohtunud mõne liidu institutsiooni ruumides, tegutsedes mitte nõukogu või Euroopa Ülemkogu liikmetena, vaid liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtidena (kohtuotsus, 30.6.1993, parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 12).
- 45 Sellest, et hagimenetluses kostjaks olev institutsioon kvalifitseerib akti liidu „liikmesriikide otsuseks“, ei piisa siiski akti, konkreetset juhul Euroopa Ülemkogu aktide kõrvalejäämiseks ELTL artiklis 263 ette nähtud õiguspärasuse kontrollist. Lisaks tuleb nimelt kontrollida, ega kõnealune akt ei kujuta endast tema sisu ja vastuvõtmise asjaolusid kogumis arvesse võttes tegelikult Euroopa Ülemkogu akti (kohtuotsus, 30.6.1993, parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 14).

Vaidlustatud akti andjad

- 46 Üldkohus tõdeb pärast nende täpsustuste tegemist, et kõnesoleval juhtumil on vaidlustatud akti hagiavalduses vormiliselt kirjeldatud kui „Euroopa Ülemkogu ja Türgi [Vabariigi] vahel 18. märtsil 2016 sõlmitud lepingut „EL-Türgi avaldus, 18.3.2016“, s.o rahvusvahelise lepinguõiguse alla kuuluvat akti. Mis aga puudutab rahvusvahelise lepinguõiguse alla kuuluvate aktide üle liidu kohtu poolt teostatavat õiguspärasuse kontrolli, siis saab see puudutada vaid akti, millega institutsioon otsustas

sõlmida kõne all oleva väidetava rahvusvahelise lepingu, mitte aga viimati nimetatud lepingut kui sellist (vt selle kohta kohtuotsus, 3.9.2008, Kadi ja Al Bakaraat International Foundation *vs.* nõukogu ja komisjon, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, punkt 286). Hageja nõudeid tuleb järelikult mõista nii, et neis palutakse sisuliselt Euroopa Ülemkogu niisuguse akti tühistamist, millega Euroopa Ülemkogu otsustas liidu nimel sõlmida lepingu Türgi Vabariigiga 18. märtsil 2016 (vt selle kohta kohtuotsus, 9.8.1994, Prantsusmaa *vs.* komisjon, C-327/91, EU:C:1994:305, punkt 17) ja mille sisu on välja toodud EL-Türgi avalduses, nii nagu seda levitati pressiteatega nr 144/16.

- 47 Järelikult tuleb Üldkohtul analüüsida, kas EL-Türgi avaldus, niisugusena nagu seda pressiteatega levitati, näitab, et eksisteerib käesolevas kohtuasjas kostjaks olevale institutsioonile, see tähendab Euroopa Ülemkogule omistatav akt, ja kas nimetatud institutsioon sõlmis selle aktiga rahvusvahelise lepingu, mida hageja kvalifitseerib „vaidlusaluseks lepinguks“, mis on vastu võetud ELTL artiklit 218 eirates ja mis vastab vaidlustatud aktile.
- 48 Kuivõrd Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artikli 21 esimese lõigu täitmiseks esitas hageja vaidlustatud aktina pressiteate nr 144/16, tuleb hinnata konteksti, milles tehti EL-Türgi avaldus, kujul, mil seda pressiteates levitati, ning selle avalduse sisu, et teha kindlaks, kas avaldus võib kujutada endast Euroopa Ülemkogule omistatavat akti või teha ilmsiks sellise akti olemasolu ja kas see seega kuulub ELTL artiklis 263 ette nähtud õiguspärasuse kontrolli alla (vt selle kohta kohtuotsus, 30.6.1993, parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punkt 14), see tähendab käesoleval juhul akti, mis vastab vaidlustatud aktile ja millega sõlmiti see, mida hageja nimetab „vaidlusaluseks lepinguks“.
- 49 Nagu on märgitud EL-Türgi avalduses, oli 18. märtsi 2016. aasta kohtumise näol tegemist kolmanda kohtumisega 2015. aasta novembrist alates. Mis puudutab kaht eelnevat kohtumist, mis toimusid vastavalt 29. novembril 2015 ja 7. märtsil 2016, siis osalesid liikmesriikide esindajad neil kohtumistel liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtidena, mitte Euroopa Ülemkogu liikmetena.
- 50 Mis puudutab esimest riigipeade või valitsusjuhtide kohtumist, siis anti selle kohta välja pressiteade „[Liidu] riigipeade või valitsusjuhtide kohtumine Türgi [Vabariigiga], 29. november 2015 – EL-Türgi avaldus“, milles on märgitud, et „Euroopa Liidu juhid“ kohtusid oma „Türgi kolleegiga“.
- 51 Mis puudutab teist riigipeade või valitsusjuhtide kohtumist, siis anti selle kohta välja pressiteade „[Liidu] riigipeade ja valitsusjuhtide avaldus“, milles on märgitud, et „[Liidu] riigipead ja valitsusjuhid“ kohtusid Türgi peaministriga ja et „nad leppisid kokku, et töötavad [Türgi Vabariigi poolt 7. märtsil 2016 välja käidud täiendavates ettepanekutes] sisalduvate põhimõtete alusel: [saata] tagasi kõik ebaseaduslikud sisserändajad, kes saabuvad Türgist Kreeka saartele, kusjuures kulud katab [liit]; asustada iga süürlase kohta, kelle Türgi võtab Kreeka saartelt tagasi, üks süürlane Türgi [Vabariigist] ümber [liidu] liikmesriikidesse, [olemasolevate kokkulepete raames]“.
- 52 Selles kontekstis avaldati komisjoni 16. märtsi 2016. aasta teatis, mida ei saa samastada ettepanekuga ELTL artikli 294 lõike 2 tähenduses (vt selle kohta kohtuotsus, 30.6.1993, parlament *vs.* nõukogu ja komisjon, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, punktid 17 ja 18). Teatises on märgitud, et „rändekriisile lahenduse leidmine on uus etapp ELi ja Türgi vahelises koostöös ning nõuab Kreeka Vabariigi ja Türgi Vabariigi ühiseid jõupingutusi, mida toetavad komisjon, [liidu] ametid ja partnerorganisatsioonid [ja] „[v]aja on ka liikmesriikide toetust, seda nii personali kättesaadavaks tegemise näol kui ka valmiduses võtta vastu ümberasujaid“.
- 53 EL-Türgi avaldus, kujul mil seda pärast 18. märtsi 2016. aasta kohtumist pressiteatega nr 144/16 levitati, on siiski esitatud teisiti kui varasemad pärast esimest ja teist riigipeade või valitsusjuhtide kohtumist levitatud avaldused.

- 54 18. märtsil 2016 toimunud kohtumist käsitlevas pressiteates nr 144/16 on nimelt märgitud: esiteks, et EL-Türgi avaldus on „Euroopa Ülemkogu liikmete“ ja „nende Türgi kolleegi“ kohtumise tulemus; teiseks, et „Euroopa Ülemkogu liikmed“ on kohtunud oma Türgi kolleegiga ja kolmandaks, et „EL ja Türgi [Vabariik] on leppinud kokku täiendavates tegevustes, mis on avalduses ära nimetatud. Seega tuleb kindlaks teha, kas niisuguse sõnastuse kasutamine tähendab, nagu hageja väidab, et liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid osalesid 18. märtsi 2016. aasta kohtumisel institutsiooni „Euroopa Ülemkogu“ liikmetena või osalesid nad sel kohtumisel liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtidena.
- 55 Üldkohus tõdeb sellega seoses, et kuigi pressiteates nr 144/16, millega EL-Türgi avaldust levitati, on hageja hagiavalduse lisas esitatud veebiversioonis märge „Välisasjad ja rahvusvahelised suhted“, mis viitab põhimõtteliselt Euroopa Ülemkogu tööle, siis Euroopa Ülemkogu esitatud teatise PDF-versioonis on märgitud „Rahvusvaheline tippkohtumine“, mis aga viitab põhimõtteliselt liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide kohtumistele kolmanda riigi esindajatega. Järelikult ei saa niisuguste märke olemasolust mingeid järeldusi teha.
- 56 Mis järgmiseks puudutab EL-Türgi avalduse sisu, siis väljendi „Euroopa Ülemkogu liikmed“ kasutamine ja selle kirjapanek, et just liit leppis Türgi Vabariigiga kokku täiendavates tegevustes, võisid muidugi jätta mulje, et liidu liikmesriikide esindajad tegutsesid 18. märtsi 2016. aasta kohtumisel kui institutsiooni „Euroopa Ülemkogu“ liikmed ja otsustasid, hoolimata asjaolust, et Euroopa Ülemkogu ei toimi seadusandjana, mis on sõnaselgelt ette nähtud ELL artikli 15 lõikes 1, sõlmida õiguslikus mõttes lepingu selle kolmanda riigiga, väljaspool ELTL artiklis 218 ette nähtud menetlust.
- 57 Euroopa Ülemkogu selgitas oma 18. novembri 2016. aasta vastuses siiski, et EL-Türgi avalduses sisalduvat väljendit „Euroopa Ülemkogu liikmed“ tuli mõista viitena liidu liikmesriikide riigipeadele või valitsusjuhtidele, sest nemad moodustavad Euroopa Ülemkogu. Lisaks on selles avalduses sisalduv viide, et „EL ja Türgi [Vabariik]“ leppisid kokku teatavates täiendavates tegevustes, selgitatav vajadusega lihtsustada pressiteate raames laiemale üldsusele edastatavat teksti.
- 58 Nimetatud institutsiooni hinnangul tuleb väljendit „EL“ sellises ajakirjanduslikus kontekstis aga mõista nii, et see viitab liidu liikmesriikide riigipeadele või valitsusjuhtidele. Euroopa Ülemkogu rõhutas sellega seoses vormi, milles EL-Türgi avaldust kõnesoleval juhtumil levitati, see tähendab pressiteate vormi, mis juba oma laadist tulenevalt on üksnes informatiivne ega oma mingit õiguslikku väärtust. Kostja rõhutab, et Euroopa Ülemkogu peasekretariaadi pressitalitus loob selle teabekandja suunatuna laiemale üldsusele. See selgitab ühelt poolt, miks teatavatel veebis levitatavatel dokumentidel, näiteks EL-Türgi avaldust käsitleva pressiteate nr 144/16 veebiversioonil, mille hageja esitas, on topeltpäis „Euroopa Ülemkogu/Euroopa Liidu Nõukogu“, ja teiselt poolt, miks teatavad dokumendid laetakse mõnikord tahtmatult üles ebakohastesse rubriikidesse veebisaidil, mida need kaks institutsiooni ja Euroopa Ülemkogu eesistuja omavahel jagavad.
- 59 Tulenevalt kõnealuse teabekandja sihtrühmast on pressiteates, millega EL-Türgi avaldust levitati, meelega kasutatud lihtsustatud sõnastust, kõnekeelseid väljendeid ja öeldud asju lühemalt. Niisugust sõnastuse lihtsustamist ei saa aga kasutada õiguslike ja normatiivsete hinnangute andmisel ja konkreetselt ei või see mõjutada niisuguse menetluse sisu või õiguslikku laadi, millele see viitab, see tähendab rahvusvahelist tippkohtumist, nagu on märgitud EL-Türgi avaldust käsitlevas pressiteates.
- 60 Euroopa Ülemkogu hinnangul ei mõjuta väljendi „Euroopa Ülemkogu liikmed“ ja mõiste „EL“ ebakohane kasutamine niisuguses pressiteates nagu EL-Türgi avaldust käsitlev pressiteate nr 144/16 kuidagi seda õiguslikku staatust ja rolli, milles liikmesriikide esindajad oma Türgi kolleegiga kohtusid – kõnesoleval juhul nende osalemist riigipea või valitsusjuhina –, ja see ei saa tekitada mingil viisil kohustusi liidule. EL-Türgi avaldus, nii nagu seda pressiteatega nr 144/16 levitati, on tegelikkuses vaid liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide võetud poliitiline kohustus Türgi kolleegi ees.

- 61 Arvestades Euroopa Ülemkogu niisuguseid selgitusi ning pressiteatega nr 144/16 levitatud EL-Türgi avalduses kasutatud väljendi „Euroopa Ülemkogu liikmed“ ja mõiste „EL“ ebamäärasust, tuleb nende mõistete ulatuse kindlaksmääramisel lähtuda 18. märtsi 2016 kohtumise materjalidest.
- 62 Üldkohus märgib sellega seoses, et 18. märtsi 2016. aasta kohtumise ametlikud dokumendid, mille Euroopa Ülemkogu Üldkohtu palvel esitas, näitavad, et paralleelselt korraldati kaks eraldiseisvat ja õiguslikus mõttes eri menetlust järgivat üritust – protokolliline ja organisatsiooniline, Euroopa Ülemkogu istung ja rahvusvaheline tippkohtumine –, mis kinnitab, et need üritused on oma õiguslikult laadilt erinevad.
- 63 18. novembri 2016. aasta vastuses Üldkohtu küsimustele selgitas Euroopa Ülemkogu ühelt poolt, esitades erinevaid enda levitatud pressiteateid, et Euroopa Ülemkogu istung pidi algul kestma kaks päeva, aga arvestades toimunud rändesündmusi, otsustati sellele istungile vaid üks päev pühendada, s.o 17. märts 2016 ja asendada algul nimelt 18. märtsile 2016 ette nähtud teine päev kohtumisega liidu liikmesriikide riigipeade või riigijuhtide ja nende Türgi kolleegi vahel – kohtumine, mis kulude, turvalisuse ja tõhususe huvides toimus samas hoones, mida oli kasutatud Euroopa Ülemkogu ja nõukogu kohtumiste jaoks.
- 64 Teiselt poolt tuleneb eelkõige Euroopa Ülemkogu eesistuja 9. märtsi 2016. aasta kutsest erinevatele liidu liikmesriikidele, et „Euroopa Ülemkogu liikmed“ olid kutsutud 17. märtsiks 2016 Euroopa Ülemkogu istungile, mille tööd olid ette nähtud toimuma kell 16:45–19:30, misjärel pidi toimuma õhtusöök, samas kui 18. märtsiks 2016 oli „[liidu] riigipeade või valitsusjuhtide ja Türgi valitsusjuhi“ saabumine ette nähtud ajavahemikus kell 9:15–9:45, misjärel pidi toimuma „[liidu] riigipeade või valitsusjuhtide ja Türgi valitsusjuhi töölõuna“ kell 10:00. Nõukogu peasekretariaadi 11. märtsi 2016. aasta teatises Türgi Vabariigi esindusele liidu juures oli kirjeldatud 18. märtsi 2016. aasta kohtumise toimumist samamoodi, kutsudes Türgi peaministrit kohtumisele liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtidega, mitte Euroopa Ülemkogu liikmetega.
- 65 Nõukogu halduse peadirektoraadi protokoll ja kohtumiste direktoraadi 18. märtsi 2016. aasta teatises „protokollitalituse töökava“ on seoses 18. märtsi 2016. aasta kohtumisega omalt poolt märgitud, et „Euroopa Ülemkogu liikmete, Türgi Vabariigi peaministri ja liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja“ saabumine toimub protokollilise järjestuseta, ajavahemikus kell 12:00–12:45 ning et „Euroopa Ülemkogu liikmete ja kõrge esindaja töölõuna“ toimub alates kella 13:00, kusjuures Türgi peaministrit ei ole mainitud. Protokollitalituse nimetatud teatega kutsuti osalejad aga „riigipeade või valitsusjuhtide ja [liidu] kõrge esindaja ning Türgi peaministri töökohtumisele“, mis toimub alates kella 15:00, mis kinnitab tõsiasja, et liidu liikmesriikide esindajad kutsuti oma Türgi kolleegiga kohtuma just riigipea või valitsusjuhi rollis, mitte Euroopa Ülemkogu liikmetena.
- 66 Need ametlikult liidu liikmesriikidele ja Türgi Vabariigile edastatud dokumendid kinnitavad seega, et hoolimata kahetsusväärsest ebamäärasest väljendusest EL-Türgi avalduses, nii nagu seda levitati pressiteatega nr 144/16, kohtusid liikmesriikide esindajad 18. märtsil 2016 oma Türgi kolleegiga liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide rollis, ruumides, mida Euroopa Ülemkogu ja nõukogu omavahel jagavad, nimelt Justus Lipsiuse hoones.
- 67 Asjaolu, et Euroopa Ülemkogu eesistuja ja komisjoni president, keda ametlikult ei kutsutud, olid samuti kõnealusel kohtumisel kohal, ei võimalda järeldada, et kõigi Euroopa Ülemkogu liikmete kohalolu tõttu toimus 18. märtsi 2016 kohtumine Euroopa Ülemkogu ja Türgi peaministri vahel.
- 68 Euroopa Ülemkogu viitas mitmele Ülemkogu eesistuja esitatud dokumendile ja märkis, et praktikas annavad liidu liikmesriikide riigipead või valitsusjuhid talle ülesande osaleda Türgi Vabariigiga toimuvatel läbirääkimistel nende nimel ja neid läbirääkimisi koordineerida, mis selgitab, miks eesistuja 18. märtsi 2016. aasta kohtumisel kohal viibis. Komisjoni presidendi kohalolu kõnesoleval kohtumisel on aga selgitatav asjaoluga, et see kohtumine paigutus jätkuvasse dialoogiprotsessi Türgi Vabariigiga, mille komisjon algatas 2015. aasta oktoobris liidu riigipeade või valitsusjuhtide 23. septembri

2015. aasta üleskutse kohaselt. Nagu Euroopa Ülemkogu õigesti rõhutab, viitavad need dokumendid 18. märtsi 2016. aasta kohtumisega seoses sõnaselgelt ja korduvalt liidu riigipeade või valitsusjuhtide kohtumisele nende Türgi kolleegiga, mitte Euroopa Ülemkogu istungile. Nii on see Euroopa Ülemkogu eesistuja avaldusega nr 151/16, mis tehti teatavaks kohe pärast 18. märtsi 2016. aasta kohtumist „Eesistuja Donald Tuski kommentaarid pärast [liidu] riigipeade või valitsusjuhtide kohtumist Türgiga“.

- 69 Neil asjaoludel on Üldkohus seisukohal, et väljendit „Euroopa Ülemkogu liikmed“ ja mõistet „EL“, mida on kasutatud EL-Türgi avalduses, nii nagu seda levitati pressiteatega nr 144/16, tuleb mõista viitena liidu riigipeadele või valitsusjuhtidele, kes – nagu ka esimesel ja teisel riigipeade või valitsusjuhtide kohtumistel 29. novembril 2015 ja 7. märtsil 2016 – kohtusid oma Türgi kolleegiga ja leppisid kokku operatiivmeetmetes eelkõige Kreeka territooriumil avaliku korra taastamiseks – meetmed, mis vastavad neile, mida on juba varem käsitletud pressiteadete vormis avaldatud avaldustes, mis kirjeldavad liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide ja nende Türgi kolleegi kahte esimest kohtumist. Seda kinnitab asjaolu, et „EL-Türgi avalduses“, mis võeti vastu pärast riigipeade või valitsusjuhtide teist kohtumist 29. novembril 2015, oli samuti läbivalt kasutatud mõistet „EL“ ja väljendit „Euroopa liidrid“ kirjeldamiseks liidu liikmesriikide esindajaid, kes osalesid kõnealusel 29. novembri 2015. aasta kohtumisel, mis oli sarnane 18. märtsi 2016. aasta kohtumisega, liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide rollis.
- 70 EL-Türgi avaldust käsitleva pressiteate nr 144/16 nõukogu veebisaidile üleslaadimisele eelnenud üldisest kontekstist tuleneb, et mis puudutab rändekriisi haldamist, siis ei ole Euroopa Ülemkogu kui institutsioon võtnud vastu otsust sõlmida liidu nimel leping Türgi valitsusega ega ole sidunud liitu ka ELTL artikli 218 mõttes. Järelikult ei ole Euroopa Ülemkogu võtnud vastu akti, mis vastaks vaidlustatud aktile hageja kirjelduses ja mille sisu oleks kõnesolevas pressiteates ära toodud.
- 71 Kõigist eelnevalt esitatud kaalutlustest kogumis tuleneb, et sõltumata asjaolust, kas tegemist on poliitilise avaldusega, nagu väidavad Euroopa Ülemkogu, nõukogu ja komisjon, või on vastupidi tegemist siduvaid õiguslikke tagajärgi kaasa tuua võiva aktiga, nagu väidab hageja, ei saa EL-Türgi avaldust, nii nagu seda levitati pressiteatega nr 144/16 pidada Euroopa Ülemkogu vastu võetud aktiks – ega ka ühegi teise liidu institutsiooni, organi või asutuse aktiks – ega sellise akti olemasolule viitavaks, mis võiks kujutada endast vaidlustatud akti.
- 72 Mis lisaks puudutab EL-Türgi avalduses sisalduvat viidet asjaolule, et „EL ja Türgi [Vabariik] leppisid kokku täiendavates tegevustes“, siis on Üldkohus seisukohal, et isegi kui eeldada, et mitteformaalselt võidi 18. märtsi 2016. aasta kohtumisel sõlmida rahvusvaheline leping, mida Euroopa Ülemkogu, nõukogu ja komisjon käesoleval juhul eitavad, siis sõlmiti see leping liidu liikmesriikide riigipeade või valitsusjuhtide ja Türgi peaministri vahel.
- 73 ELTL artikli 263 alusel esitatud hagi puhul ei ole Euroopa Kohus aga pädev otsustama liikmesriikide sõlmitud rahvusvahelise lepingu õiguspärasuse üle (kohtuotsus, 5.5.2015, Hispaania vs. parlament ja nõukogu, C-146/13, EU:C:2015:298, punkt 101).
- 74 Seetõttu tuleb nõustuda Euroopa Ülemkohtu esitatud vastuväitega pädevuse puudumise kohta, meenutades sealjuures, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 eesmärk ei ole muuta aluslepingutes ette nähtud kohtuliku kontrolli süsteemi (kohtuotsus, 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami jt vs. parlament ja nõukogu, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punkt 97).
- 75 Kuna pädevuse puudumist käsitleva vastuväitega tuleb nõustuda ja et seega tuleb jätta hagi läbi vaatamata, puudub vajadus otsuse langetamiseks NQ, NR, NS, NT, NU ja NV, Belgia Kuningriigi, Kreeka Vabariigi ja komisjoni menetlusse astumise avalduste kohta.

Kohtukulud

- 76 Vastavalt kodukorra artikli 134 lõikele 1 on kohtuvaidluse kaotanud pool kohustatud hüvitama kohtukulud, kui vastaspool on seda nõudnud. Kodukorra artikli 135 lõikes 1 on siiski ette nähtud, et kui õiglus seda nõuab, võib Üldkohus otsustada, et kaotanud pool kannab lisaks enda kohtukuludele vaid osa vastaspoole kohtukuludest või ei mõista temalt üldse kohtukulusid välja.
- 77 Arvestades käesoleva kohtuasja asjaolusid, eelkõige pressiteate nr 144/16 ebamääraast sõnastust, peab Üldkohus õiglaselt, et kõik pooled kannavad ise oma kohtukulud.
- 78 Kodukorra artikli 144 lõikest 10 tuleneb, et kui enne menetlusse astumise avalduse lahendamist lõpetatakse kohtuasjas menetlus, kannavad menetlusse astumise avalduse esitaja ja kohtuasja pooled ise oma kulud, mis on seotud menetlusse astumise avaldusega. Sellest järelneb, et NF, Euroopa Ülemkogu ning NQ, NR, NS, NT, NU ja NV ning Belgia Kuningriik, Kreeka Kuningriik ja komisjon peavad kandma ise oma menetlusse astumise avaldustega seotud kohtukulud.

Esitatud põhjendustest lähtudes

ÜLDKOHUS (esimene koda laiendatud koosseisus)

määrab:

- 1. Jätta hagi läbi vaatamata, sest Üldkohtul puudub selle lahendamiseks pädevus.**
- 2. NQ, NRi, NSi, NT, NU ja NV, Belgia Kuningriigi, Kreeka Vabariigi ja Euroopa Komisjoni menetlusse astumise avalduste kohta ei ole tarvis otsust langetada.**
- 3. Jätta NF-i ja Euroopa Ülemkogu kohtukulud nende endi kanda.**
- 4. Jätta NQ, NRi, NSi, NT, NU ja NV ning Belgia Kuningriigi, Kreeka Vabariigi ja Euroopa Komisjoni kohtukulud nende endi kanda.**

Luxembourg, 28. veebruar 2017

Kohtusekretär
E. Coulon

President
I. Pelikánová