



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (laajennettu ensimmäinen jaosto)

28 päivänä helmikuuta 2017^{1*}

Kumoamiskanne — 18.3.2016 annettu EU:n ja Turkin julkilausuma — Lehdistötiedote — Kansainvälisen sopimuksen käsite — Toimen antajan yksilöiminen — Toimen vaikutus — Eurooppa-neuvoston istunto — Euroopan unionin neuvoston tiloissa pidetty Euroopan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten kokous — Osallistuminen tapaamiseen kolmannen valtion edustajan kanssa unionin jäsenvaltioiden edustajien ominaisuudessa — SEUT 263 artiklan ensimmäinen kohta — Toimivallan puuttuminen

Asiassa T-192/16,

NF, kotipaikka Lesboksen saari (Kreikka), edustajinaan B. Burns, solicitor, sekä P. O’Shea ja I. Whelan, barristers,

kantajana,

vastaan

Eurooppa-neuvosto, asiamiehinään K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado ja S. Boelaert,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta vaatimuksesta, jolla vaaditaan kumottavaksi Eurooppa-neuvoston ja Turkin tasavallan välillä väitetysti 18.3.2016 tehty sopimus, jonka otsikko on ”EU:n ja Turkin julkilausuma, 18. maaliskuuta 2016”,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja I. Pelikánová sekä tuomarit V. Valančius, P. Nihoul, J. Svenningsen (esittelevä tuomari) ja U. Öberg,

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

¹ — Oikeudenkäyntikieli: englanti.

määräyksen

Asian tausta

Ennen 18.3.2016 pidetyt Euroopan unionin ja Turkin johtajien tapaamiset

- 1 Turkin tasavalta ja Euroopan unioni sopivat 15.10.2015 yhteisestä toimintasuunnitelmasta, jonka otsikko on ”EU-Turkey joint action plan” (jäljempänä yhteinen toimintasuunnitelma), jolla oli tarkoitus tehostaa yhteistyötä tilapäistä kansainvälistä suojelua saavien Syyrian kansalaisten tukemiseksi ja muuttoliikkeen hallitsemiseksi, jotta voidaan vastata Syyrian tilanteen aiheuttamaan kriisiin.
- 2 Yhteisellä toimintasuunnitelmalla pyrittiin vastaamaan Syyrian kriisitilanteeseen kolmella tavalla eli ensinnäkin puuttamalla syyrialaisien joukkopaon taustalla oleviin syihin, toiseksi auttamalla tilapäistä kansainvälistä suojelua saavia syyrialaisia ja heitä vastaanottavia yhteisöjä Turkissa ja kolmanneksi vahvistamalla yhteistyötä unioniin suuntautuvien laittomien muuttovirtojen ehkäisemiseksi.
- 3 Unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet tapasivat Turkin edustajan 29.11.2015 (jäljempänä ensimmäinen valtion- tai hallitusten päämiesten kokous). Tämän tapaamisen seurauksena he päättivät ottaa käyttöön yhteisen toimintasuunnitelman ja muun muassa tehostaa aktiivista yhteistyötä niiden muuttajien osalta, jotka eivät olleet kansainvälisen suojelun tarpeessa, estämällä näiden matkustamisen Turkkiin ja unioniin, varmistamalla sovittujen kahdenvälisten takaisinottomääräysten soveltamisen ja palauttamalla muuttajat, jotka eivät olleet kansainvälisen suojelun tarpeessa, nopeasti takaisin lähtömaihinsa.
- 4 Eurooppa-neuvoston ja Euroopan unionin neuvoston yhteisten yksiköiden 8.3.2016 julkaisemassa unionin valtion- tai hallitusten päämiesten julkilausumassa todettiin, että unionin valtion- tai hallitusten päämiehet olivat keskustelleet Turkin pääministerin kanssa unionin ja Turkin tasavallan välisistä suhteista ja että yhteisen toimintasuunnitelman täytäntöönpanossa oli edistytty. Tämä tapaaminen pidettiin 7.3.2016 (jäljempänä toinen valtion- tai hallitusten päämiesten kokous). Kyseisessä julkilausumassa todettiin seuraavaa:

”Valtion- tai hallitusten päämiehet olivat yhtä mieltä siitä, että tarvitaan vahvoja toimia, jotta saadaan suljettua ihmisten salakuljetukseen käytetyt reitit, murennettua salakuljettajien liiketoimintamalli, suojattua [unionin] ulkorajat ja ratkaistua muuttoliikekriisi Euroopassa. He panivat myönteisesti merkille lisäehdotukset, joita [Turkin tasavalta] esitti tänään muuttoliikekysymyksen ratkaisemiseksi. He päättivät jatkaa työtä [seuraavien] kyseisiin ehdotuksiin sisältyvien periaatteiden pohjalta:

- kaikki Turkista Kreikan saarille [tulevat] laittomat muuttajat [palautetaan], mistä aiheutuvat kustannukset kattaa [unioni],
- jokaista syyrialaista kohtaan, jonka Turkki ottaa takaisin Kreikan saarilta, uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista [unionin] jäsenvaltioihin voimassa olevien sitoumusten puitteissa,

— — —

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja edistää näitä ehdotuksia ja työstää niiden yksityiskohtia Turkin [tasavallan] kanssa ennen maaliskuussa pidettävää Eurooppa-neuvostoa. — —

Tässä asiakirjassa ei edellytetä jäsenvaltioilta uusia sitoumuksia sisäisten siirtojen ja uudelleensijoittamisen suhteen.

--”

- 5 Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle 16.3.2016 antamassaan tiedonannossa COM(2016) 166 final, jonka otsikko on ”EU:n ja Turkin muuttoliikemyönteisyyden operatiiviset jatkotoimet” (jäljempänä 16.3.2016 annettu tiedonanto), Euroopan komissio totesi, että 7.3.2016 [tavanneet] ”[unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet] suhtautuivat erittäin myönteisesti Turkin [tasavallan] tekemiin lisäehdotuksiin ja päättivät ryhtyä -- [kuuteen perusperiaatteeseen nojautuvaan yhteistyöhön], että Eurooppa-neuvoston puheenjohtajaa [oli pyydetty] edistämään näitä ehdotuksia ja työstämään niiden yksityiskohtia Turkin kanssa ennen maaliskuussa pidettävää Eurooppa-neuvostoa” ja että ”tässä tiedonannossa [esitettiin], miten yhteisen toimintasuunnitelman kuutta periaatetta olisi vietävä eteenpäin hyödyntämällä [unionin ja Turkin tasavallan] yhteistyön kaikki mahdollisuudet EU:n lainsäädäntöä ja kansainvälistä oikeutta noudattaen”.
- 6 Komissio totesi 16.3.2016 annetussa tiedonannossa muun muassa, että ”[oli] välttämätöntä palauttaa kaikki uudet sääntöjenvastaisesti tai turvapaikanhakijoina Kreikkaan tulevat Turkkiin, jotta voidaan hajottaa kuvio, jossa pakolaiset ja muut tulijat vaarantavat henkensä turvautumalla salakuljettajiin”, ja että ”Turkin ja Kreikan välisten muuttovirtojen tämänhetkisen voimakkuuden vuoksi olisi katsottava, että tällaiset tilapäiset poikkeusjärjestelyt ovat tarpeen inhimillisen kärsimyksen lopettamiseksi ja yleisen järjestyksen palauttamiseksi[, minkä] toteuttamiseksi tarvitaan asianmukainen toimintakehys.” Tämän tiedonannon mukaan viime aikoina oli edistytty sellaisten sääntöjenvastaisesti maahan tulleiden henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, takaisinotossa Turkin tasavaltaan Helleenien tasavallan ja Turkin tasavallan kahdenvälisen takaisinottosopimuksen, joka oli tarkoitus korvata 1.6.2016 alkaen Euroopan unionin ja Turkin tasavallan välisellä sopimuksella luvattomasti maassa oleskelevien henkilöiden takaisinottamisesta (EUVL 2014, L 134, s. 3), nojalla.
- 7 Komissio totesi 16.3.2016 annetussa tiedonannossa, että ”järjestelyt kaikkien uusien sääntöjenvastaisesti Egeanmeren yli Turkista -- tulevien henkilöiden ja turvapaikanhakijoiden palauttamiseksi -- [olivat] tilapäinen ja poikkeuksellinen toimenpide, [joka] olisi aloitettava mahdollisimman pian”, ja että tätä varten kyseisessä tiedonannossa ”[esitettiin] puitteet, joiden avulla varmistetaan, että prosessissa noudatetaan [kansainvälistä oikeutta ja unionin lainsäädäntöä], joiden mukaan [yleisen] palauttamispolitiikan soveltaminen ei ole mahdollista[, sekä] lisäksi -- [käytiin] läpi lainsäädäntötoimet ja logistiikkatoimet, jotka [oli] toteutettava kiireellisesti prosessin käynnistämistä varten”.

Kokous 18.3.2016 ja EU:n ja Turkin julkilausuma

- 8 Neuvoston internetsivulla julkaistiin 18.3.2016 lehdistötiedotteen nro 144/16 muodossa julkilausuma ”marraskuun 2015 jälkeen [pidetyn] kolmannen [kokouksen], jonka pääaiheena [oli] Turkin ja EU:n suhteiden syventäminen ja muuttoliiketriisin ratkaiseminen” (jäljempänä 18.3. pidetty kokous) ja joka järjestettiin ”Eurooppa-neuvoston [jäsenten]” ja niiden ”turkkilaisen [virkaveljen]” (jäljempänä EU:n ja Turkin julkilausuma) välillä, tulosten raportoimiseksi.

- 9) EU:n ja Turkin julkilausumassa todettiin, että "[Turkin tasavalta] ja [unioni] vahvistivat sitoutuneensa 29. marraskuuta 2015 käyttöön otetun yhteisen toimintasuunnitelmansa täytäntöönpanoon" ja totesivat, että "[tarvittiin] uusia, ripeitä ja päättäväisiä toimia". Julkilausumassa todettiin tämän jälkeen seuraavaa:

"Jotta salakuljettajien liiketoimintamalli saadaan murennettua ja muuttajille tarjottua vaihtoehto sille, että he vaarantavat henkensä, EU ja [Turkin tasavalta] päättivät tänään pysäyttää laittoman muuttoliikkeen Turkista [unioniin]. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi ne sopivat seuraavista yhteisistä lisätoimenpiteistä:

- 1) Kaikki Turkista Kreikan saarille 20. maaliskuuta 2016 lähtien tulevat uudet laittomat muuttajat palautetaan Turkkiin. Tämä tapahtuu täysin [unionin] ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti, eli kyse ei ole kollektiivisista karkotuksista. Kaikkia muuttajia suojellaan asianmukaisten kansainvälisten normien mukaisesti ja palauttamiskiellon periaatetta kunnioittaen. Se on väliaikainen ja poikkeuksellinen toimenpide, joka on välttämätön inhimillisen kärsimyksen lopettamiseksi ja yleisen järjestyksen palauttamiseksi. Kreikan saarille saapuvat muuttajat rekisteröidään asianmukaisesti, ja Kreikan viranomaiset käsittelevät kaikki turvapaikkahakemukset erikseen turvapaikkamenettelydirektiivin mukaisesti yhteistyössä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisasiain päävaltuutetun viraston (UNHCR) kanssa. Ne muuttajat, jotka eivät hae turvapaikkaa tai joiden hakemus on todettu perusteettomaksi tai [joiden hakemusta] ei voida ottaa käsiteltäväksi kyseisen direktiivin mukaisesti, palautetaan Turkkiin. [Turkin tasavalta] ja [Helleenien tasavalta] toteuttavat [unionin] toimielinten ja virastojen avustuksella tarvittavat toimet ja sopivat tarvittavista kahdenvälisistä järjestelyistä yhteydenpidon varmistamiseksi ja järjestelyjen sujuvan toiminnan helpottamiseksi, mukaan lukien turkkilaisten virkailijoiden läsnäolo Kreikan saarilla ja kreikkalaisten virkailijoiden läsnäolo [Turkissa] 20. maaliskuuta 2016 alkaen. Laittomien muuttajien palauttamisoperaatioiden kustannuksista vastaa EU.
- 2) Jokaista syyrialaista kohtaan, joka palautetaan Kreikan saarilta Turkkiin, uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista [unioniin] ottaen huomioon YK:n kriteerit muita heikomman aseman määrittämiseksi. Komission, [unionin] virastojen ja muiden jäsenvaltioiden sekä UNHCR:n avustuksella perustetaan mekanismi, jolla varmistetaan tämän periaatteen toteutuminen palautusten aloittamispäivästä lähtien. Etusijalle asetetaan ne muuttajat, jotka eivät ole aikaisemmin tulleet tai yrittäneet tulla [unioniin] laittomasti. EU:ssa tämän mekanismin mukainen uudelleensijoittaminen tapahtuu ensisijaisesti toteuttamalla jäsenvaltioiden sitoumukset, jotka sisältyvät 20. heinäkuuta 2015 annettuihin neuvostossa kokoontuneiden jäsenvaltioiden hallitusten edustajien päätelmiin ja joista 18 000 uudelleensijoittamispaikkaa on vielä täyttämättä. Mahdolliset tulevat uudelleensijoittamistarpeet täytetään vastaavan vapaaehtoisen järjestelyn avulla enintään 54 000 henkilöön saakka. – –"

Kantajan tilanne

- 10) Asiassa kantajana oleva NF on Pakistanin kansalainen. Kantaja selittää paenneensa Pakistanin islamilaisesta tasavallasta vainon ja vakavan haitan kohteeksi joutumisen pelossa. Kantaja kertoo joutuneensa murhayritysten kohteeksi, joiden tarkoituksena on ollut estää se, että hän ainoana poikana perisi vanhempiensa omaisuutta.
- 11) Kantajan kertoman mukaan hän saapui Kreikkaan veneellä Turkista 19.3.2016. Hän kertoo tehneensä Kreikan viranomaisille turvapaikkahakemuksen 11.4.2016 tai sen tienoilla. Tämän jälkeen hän on ollut sijoitettuna vastaanottokeskukseen 18.4.2016 saakka, jolloin hän pakeni Lesboksen saarelle (Kreikka).
- 12) Kantaja kertoo tehneensä turvapaikkahakemuksen ainoastaan Kreikan viranomaisten painostuksesta tämän hakemuksen tekemiseen. Kantaja väittää, ettei hän kuitenkaan missään vaiheessa halunnut eikä aikonut tehdä turvapaikkahakemusta Kreikassa, koska turvapaikkahakemusten käsittelyajat ovat siellä

pitkiä ja koska sekä kyseisen jäsenvaltion hallinnossa että oikeuslaitoksessa on systeemisiä puutteita eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän täytäntöönpanossa. Kantajan mukaan nämä puutteet on todettu muun muassa unionin tuomioistuimen 21.12.2011 antamassa tuomiossa N. S. ym. (C-411/10 ja C-493/10, EU:C:2011:865) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen 21.1.2011 antamassa tuomiossa M.S.S. v. Belgia ja Kreikka (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).

- 13 Lopuksi kantaja väittää, että turvapaikkahakemuksen tekemisellä Kreikassa oli tarkoitus ainoastaan estää joutuminen palautetuksi Turkkiin, mihin olisi liittynyt mahdollisesti vaara siitä, että hänet otetaan säilöön Turkissa tai karkotetaan Pakistaniin.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 14 Kantaja nosti nyt käsiteltävän kanteen unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 22.4.2016 jättämällään kannekirjelmällä, jossa hän katsoo, että EU:n ja Turkin julkilausumaa on pidettävä Eurooppa-neuvoston antamana toimena, jossa konkretisoidaan unionin ja Turkin tasavallan välillä 18.3.2016 tehty kansainvälinen sopimus, johon kantaja viittaa kirjelmässään ”riidanalaisena sopimuksena”, ja vaatii unionin yleistä tuomioistuinta
- kumoamaan sopimuksen, jonka Eurooppa-neuvosto ja [Turkin tasavalta kantajan mukaan] tekivät 18.3.2016 [ja] jonka otsikko on ”EU:n ja Turkin julkilausuma, 18. maaliskuuta 2016” (jäljempänä riidanalainen toimi)
 - velvoittamaan Eurooppa-neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Nopeutettu menettely ja asian siirtäminen laajennettuun ensimmäiseen jaostoon

- 15 Kannekirjelmän kanssa samanaikaisesti jättämällään erillisellä asiakirjalla kantaja pyysi unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 152 artiklan nojalla tuomioistuinta käsittelemään asian nopeutetussa menettelyssä.
- 16 Eurooppa-neuvosto esitti 10.6.2016 huomautuksensa pyynnöstä käsitellä asia nopeutetussa menettelyssä ja totesi pääasiallisesti, etteivät edellytykset tämän menettelyn soveltamiselle täyttyneet. Kyseinen toimielin pyysi tälle samalle päivälle päivätyllä erillisellä asiakirjalla ensisijaisesti asian ratkaisemista suuressa jaostossa työjärjestyksen 28 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla. Toissijaisesti tämä toimielin pyysi asian siirtämistä vähintään viiden tuomarin kokoonpanon ratkaistavaksi työjärjestyksen 28 artiklan 5 kohdan nojalla.
- 17 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamo ilmoitti 20.6.2016 päivätyllä kirjeellä vastaanottaneensa pyynnön asian siirtämisestä suuren jaoston käsiteltäväksi ja ilmoitti osapuolille siirtävänsä asian työjärjestyksen 28 artiklan 5 kohdan nojalla viiden tuomarin muodostavan laajennetun jaoston käsiteltäväksi, joka käsiteltävässä tapauksessa oli laajennettu seitsemäs jaosto.
- 18 Unionin yleinen tuomioistuin hyväksyi nopeutettua menettelyä koskevan pyynnön 22.6.2016 tekemällään päätöksellä.

Eurooppa-neuvoston esittämä oikeudenkäyntiväite ja väliintulohakemukset

- 19 Neuvosto esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 11.7.2016 jättämällään asiakirjalla unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan nojalla oikeudenkäyntiväitteen, jonka otsikko oli ”Tutkimatta jättämistä koskeva oikeudenkäyntiväite”.

- 20 NQ, NR, NS, NT, NU ja NV pysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.7.2016 toimittamallaan asiakirjalla saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijoina tukeakseen kantajan vaatimuksia.
- 21 Belgian kuningaskunta pyysi 20.7.2016 toimittamallaan asiakirjalla ja Helleenien tasavalta 22.7.2016 toimittamallaan asiakirjalla saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen Eurooppa-neuvoston vaatimuksia.
- 22 Komissio pyysi 3.8.2016 toimittamallaan asiakirjalla saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen "Euroopan unionin neuvoston" vaatimuksia. Komissio ilmoitti 11.8.2016 toimittamallaan oikaisukirjeellä haluavansa saada osallistua oikeudenkäyntiin väliintulijana tukeakseen "Eurooppa-neuvoston" vaatimuksia.
- 23 Oikeudenkäyntiväitteessään Eurooppa-neuvosto vaati muodollisesti unionin yleistä tuomioistuinta
- jättämään kanteen tutkimatta, koska "tutkittavaksi ottamisen edellytykset selvästi puuttuvat"
 - velvoittamaan kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.
- 24 Kantaja esitti 3.8.2016 huomautuksensa Eurooppa-neuvoston esittämästä oikeudenkäyntiväitteestä ja vaati unionin yleistä tuomioistuinta
- hylkäämään kyseisen oikeudenkäyntiväitteen
 - toteamaan, että kanne on otettava tutkittavaksi
 - velvoittamaan Eurooppa-neuvoston maksamaan sille oikeudenkäyntiväitteeseen liittyvästä menettelystä aiheutuvat kulut.
- 25 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamo ilmoitti osapuolille 3.10.2016 uuden esittelevän tuomarin nimittämisestä ja käsiteltävän asian jakamisesta uudelleen sille laajennetulle jaostolle, johon kyseisen tuomari kuuluu.

Prosessinjohtotoimia koskevat vastaukset

- 26 Unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamo kehotti 3.11.2016 päivätyillä kirjeillään Eurooppa-neuvostoa noudattamaan unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 89 artiklan 3 kohdan a ja d alakohdan ja 90 artiklan 1 kohdan nojalla määrittämiään prosessinjohtotoimia ja neuvostoa ja komissiota puolestaan Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 24 artiklan toisen kohdan ja edellä mainitun työjärjestyksen 89 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla vastaamaan tiettyihin kysymyksiin ja toimittamaan tiettyjä asiakirjoja. Tässä yhteydessä kyseisiä toimielimiä kehoitettiin muun muassa ilmoittamaan unionin yleiselle tuomioistuimelle, tehtiinkö 18.3.2016 pidetyn kokouksen seurauksena kirjallinen sopimus, ja niitä pyydettiin toimittamaan tarvittaessa unionin yleiselle tuomioistuimelle asiakirjat, joiden perusteella voidaan yksilöidä osapuolet, jotka sopivat EU:n ja Turkin julkilausumassa mainituista "lisätoimenpiteistä".
- 27 Unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 18.11.2016 antamissaan vastauksissa Eurooppa-neuvosto selitti muun muassa, että sen tietojen mukaan unionin ja Turkin tasavallan välillä ei ollut tehty mitään SEUT 218 artiklassa tarkoitettua sopimusta tai 23.5.1969 tehdyn valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen a alakohdassa tarkoitettua valtiosopimusta. EU:n ja Turkin julkilausuma, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, on Eurooppa-neuvoston mukaan pelkkä "jäsenvaltioiden ja

Turkin [tasavallan] kansainvälisen vuoropuhelun tulos ja – sen sisällön ja antajien tarkoituksen perusteella – sillä ei ole tarkoitus olla oikeudellisesti sitovia vaikutuksia eikä sen ole tarkoitus muodostaa sopimusta tai valtiosopimusta”.

- 28 Eurooppa-neuvosto toimitti myös useita muita asiakirjoja, jotka liittyivät 18.3.2016 pidettyyn kokoukseen, jota oli kyseisen toimielimen mukaan pidettävä unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten tapaamisena Turkin tasavallan edustajan kanssa eikä Eurooppa-neuvoston istuntona, johon kyseinen kolmas valtio olisi osallistunut.
- 29 Komissio totesi unionin yleiselle tuomioistuimelle 18.11.2016 antamassaan vastauksessa muun muassa, että EU:n ja Turkin julkilausumassa käytettyjen ilmaisujen – kuten muun muassa julkilausuman englanninkielisessä kieliversiossa käytetyn sanan ”will” – perusteella oli selvää, ettei kyse ollut oikeudellisesti sitovasta sopimuksesta vaan poliittisesta yhteisymmärryksestä, jonka ”Eurooppa-neuvoston jäsenet [eli] jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet, Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja” olivat saavuttaneet ja joka on otettu kokonaisuudessaan kyseistä 18.3.2016 pidettyä kokousta koskevan lehdistötiedotteen nro 144/16, jossa esitettiin EU:n ja Turkin julkilausuma, tekstiin.
- 30 Neuvosto selitti 2.12.2016 antamassaan vastauksessa muun muassa, ettei se ollut EU:n ja Turkin julkilausuman antaja eikä se ollut missään vaiheessa osallistunut jäsenvaltioiden ja Turkin tasavallan edustajien välillä käytyyn jäsenneuvotteluun eikä Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tämän julkilausuman antamiseen johtaneeseen toimintaan. Neuvoston mukaan pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) tapahtunut valmistelutyö oli koskenut ainoastaan valmistelua, joka liittyi Eurooppa-neuvoston kokouksiin, joista osa koski muuttoliikekriisin hallitsemista. Neuvosto ei sitä vastoin ollut valmistellut Eurooppa-neuvoston jäsenten eli unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin pääministerin välillä 18.3.2016 pidettyä huippukokousta.
- 31 Neuvosto totesi lisäksi jakavansa kaikilta osin Eurooppa-neuvoston työjärjestyksen 130 artiklan nojalla esittämässään oikeudenkäyntiväitteessä esitetyn näkemyksen. Neuvosto esitti tältä osin erityisesti, ettei sen tietojen mukaan unionin ja Turkin tasavallan välillä ollut tehty mitään sopimusta tai valtiosopimusta, joka liittyisi muuttoliikekriisiin.
- 32 Kantaja riitautti 19.12.2016 jättämässään huomautuksissa Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission kannan, jonka mukaan yhtäältä Turkin tasavallan kanssa ei ollut tehty mitään sopimusta 18.3.2016 pidetyssä kokouksessa ja toisaalta näiden kyseisen kolmannen valtion kanssa käytyjen keskustelujen lopputulosta oli luonnehdittava poliittiseksi yhteisymmärrykseksi. Kantaja katsoo muun muassa, että kun otetaan huomioon kyseisessä asiakirjassa – johon se itse viittaa ”riidanalaisena sopimuksena” – käytetty kieli, voidaan englanninkielisen ilmaisun ”agree” (jonka merkitys sen mukaan on ”päättää”) käytön perusteella todeta, että kyse on sopimuksesta, jolla on tarkoitettu olevan oikeudellisia vaikutuksia kolmansiin nähden. Lisäksi se, ettei ilmaisua ”jäsenvaltiot” ole käytetty, osoittaa kantajan mukaan, etteivät ”riidanalaista sopimusta” olleet voineet tehdä unionin jäsenvaltiot.

Oikeudellinen arviointi

- 33 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan mukaan silloin, jos vastaaja pyytää erillisellä asiakirjalla unionin yleistä tuomioistuinta pääasian käsittelyä aloittamatta ratkaisemaan, onko kante jätettävä tutkimatta tutkittavaksi ottamisen edellytysten tai toimivallan puuttumisen vuoksi, unionin yleisen tuomioistuimen on ratkaistava hakemus mahdollisimman nopeasti ja tarvittaessa suullisen menettelyn aloitettuaan.
- 34 Nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin yleinen tuomioistuin katsoo saaneensa riittävästi tietoja asiakirjojen perusteella ja päättää, ettei asian ratkaisemiseksi ole tarpeen ehdottaa täysistunnolle asian siirtämistä suureen jaostoon eikä aloittaa suullista käsittelyä.

- 35 Eurooppa-neuvosto vetoaa esittämänsä oikeudenkäyntiväitteen yhteydessä ensisijaisesti siihen, ettei unionin yleisellä tuomioistuimella ole toimivaltaa ratkaista nyt käsiteltävää kannetta.
- 36 Koska EUT-sopimuksessa ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja sen liitteessä määrätyt unionin tuomioistuinten toimivaltasäännöt kuuluvat primaarioikeuteen, ne ovat keskeisessä asemassa unionin oikeusjärjestyksessä ja niiden noudattaminen on näin ollen perustavanlaatuinen edellytys unionin oikeusjärjestyksessä (tuomio 10.9.2015, uudelleenkäsitteily *Missir Mamachi di Lusignano v. komissio*, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, 57 kohta), unionin yleisen tuomioistuimen on ensin käsiteltävä tätä kysymystä.
- 37 Toimivallan puuttumista koskevan oikeudenkäyntiväitteesä tueksi Eurooppa-neuvosto esittää, että EU:n ja Turkin julkilausuman, sellaisena kuin neuvosto on sen saattanut yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, antaja ei ole Eurooppa-neuvosto eikä mikään muukaan SEUT 263 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuista yksiköistä, eikä se näin ollen voi olla sääntöjen mukaisesti vastaajana nyt käsiteltävässä asiassa.
- 38 Eurooppa-neuvoston mukaan EU:n ja Turkin julkilausuman antoivat nimittäin Eurooppa-neuvoston istunnon jälkeen sen yhteydessä 18.3.2016 pidetyn kansainvälisen huippukokouksen osanottajat. Näin ollen kyseisestä julkilausumasta ovat vastuussa Eurooppa-neuvoston jäsenet – eli unionin jäsenvaltiot – ja niiden ”turkkilainen virkaveli”, koska nämä osallistuivat Eurooppa-neuvoston istunnosta erilliseen kokoukseen. Eurooppa-neuvoston mukaan tämä erillinen kokous oli jatkoa valtion- tai hallitusten päämiesten kahdelle ensimmäiselle samantyyppiselle kokoukselle, jotka oli pidetty 29.11.2015 ja 7.3.2016 ja joiden johdosta oli julkaistu joko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen yhteinen julkilausuma, joka on raportoitu lehdistötiedotteessa nro 144/16, tai yhteinen toimintasuunnitelma. Eurooppa-neuvosto katsoo, ettei EU:n ja Turkin julkilausumaa siis voida pitää sen antamana toimenä.
- 39 Kantaja on eri mieltä tästä analyysistä ja väittää, että riidanalaista toimea – jota kantaja luonnehtii ”riidanalaiseksi sopimukseksi” – on sen sisällön ja kaikkien sen antamiseen liittyneiden olosuhteiden perusteella pidettävä Eurooppa-neuvoston toimenä, sillä toisin kuin kyseinen toimielin väittää, nyt käsiteltävässä tapauksessa unionin jäsenvaltiot toimivat kollektiivisesti kyseisen toimielimen sisällä eivätkä käyttäneet kansallista toimivaltaansa unionin toimielinrakenteen ulkopuolella. Kantaja väittää lisäksi, että Eurooppa-neuvosto ja komissio osallistuivat aktiivisesti tämän ”riidanalaisen sopimuksen” valmistelemiseen ja neuvottelemiseen, kuten 16.3.2016 annetun tiedonannon sisältö kantajan mukaan osoittaa, ja että kyseinen ”riidanalainen sopimus” on tosiasiaa luonteeltaan kansainvälinen valtiosopimus.
- 40 Kantaja katsoo, ettei Eurooppa-neuvosto voi väittää yhtäältä, että kyseisen toimielimen jäsenet olisivat nyt käsiteltävässä tapauksessa toimineet hallitustensa tai valtioidensa edustajina, ja toisaalta, että jäsenvaltiot olisivat siten voineet toimia unionin nimissä tekemällä kolmannen valtion kanssa kantajan ”riidanalaiseksi sopimukseksi” luonnehtiman toimen, joka kantajan mukaan on kaiken lisäksi ristiriidassa turvapaikkoihin sovellettavan unionin johdetun oikeuden kanssa.
- 41 Kantaja katsoo, että on joka tapauksessa tukeuduttava EU:n ja Turkin julkilausuman, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, sanamuotoon ja muun muassa siihen seikkaan, että siinä yhtäältä viitataan siihen, että ”EU” ja Turkin tasavalta ”sopivat” tietyistä lisätoimenpiteistä sekä ”päättivät” ja ”vahvistivat” tietyt seikat, ja toisaalta ilmaistaan kaikkien osapuolten hyväksymiä erityisiä velvollisuuksia, mikä hänen mukaansa tukee oikeudellisesti sitovan sopimuksen olemassaoloa. Lisäksi komission selityksistä, jotka liittyvät sellaisen lainsäädäntökehyksen olemassaoloon, joka jo mahdollistaa palauttamisoperaatioiden rahoittamisen, joka on EU:n ja Turkin julkilausumassa tarkoitettu lisätoimenpide, kantaja katsoo, että tämä viittaa siihen, että hänen ”riidanalaiseksi sopimukseksi” luonnehtimansa toimi on tehty sellaisessa asiayhteydessä, jossa sen täytäntöönpano on mahdollista, mikä kantajan mukaan tehostaa kyseisen ”riidanalaisen sopimuksen” kykyä tuottaa oikeudellisia vaikutuksia.

Alustavat huomautukset

- 42 Aluksi on muistutettava, että SEUT 263 artiklassa määrätyn kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki unionin toimielinten, elinten ja laitosten antamat määräykset ja säännökset, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia (tuomio 31.3.1971, komissio v. neuvosto, 22/70, EU:C:1971:32, 42 kohta ja tuomio 4.9.2014, komissio v. neuvosto, C-114/12, EU:C:2014:2151, 38 ja 39 kohta; ks. myös tuomio 28.4.2015, komissio v. neuvosto, C-28/12, EU:C:2015:282, 14 ja 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Tältä osin se seikka, että sellaisen toimen, jolla on tarkoitettu olevan oikeudellisia vaikutuksia kolmansiin nähden, olemassaolo on ilmennyt lehdistötiedotteesta tai että se on annettu julkilausuman muodossa, ei ole esteenä sille, että tällaisen toimen olemassaolo olisi mahdollista todeta, eikä näin ollen unionin tuomioistuinten toimivallalle tutkia tällaisen toimen laillisuus SEUT 263 artiklan nojalla, sikäli kuin kyseinen toimi on unionin toimielimen, elimen tai laitoksen antama (ks. vastaavasti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 14 kohta).
- 43 Eurooppa-neuvostolle annettiin Lissabonin sopimuksella unionin toimielimen asema. Toisin kuin oikeuskäytännössä on aikaisemmin todettu (määräys 13.1.1995, Roujansky v. neuvosto, C-253/94 P, EU:C:1995:4, 11 kohta ja määräys 13.1.1995, Bonnamy v. neuvosto, C-264/94 P, EU:C:1995:5, 11 kohta), kyseisen toimielimen – joka SEU 15 artiklan mukaan ei toimi lainsäätäjänä ja joka koostuu jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehistä, Eurooppa-neuvoston puheenjohtajasta ja komission puheenjohtajasta – antamat toimet eivät siis enää sinällään jää SEUT 263 artiklassa määrätyn laillisuusvalvonnan ulkopuolelle (ks. vastaavasti tuomio 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, 30–37 kohta).
- 44 SEUT 263 artiklasta ilmenee kuitenkin, ettei unionin tuomioistuimilla yleisesti ottaen ole toimivaltaa ratkaista kansallisen viranomaisen toteuttaman toimen laillisuutta (tuomio 3.12.1992, Oleificio Borelli v. komissio, C-97/91, EU:C:1992:491, 9 kohta ja tuomio 15.12.1999, Kesko v. komissio, T-22/97, EU:T:1999:327, 83 kohta) eikä myöskään usean jäsenvaltion kansallisten viranomaisten edustajien unionin asetuksessa säädetyn komitean puitteissa antaman toimen laillisuutta (ks. vastaavasti tuomio 17.9.2014, Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, 51 kohta). Samalla tavoin toimet, jotka ovat antaneet fyysisesti tietyn unionin toimielimen tiloihin kokoontuneet jäsenvaltioiden edustajat unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallituksen päämiehen ominaisuudessa eivätkä neuvoston tai Eurooppa-neuvoston jäseninä, eivät kuulu unionin tuomioistuinten harjoittaman laillisuusvalvonnan piiriin (tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 12 kohta).
- 45 Tältä osin ei kuitenkaan ole riittävää, että toimielin, jota vastaan kanne on nostettu, luonnehtii kyseistä toimea unionin ”jäsenvaltioiden päätökseksi”, jotta tämä toimi jäisi SEUT 263 artiklassa määrätyn laillisuusvalvonnan, joka tässä tapauksessa koskee Eurooppa-neuvoston toimia, ulkopuolelle. Lisäksi on nimittäin varmistettava, ettei kyseessä tosiasiallisesti ole Eurooppa-neuvoston päätös, kun otetaan huomioon päätöksen sisältö ja sen tekemiseen liittyvät olosuhteet (tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 14 kohta).

Riidanalaisen toimen antajat

- 46 Nämä täsmennykset esitettyään unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että nyt käsiteltävässä tapauksessa riidanalainen toimi on muodollisesti kuvattu kannekirjelmässä ”sopimukseksi, jonka Eurooppa-neuvosto ja [Turkin tasavalta] tekivät 18.3.2016 ja jonka otsikko on ’EU:n ja Turkin julkilausuma, 18. maaliskuuta 2016’”, eli sopimukseen perustuvan kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvaksi toimeksi. Sopimukseen perustuvan kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvien toimien laillisuusvalvonnan osalta unionin tuomioistuinten toimivalta voi ulottua kuitenkin ainoastaan toimeen, jolla toimielin on tarkoittanut solmia kyseisen väitetysti kansainvälisen sopimuksen, eikä tähän kansainväliseen sopimukseen itsessään (ks. vastaavasti tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat

International Foundation v. neuvosto ja komissio, C-402/05 P ja C-415/05 P, EU:C:2008:461, 286 kohta). Kantajan vaatimuksia on näin ollen tulkittava niin, että kantaja vaatii pääsiallisesti sen toimen kumoamista, jolla Eurooppa-neuvoston tarkoituksena oli kantajan mukaan tehdä 18.3.2016 unionin nimissä sopimus Turkin tasavallan kanssa (ks. vastaavasti tuomio 9.8.1994, Ranska v. komissio, C-327/91, EU:C:1994:305, 17 kohta) ja jonka sisältö esitettiin EU:n ja Turkin julkilausumassa, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16.

- 47 Tästä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia, ilmeneekö EU:n ja Turkin julkilausumasta, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon tällä lehdistötiedotteella, nyt käsiteltävässä tapauksessa sellaisen toimen olemassaolo, josta vastaajana oleva toimielin eli Eurooppa-neuvosto on vastuussa, ja onko kyseinen toimielin tehnyt tällä toimella sellaisen kansainvälisen sopimuksen, jota kantaja luonnehtii ”riidanalaiseksi sopimukseksi”, joka on tehty SEUT 218 artiklan vastaisesti ja joka kantajan mukaan vastaa riidanalaista toimea.
- 48 Koska kantaja on toimittanut riidanalaisen toimen Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 21 artiklan ensimmäisen kohdan tarkoituksiin lehdistötiedotteen nro 114/16 muodossa, on arvioitava sitä asiayhteyttä, jossa EU:n ja Turkin julkilausuma, sellaisena kuin se saatettu yleisön tietoon tällä lehdistötiedotteella, tehtiin, sekä tämän julkilausuman sisältöä sen määrittämiseksi, voidaanko sitä pitää sellaisena toimenä tai voiko siitä ilmetä sellaisen toimen olemassaolo, josta Eurooppa-neuvosto on vastuussa ja joka siten kuuluu SEUT 263 artiklassa määrätyn laillisuusvalvonnan piiriin (ks. vastaavasti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 14 kohta) ja joka nyt käsiteltävässä tapauksessa vastaa kantajan mukaan riidanalaista toimea ja koskee kantajan ”riidanalaiseksi sopimukseksi” luonnehtiman toimen antamista.
- 49 Kuten EU:n ja Turkin julkilausumassa mainitaan, 18.3.2016 pidetty kokous oli kolmas kokous marraskuusta 2015 lukien. Kahteen aikaisempaan kokoukseen, jotka pidettiin 29.11.2015 ja 7.3.2016, jäsenvaltioiden edustajat osallistuivat kuitenkin unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehen ominaisuudessa eivätkä Eurooppa-neuvoston jäseninä.
- 50 Ensimmäisen valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksen seurauksena nimittäin annettiin lehdistötiedote, jonka otsikko on ”[Unionin] valtion- tai hallitusten päämiesten kokous Turkin [tasavallan] kanssa, 29.11.2015 – EU:n ja Turkin julkilausuma” ja jossa todettiin, että ”Euroopan unionin johtajat” tapasivat ”Turkin [edustajan]”.
- 51 Valtion- tai hallitusten päämiesten toisen kokouksen seurauksena annettiin lehdistötiedote, jonka otsikko on ”[Unionin] valtion- tai hallitusten päämiesten julkilausuma” ja jossa todettiin, että ”[unionin] valtion- tai hallitusten päämiehet” tapasivat Turkin pääministerin ja että ”he päättivät jatkaa työtä [seuraaviin lisäehtoksiin, joita Turkin tasavalta esitti 7.3.2016 muuttoliikekysymyksen ratkaisemiseksi,] sisältyvien periaatteiden pohjalta: palautetaan kaikki Turkista Kreikan saarille tulleet laittomat muuttajat, mistä aiheutuvat kustannukset kattaa [unioni], jokaista syyrialaista kohtaan, jonka [Turkin tasavalta] ottaa takaisin Kreikan saarilta, uudelleensijoitetaan yksi syyrialainen Turkista [unionin] jäsenvaltioihin voimassa olevien sitoumusten puitteissa – –”.
- 52 Tässä asiayhteydessä komissio antoi 16.3.2016 tiedonannon, jota ei voida samastaa SEUT 294 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuun ehdotukseen (ks. vastaavasti tuomio 30.6.1993, parlamentti v. neuvosto ja komissio, C-181/91 ja C-248/91, EU:C:1993:271, 17 ja 18 kohta). Tässä tiedonannossa todetaan, että ”EU:n ja Turkin välisen muuttoliikekriisiä koskevan yhteistyön uusi vaihe edellyttää [Helleenien tasavallalta] ja [Turkin tasavallalta] yhteensovitettuja toimia, joita komissio, [unionin] virastot ja kumppaniorganisaatiot tukevat”, ja että ”se edellyttää myös jäsenvaltioiden tukea, sillä niiden on lähetettävä henkilöstöä ja luvattava uudelleensijoittaa ihmisiä Turkista”.

- 53 EU:n ja Turkin julkilausuma, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon 18.3.2016 pidetyn kokouksen jälkeen lehdistötiedotteella nro 144/16, on kuitenkin erilainen verrattuna niihin kahteen aikaisempaan julkilausumaan, jotka saatettiin yleisön tietoon ensimmäisen ja toisen valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksen jälkeen.
- 54 Lehdistötiedotteessa nro 144/16, joka liittyy 18.3.2016 pidettyyn kokoukseen, todetaan nimittäin ensinnäkin, että EU:n ja Turkin julkilausuma on ”Eurooppa-neuvoston jäsenten” ja heidän ”turkkilaisen virkaveljensä” välisen kokouksen tulos; toiseksi siinä todetaan, että ”Eurooppa-neuvoston jäsenet” tapasivat ”turkkilaisen virkaveljensä”, ja kolmanneksi, että ”EU ja [Turkin tasavalta]” sopivat tässä julkilausumassa esitetyistä ”lisätoimenpiteistä”. On siis selvitettävä, merkitseekö näiden ilmaisujen käyttö kantajan väittämän tavoin sitä, että jäsenvaltioiden edustajat osallistuivat 18.3.2016 pidettyyn kokoukseen Eurooppa-neuvoston – joka on toimielin – jäsenenä, vai sitä, että ne osallistuivat tähän kokoukseen unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ominaisuudessa.
- 55 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tästä, että vaikka lehdistötiedotteen nro 144/16, jolla EU:n ja Turkin julkilausuma saatettiin yleisön tietoon, verkkoversiossa, jonka kantaja toimitti kannekirjelmän liitteenä, on maininta ”Ulkoasiat ja kansainväliset suhteet”, mikä lähtökohtaisesti viittaa Eurooppa-neuvoston työskentelyyn, Eurooppa-neuvoston toimittamassa tämän lehdistötiedotteen pdf-versiossa on puolestaan maininta ”kansainvälinen huippukokous”, mikä viittaa lähtökohtaisesti unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksiin kolmansien valtioiden edustajien kanssa. Tästä seuraa, ettei näistä maininnoista voi tehdä mitään päätelmiä.
- 56 EU:n ja Turkin julkilausuman sisällöstä on todettava, että ilmaisun ”Eurooppa-neuvoston jäsenet” käyttäminen ja toteamus, jonka mukaan lisätoimenpiteistä sopivat unioni ja Turkin tasavalta, voivat tuki antaa ymmärtää, että unionin jäsenvaltioiden edustajat toimivat 18.3.2016 pidetyssä kokouksessa ”Eurooppa-neuvoston” – joka on toimielin – jäsenten ominaisuudessa, ja huolimatta siitä, ettei kyseisellä toimielimellä ole EU 15 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti tarkoitettua lainsäädäntövaltaa, päättivät tehdä oikeudellisesti sitovan sopimuksen kyseisen kolmannen valtion kanssa SEUT 218 artiklassa määrätyn menettelyn ulkopuolella.
- 57 Eurooppa-neuvosto kuitenkin selitti 18.11.2016 antamassaan vastauksessa, että EU:n ja Turkin julkilausumaan sisältyvä viittaus ”Eurooppa-neuvoston jäseniin” tulisi ymmärtää siten, että sillä viitataan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehiin, sillä nämä muodostavat Eurooppa-neuvoston. Lisäksi kyseiseen julkilausumaan sisältyvä viittaus siihen seikkaan, että ”EU ja [Turkin tasavalta]” sopivat tietyistä lisätoimenpiteistä, selittyy sillä, että käytettyjä ilmaisuja haluttiin lehdistötiedotteessa yksinkertaistaa suurelle yleisölle.
- 58 Kyseisen toimielimen mukaan ilmaisu ”EU” on tässä journalistisessa asiayhteydessä ymmärrettävä niin, että sillä viitataan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehiin. Eurooppa-neuvosto korosti tältä osin sitä muotoa, jossa kyseinen EU:n ja Turkin julkilausuma nyt käsiteltävässä tapauksessa saatettiin yleisön tietoon, eli lehdistötiedotetta, jonka tarkoitus on pelkästään informatiivinen ja jolla ei ole mitään oikeudellista arvoa. Vastaaja painottaa erityisesti, että neuvoston pääsihteeristön lehdistöpalvelu on tuottanut ja osoittanut tämän tiedotusjulkaisun suurelle yleisölle. Vastaajan mukaan tämä selittää yhtäältä sen, että tietyissä internetissä yleisön tietoon saatetuissa asiakirjoissa, kuten EU:n ja Turkin julkilausumaa koskevan lehdistötiedotteen nro 144/16 verkkoversiossa, jonka kantaja on toimittanut, on kaksiosainen otsikko ”Eurooppa-neuvosto / Euroopan unionin neuvosto”, ja toisaalta sen seikan, että tiettyihin asiakirjoihin on näiden kahden toimielimen ja Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan yhteisellä internetsivulla joskus epähuomiossa sisällytetty epäasianmukaisia otsikkoja.
- 59 Tällaisen tiedotusjulkaisun kohdeyleisön vuoksi lehdistötiedotteessa, jossa esitettiin EU:n ja Turkin julkilausuma, käytettiin tarkoituksellisesti yksinkertaistettuja muotoiluja, yleiskieltä ja lyhenteitä. Tätä termien kansantajuistamista ei Eurooppa-neuvoston mukaan kuitenkaan voida käyttää oikeudellisia ja

normatiivisia arviointeja tehtäessä eikä sillä erityisesti voida muuttaa sen menettelyn sisältöä tai oikeudellista luonnetta, johon se liittyy, eli kansainvälistä huippukokousta, kuten EU:n ja Turkin julkilausumaa koskevan lehdistötiedotteen pdf-versiosta ilmenee.

- 60 Eurooppa-neuvoston mukaan termien ”Eurooppa-neuvoston jäsenet” ja ”EU” epäasianmukaisella käytöllä lehdistötiedotteen nro 144/16 kaltaisessa lehdistötiedotteessa, jossa esitetään EU:n ja Turkin julkilausuma, ei näin ollen millään tavoin vaikuteta siihen oikeudelliseen asemaan ja rooliin, jossa jäsenvaltioiden edustajat tapasivat Turkin edustajan – mikä tässä tapauksessa tapahtui valtion- tai hallitusten päämiesten ominaisuudessa –, eikä se sido unionia millään tavalla. EU:n ja Turkin julkilausuma, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, on Eurooppa-neuvoston mukaan tosiasiaa ainoastaan unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten poliittinen sitoumus Turkin edustajaan nähden.
- 61 Kun otetaan huomioon Eurooppa-neuvoston selitykset ja EU:n ja Turkin julkilausumassa, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, käytettyjen termien ”Eurooppa-neuvoston jäsenet” ja ”EU” moniselitteisyys, on näiden termien sisällön määrittämiseksi syytä tukeutua 18.3.2016 pidettyyn kokoukseen liittyviin asiakirjoihin.
- 62 Unionin yleinen tuomioistuin toteaa tältä osin, että 18.3.2016 pidettyä kokousta koskevat viralliset asiakirjat, jotka Eurooppa-neuvosto on sen pyynnöstä sille toimittanut, osoittavat, että samanaikaisesti järjestettiin kaksi erillistä tapahtumaa – eli kyseisen toimielimen istunto ja kansainvälinen huippukokous –, jotka oikeudellisesti sekä protokollaltaan ja järjestelyiltään toteutettiin erillisinä, mikä tukee sitä, että nämä kaksi tapahtumaa poikkeavat toisistaan oikeudelliselta luonteeltaan.
- 63 Eurooppa-neuvosto nimittäin yhtäältä selitti unionin yleisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin 18.11.2016 antamissaan vastauksissa toimittamansa tiedotusmateriaalin, jonka se oli saattanut yleisön tietoon, avulla, että Eurooppa-neuvoston istunnon piti alun perin kestää kaksi päivää, mutta muuttoliikettä koskevien tapahtumien vuoksi tätä istuntoa varten päätettiin varata vain yksi päivä eli 17.3.2016 ja korvata alun perin pidettäväksi tarkoitettu Eurooppa-neuvoston toinen istuntopäivä eli 18.3.2016 unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin edustajan kanssa pidettävällä kokouksella, joka kustannus-, turvallisuus- ja tehokkuussyistä pidettiin samassa rakennuksessa kuin Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokoukset.
- 64 Toisaalta Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan unionin jäsenvaltioille 9.3.2016 lähettämästä kutsusta ilmenee erityisesti, että ”Eurooppa-neuvoston jäsenet” kutsuttiin 17.3.2016 pidettyyn Eurooppa-neuvoston istuntoon, jonka oli tarkoitus työskennellä klo 16.45–19.30, mitä seuraisi illallinen, kun taas 18.3.2016 ohjelmaan oli suunniteltu ”[unionin] jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin hallituksen päämiehen” saapuminen klo 9.15–9.45, mitä seuraisi ”[unionin] jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin hallituksen päämiehen työlounas” klo 10. Neuvoston pääsihteeristön 11.3.2016 Turkin tasavallan Euroopan unionissa olevalle edustustolle osoittamassa muistiossa kuvataan samoin sanoin 18.3.2016 pidetyn kokouksen kulkua ja kutsutaan Turkin pääministeri unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten – eikä Eurooppa-neuvoston jäsenten – kanssa pidettävään kokoukseen.
- 65 Lisäksi 18.3.2016 päivätyssä neuvoston hallinnon pääosaston protokolla ja kokoukset -osaston muistiossa, jonka otsikko on ”Protokollaosaston työohjelma”, puolestaan todetaan 18.3.2016 pidetystä kokouksesta, että ”Eurooppa-neuvoston jäsenet, Turkin tasavallan pääministeri ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja” saapuisivat klo 12–12.45 protokollajärjestystä noudattamatta ja että ”Eurooppa-neuvoston jäsenten ja korkean edustajan työlounas” tarjoiltaisiin klo 13 alkaen, ilman mainintaa Turkin pääministerin läsnäolosta. Tässä protokolla-asioista vastaavan osaston toimittamassa muistiossa sitä vastoin kutsutaan osallistujat ”unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan työistuntoon

Turkin pääministerin kanssa” klo 15 alkaen, mikä tukee sitä, että unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehiä pyydettiin tapaamaan Turkin edustaja tässä ominaisuudessa eikä Eurooppa-neuvoston jäsenenä.

- 66 Nämä unionin jäsenvaltioille ja Turkin tasavallalle virallisesti toimitetut asiakirjat osoittavat siten, että huolimatta EU:n ja Turkin julkilausuman, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, valitettavan epäselvästä sanamuodosta, kyseisten jäsenvaltioiden edustajat tapasivat Turkin pääministerin 18.3.2016 Eurooppa-neuvoston ja neuvoston yhteisissä tiloissa eli Justus Lipsius -rakennuksessa näiden jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ominaisuudessa.
- 67 Tältä osin sen seikan perusteella, että Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja ja komission puheenjohtaja, joita ei ollut muodollisesti kutsuttu, olivat myös läsnä tässä tapaamisessa, ei voida katsoa, että koska kaikki nämä Eurooppa-neuvoston jäsenet olivat läsnä, 18.3.2016 järjestetty kokous pidettiin Eurooppa-neuvoston ja Turkin pääministerin välillä.
- 68 Viitattaessaan useisiin Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan toimittamiin asiakirjoihin tämä toimitella käytännössä näet esittää, että unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiehet antoivat Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan tehtäväksi edustaa ja koordinoita niiden nimissä Turkin tasavallan kanssa käytäviä neuvotteluja, mikä sen mukaan selittää Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan läsnäolon 18.3.2016 pidetyssä kokouksessa. Myös komission puheenjohtajan läsnäolo tässä kokouksessa selittyy sen mukaan sillä, että tämä kokous on jatkoa Turkin tasavallan kanssa käydylle poliittiselle vuoropuhelulle, jonka komissio aloitti lokakuussa 2015 unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten 23.9.2015 esittämästä kehotuksesta. Kuten Eurooppa-neuvosto perustellusti korostaa, näissä asiakirjoissa viitataan yksiselitteisesti ja useaan otteeseen 18.3.2016 tapahtuneen työskentelyn osalta unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten kokoukseen Turkin edustajan kanssa eikä Eurooppa-neuvoston istuntoon. Näin on asianlaita esimerkiksi Eurooppa-neuvoston puheenjohtajan 18.3.2016 pidetyn kokouksen jälkeen välittömästi antaman lausunnon 151/16 osalta, jonka otsikko oli ”Puheenjohtaja Donald Tuskin kommentit [unionin] valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin kokouksen jälkeen”.
- 69 Unionin yleinen tuomioistuin katsoo näin ollen, että EU:n ja Turkin julkilausumassa, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, käytetty ilmaisu ”Eurooppa-neuvoston jäsenet” ja termi ”EU” on ymmärrettävä viittauksiksi unionin valtion- tai hallitusten päämiehiin, jotka tapasivat – kuten ensimmäisessä ja toisessa eli 29.11.2015 ja 7.3.2016 pidetyissä valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksissa – Turkin edustajan ja sopivat yleisen järjestyksen palauttamiseksi olennaisesti Kreikan alueella tarvittavista operatiivisista toimenpiteistä, jotka vastaavat jo aikaisemmin ensimmäisen ja toisen unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten Turkin edustajan kanssa pitämän kokouksen jälkeen lehdistötiedotteiden muodossa julkaistuissa julkilausumissa mainittuja tai esitettyjä toimenpiteitä. Tätä tukee se seikka, että myös 29.11.2015 pidetyn toisen valtion- tai hallitusten päämiesten kokouksen jälkeen annetussa julkilausumassa käytettiin poikkeuksetta termiä ”EU” ja ilmaisua ”Euroopan unionin johtajat” viitattaessa unionin jäsenvaltioiden edustajiin, jotka toimivat näiden valtioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ominaisuudessa osallistuessaan tähän 29.11.2015 pidettyyn kokoukseen, joka oli samankaltainen kuin 18.3.2016 pidetty kokous.
- 70 Lehdistötiedotteen nro 144/16, jossa esitetään EU:n ja Turkin julkilausuma, neuvoston internetsivustolla jakamista edeltäneestä yleisestä asiayhteydestä ilmenee muuttoliikekriisin hallinnoimisen osalta, ettei Eurooppa-neuvosto ole tehnyt toimitella päätöstä tehdä unionin nimissä sopimusta Turkin hallituksen kanssa eikä se myöskään ole antanut SEUT 218 artiklassa tarkoitettua unionia koskevaa sitoumusta. Tästä seuraa, että Eurooppa-neuvosto ei ole antanut kantajan kuvaaman kaltaista riidanalaista toimea vastaavaa toimea, jonka sisältö oli kantajan mukaan esitetty tässä lehdistötiedotteessa.

- 71 Edellä todetusta seuraa, että riippumatta siitä, onko tätä toimea pidettävä Eurooppa-neuvoston, neuvoston ja komission väittämän tavoin luonteeltaan poliittisena julistuksena vai päinvastoin kantajan esittämän tavoin toimenä, jolla voi olla sitovia oikeusvaikutuksia, EU:n ja Turkin julkilausumaa, sellaisena kuin se on saatettu yleisön tietoon lehdistötiedotteella nro 144/16, ei voida pitää Eurooppa-neuvoston eikä minkään muunkaan unionin toimielimen, elimen tai laitoksen antamana toimenä tai toimenä, josta ilmeni riidanalaisista toimeista vastaavan tällaisen toimen olemassaolo.
- 72 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoo EU:n ja Turkin julkilausumaan sisältyvästä viittauksesta siihen, että ”EU ja [Turkin tasavalta] sopivat tässä julkilausumassa esitetyistä lisätoimenpiteistä”, että vaikka oletettaisiin, että 18.3.2016 pidetyssä kokouksessa olisi voitu epämuodollisesti tehdä kansainvälinen sopimus, minkä nyt käsiteltävässä tapauksessa Eurooppa-neuvosto, neuvosto ja komissio ovat kiistäneet, tämä sopimus olisi ollut unionin jäsenvaltioiden valtion- tai hallitusten päämiesten ja Turkin pääministerin tekemä.
- 73 SEUT 263 artiklan nojalla nostetun kanteen yhteydessä unionin yleinen tuomioistuin ei ole toimivaltainen lausumaan jäsenvaltioiden tekemän kansainvälisen sopimuksen laillisuudesta (tuomio 5.5.2015, Espanja v. parlamentti ja neuvosto, C-146/13, EU:C:2015:298, 101 kohta).
- 74 Näin ollen on hyväksyttävä Eurooppa-neuvoston esittämä toimivallan puuttumista koskeva oikeudenkäyntiväite ja samalla huomautettava, että Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklan tarkoituksena ei ole muuttaa perussopimuksissa määrättyä tuomioistuINVALVONTAA koskevaa järjestelmää (tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 97 kohta).
- 75 Koska oikeudenkäyntiväite on hyväksytty ja kanne näin ollen hylättävä, ei ole enää tarpeen lausua väliintulohakemuksista, jotka NQ, NR, NS, NT, NU ja NV sekä Belgian kuningaskunta, Helleenien tasavalta ja komissio ovat tehneet.

Oikeudenkäyntikulut

- 76 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Työjärjestyksen 135 artiklan 1 kohdan mukaan kohtuuden niin vaatiessa unionin yleinen tuomioistuin voi kuitenkin päättää, että hävinnyt asianosainen vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan mutta tämä veloitetaan korvaamaan vastapuolen oikeudenkäyntikulut vain osittain tai että tätä ei lainkaan veloiteta korvaamaan oikeudenkäyntikuluja.
- 77 Kun otetaan huomioon nyt käsiteltävän asian olosuhteet, kuten muun muassa lehdistötiedotteessa nro 144/16 käytetty epäselvä muotoilu, unionin yleinen tuomioistuin katsoo kohtuulliseksi määrätä, että kukin osapuoli vastaa omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 78 Työjärjestyksen 144 artiklan 10 kohdassa määrätään, että jos pääasian käsittely päätetään ennen väliintulohakemuksen ratkaisemista, väliintulohakemuksen tekijä ja varsinaiset asianosaiset vastaavat väliintulohakemukseen liittyvistä omista kuluistaan. Tästä seuraa, että NF, Eurooppa-neuvosto, NQ, NR, NS, NT, NU ja NV sekä Belgian kuningaskunta, Helleenien tasavalta ja komissio vastaavat väliintulohakemukseen liittyvistä omista kuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu ensimmäinen jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

- 1) Kanne hylätään, koska unionin yleinen tuomioistuin ei ole toimivaltainen.
- 2) **Väliintulohakemuksista, jotka NQ, NR, NS, NT, NU ja NV sekä Belgian kuningaskunta, Helleenien tasavalta ja Euroopan komissio ovat tehneet, ei ole tarpeen lausua.**
- 3) NF ja Eurooppa-neuvosto vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.
- 4) **NQ, NR, NS, NT, NU ja NV sekä Belgian kuningaskunta, Helleenien tasavalta ja komissio vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Annettiin Luxemburgissa 28 päivänä helmikuuta 2017.

E. Coulon
kirjaaja

I. Pelikánová
jaoston puheenjohtaja