



Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE OPĆEG SUDA (prvo prošireno vijeće)

28. veljače 2017.^{1*}

„Tužba za poništenje – Izjava EU-a i Turske od 18. ožujka 2016. – Priopćenje za javnost – Pojam „međunarodni sporazum” – Utvrđivanje autora akta – Doseg akta – Sjednica Europskog vijeća – Sastanak šefova država ili vlada država članica Europske unije održan u prostorijama Vijeća Europske unije – Svojstvo predstavnika država članica Unije na sastanku s predstavnikom treće države – Članak 263. prvi stavak UFEU-a – Nenadležnost“

U predmetu T-192/16,

N. F., sa stalnom adresom na otoku Lezbosu (Grčka), kojeg zastupaju B. Burns, *solicitor*, P. O’Shea i I. Whelan, *barristers*,

tužitelj,

protiv

Europskog vijeća, koje zastupaju K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado i S. Boelaert, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a radi poništenja sporazuma koji su Europsko vijeće i Republika Turska navodno sklopili 18. ožujka 2016., naslovljenog „Izjava EU-a i Turske, 18. ožujka 2016.”,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

u sastavu: I. Pelikánová, predsjednica, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svingenssen (izvjestitelj) i U. Öberg, suci,

tajnik: E. Coulon,

donosi sljedeće

1 — Jezik postupka: engleski

Rješenje

Okolnosti spora

Sastanci europskih vođa i turskog vođe prije 18. ožujka 2016.

- 1 Dana 15. listopada 2015. Republika Turska i Europska unija dogovorile su zajednički akcijski plan naslovljen „EU-Turkey joint action plan” (u daljnjem tekstu: zajednički akcijski plan) s ciljem snaženja svoje suradnje u području potpore sirijskim državljanima pod privremenom pravnom zaštitom i u području upravljanja migracijama kako bi odgovorile na krizu do koje je došlo zbog situacije u Siriji.
- 2 Zajedničkim akcijskim planom željelo se odgovoriti na kriznu situaciju u Siriji na tri načina, to jest, kao prvo, rješavanjem uzroka koji dovode do masovnog iseljavanja Sirijaca, kao drugo, podupiranjem Sirijaca pod privremenom pravnom zaštitom i njihovih zajednica domaćina u Turskoj i, kao treće, snaženjem suradnje u području sprječavanja toka nezakonitih migracija u smjeru Unije.
- 3 Dana 29. studenoga 2015. šefovi država ili vlada država članica Unije sastali su se sa svojim turskim sugovornicima (u daljnjem tekstu: prvi sastanak šefova država ili vlada). Slijedom tog sastanka odlučili su pokrenuti zajednički akcijski plan i osobito pojačati svoju aktivnu suradnju u vezi s migrantima kojima nije potrebna međunarodna zaštita onemogućujući im putovanje u Tursku i Uniju, osiguravajući primjenu bilateralnih odredaba koje su bile uspostavljene u području ponovnog prihvata i brzim vraćanjem migranata kojima nije potrebna međunarodna zaštita u njihove zemlje podrijetla.
- 4 Dana 8. ožujka 2016. u izjavi šefova država ili vlada Unije, koju su objavile zajedničke službe Europskog vijeća i Vijeća Europske unije, naznačeno je da su se šefovi država ili vlada Unije sastali s turskim predsjednikom vlade da bi razgovarali o odnosima Unije i Republike Turske i da je ostvaren napredak u provedbi zajedničkog akcijskog plana. Taj susret održao se 7. ožujka 2016. (u daljnjem tekstu: drugi sastanak šefova država ili vlada). U toj izjavi je stajalo:

„Šefovi država ili vlada EU-a složili su se da su potrebni odvažni koraci kako bi se zatvorile rute za krijumčarenje ljudi, prekinuo poslovni model krijumčara, zaštitile [...] vanjske granice [Unije] i okončala migracijska kriza u Europi. Srdačno su pozdravili dodatne prijedloge koje je [Republika] Turska danas iznijela s ciljem rješavanja pitanja migracija. Dogovorili su se raditi na temelju [sljedećih] načela [...]:

- vratiti sve nove [migrante s nezakonitim statusom] koji iz Turske prelaze na grčke otoke, pri čemu će troškove pokriti [Unija];
- za svakog Sirijca kojeg Turska ponovno prihvati s grčkih otoka, preseliti jednog Sirijca iz Turske u države članice [Unije] u okviru postojećih obveza;
- [...]

Predsjednik Europskog vijeća nastaviti će raditi na ovim prijedlozima i razraditi će pojedinosti s turskom stranom prije sastanka Europskog vijeća u ožujku [...]

Ovaj dokument ne uvodi nikakve nove obveze za države članice u pogledu premještanja i preseljenja.

[...]”

- 5 U svojoj komunikaciji COM(2016) 166 *final* Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću od 16. ožujka 2016., naslovljenoj „D[aljnj]e operativne mjere u suradnji EU-a i Turske u području migracija”, Komisija je 7. ožujka 2016. navela da su „čelnici [...] toplo pozdravili dodatne prijedloge [Republike] Turske te su se sporazumjeli o suradnji s [Republikom] Turskom na temelju šest načela”, da je „od predsjednika Europskog vijeća zatraženo [...] da te prijedloge razradi i s Turskom dogovori pojedinosti do sastanka Europskog vijeća u ožujku” i da se „u [toj] Komunikaciji utvrđuju načini za unapređenje tih šest načela kako bi se ostvario puni potencijal suradnje [Unije] i [Republike] Turske, uz poštovanje europskog i međunarodnog prava”.
- 6 U komunikaciji od 16. ožujka 2016. Komisija je posebice navela da je „povrat iz Grčke u Tursku svih novih [migranata s nezakonitim statusom] i tražitelja azila ključan [...] element u razbijanju obrasca prema kojem izbjeglice i migranti plaćaju krijumčarima i riskiraju živote” i da „s obzirom na opseg trenutnog priljeva osoba između Turske i Grčke, takve mehanizme trebalo bi smatrati privremenom i izvanrednom mjerom koja je potrebna za okončanje ljudske patnje i ponovnu uspostavu javnog reda i koju treba podržati odgovarajućim operativnim okvirom”. Prema toj komunikaciji, nedavno je na temelju bilateralnog Sporazuma o ponovnom prihvatu između Helenske Republike i Republike Turske ostvaren napredak u ponovnom prihvatu u Turskoj migranata s nezakonitim statusom i tražitelja azila kojima nije potrebna međunarodna zaštita, pri čemu bi taj sporazum od 1. lipnja 2016. trebao biti zamijenjen sporazumom između Europske unije i Republike Turske o ponovnom prihvatu osoba koje neovlašteno borave (SL 2014., L 134, str. 3.).
- 7 Komisija je u komunikaciji od 16. ožujka 2016. zaključila da će „mehanizmi za povrat svih novih [migranata s nezakonitim statusom] i tražitelja azila koji preko Egejskog mora prelaze iz Turske u Grčku [biti] privremena i izvanredna mjera i [da bi ih] trebalo [...] pokrenuti što prije” i da se u tu svrhu „[tom] komunikacijom utvrđuje [...] okvir kojim će se osigurati provedba tog postupka u skladu s međunarodnim i europskim pravom, što isključuje primjenu ‚opće’ politike povrata i [da se u njoj navode] zakonodavne i logističke mjere koje treba što hitnije poduzeti kako bi se postupak pokrenuo”.

Sastanak od 18. ožujka 2016. i izjava EU-a i Turske

- 8 Dana 18. ožujka 2016., u obliku priopćenja za javnost br. 144/16, na internetskoj stranici Vijeća objavljena je izjava kojom se željelo obavijestiti o rezultatima „trećeg sastanka od studenoga 2015. posvećenog produbljivanju odnosa Turske i EU-a, kao i rješavanju migracijske krize” (u daljnjem tekstu: sastanak 18. ožujka 2016.) između „članova Europskog vijeća” i „turskih sugovornika” (u daljnjem tekstu: izjava EU-a i Turske).
- 9 U izjavi EU-a i Turske navedeno je da su, „potvr[đujući] svoju predanost provedbi svojeg zajedničkog akcijskog plana pokrenutog 29. studenoga 2015., [Republika Turska i Unija] istovremeno prepoznala[le] da su potrebne dodatne, brze i odlučne mjere”. U izjavi je nastavljeno:

„Kako bi se prekinuo poslovni model krijumčara, a migrantima ponudila alternativa ugrožavanju vlastitih života, EU i [Republika] Turska danas su odlučili zaustaviti nezakonite migracije iz Turske u [Uniju]. Kako bi ostvarili taj cilj, dogovorili su se o sljedećim dodatnim mjerama:

- 1) Svi novi [migranti s nezakonitim statusom] koji iz Turske prelaze na grčke otoke od 20. ožujka 2016. bit će vraćeni u Tursku. To će se odvijati potpuno u skladu s pravom [Unije] i međunarodnim pravom, čime će se isključiti bilo koja vrsta kolektivnog protjerivanja. Svi migranti bit će zaštićeni u skladu s relevantnim međunarodnim standardima i poštujući načelo zabrane prisilnog udaljavanja ili vraćanja. To će biti privremena i izvanredna mjera koja je potrebna da bi se prekinula ljudska patnja i ponovno uspostavio javni red. Migranti koji pristižu na grčke otoke bit će propisno registrirani, a grčke vlasti pojedinačno će obraditi svaki zahtjev za azil u skladu s Direktivom o postupcima azila, u suradnji s UNHCR-om. Migranti koji ne podnesu zahtjev za azil ili za čiji se zahtjev za azil utvrdi da je neosnovan ili nedopušten u skladu s navedenom direktivom

bit će vraćeni u Tursku. [Republika] Turska i [Helenska Republika], uz pomoć institucija i agencija [Unije], poduzet će potrebne korake te dogovoriti sve potrebne bilateralne aranžmane, među ostalim prisutnost turskih službenika na grčkim otocima i grčkih službenika u Turskoj od 20. ožujka 2016., kako bi se osigurala veza i time olakšalo nesmetano funkcioniranje tih aranžmana. Troškove operacija vraćanja [migranata s nezakonitim statusom] snosit će EU.

- 2) Za svakog Sirijca kojeg se s grčkih otoka vrati u Tursku, preselit će se jednog Sirijca iz Turske u [Uniju], uzimajući u obzir UN-ove kriterije ranjivosti. Uz pomoć Komisije, agencija [Unije] i drugih država članica, kao i UNHCR-a, uspostaviti će se mehanizam kako bi se osiguralo da se to načelo provodi od dana na koji se započne s vraćanjima. Prioritet će imati migranti koji prethodno u [Uniju] nisu ušli niti pokušali ući nezakonito. Preseljenje u okviru tog mehanizma sa strane EU-a prvo će se provesti u skladu s obvezama koje su države članice preuzele u zaključcima predstavnika vlada država članica, koji su se sastali u okviru Vijeća 20. srpnja 2015., u sklopu kojih je preostalo 18 000 mjesta za preseljenje. Dodatne potrebe za preseljenjem zadovoljit će se putem sličnog dobrovoljnog aranžmana do najviše 54 000 dodatnih osoba [...].”

Tužiteljeva situacija

- 10 Tužitelj, N. F., pakistanski je državljanin. Pojašnjava da je pobjegao iz Islamske Republike Pakistana zbog straha od progona i ozbiljne ugroze života. Naime, bio je žrtva pokušaja ubojstva s ciljem da se onemogući da on, kao sin jedinac, naslijedi imovinu svojih roditelja.
- 11 Prema njegovim riječima, tužitelj je ušao u Grčku 19. ožujka 2016. brodom iz Turske. Dana 11. travnja 2016., ili oko tog datuma, podnio je zahtjev za azil grčkim tijelima. Zadržan je u centru za zadržavanje do 18. travnja 2016., datuma na koji je pobjegao na otok Lesbos (Grčka).
- 12 Tužitelj ističe da je podnio zahtjev za azil samo zbog pritiska koji su na njega vršila grčka tijela da podnese taj zahtjev. Međutim, on nikad nije želio ni namjeravao podnijeti takav zahtjev u Grčkoj zbog duljine trajanja postupanja po zahtjevima za azil i zbog sustavnih nedostataka u provedbi europskog sustava azila i na upravnoj razini te države članice i na razini njezina pravosudnog sustava. Te nedostatke su posebice utvrdili europski sudovi u presudi od 21. prosinca 2011., N. S. i dr. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), i u presudi Europskog suda za ljudska prava od 21. siječnja 2011., M. S. S. protiv Belgije i Grčke (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Konačno, jedina svrha tužiteljeva podnošenja zahtjeva za azil u Grčkoj bila je da izbjegne svoje vraćanje u Tursku uz, ovisno o slučaju, opasnost da tamo bude zadržan ili protjeran natrag u Pakistan.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 14 Zahtjevom podnesenim tajništvu Općeg suda 22. travnja 2016. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak u kojem, smatrajući izjavu EU-a i Turske aktom pripisivim Europskom vijeću kojim se uspostavlja međunarodni sporazum sklopljen 18. ožujka 2016. između Unije i Turske, a koji on u svojim podnescima naziva „sporni sporazum”, od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi „sporazum sklopljen između Europskog vijeća i [Republike] Turske od 18. ožujka 2016. naslovljen ‚Izjava EU-a i Turske, 18. ožujka 2016.’” (u daljnjem tekstu: pobijani akt);
 - naloži Europskom vijeću snošenje troškova.

Ubrzani postupak i upućivanje predmeta pred prvo prošireno vijeće

- 15 Zasebnim aktom podnesenim istovremeno s tužbom tužitelj je na temelju članka 152. Poslovnika Općeg suda zatražio da taj sud odlučuje u ubrzanom postupku.
- 16 Dana 10. lipnja 2016. Europsko vijeće podnijelo je svoja očitovanja o zahtjevu za odlučivanje u ubrzanom postupku, zaključujući u biti da pretpostavke za primjenu tog postupka nisu bile ispunjene. Zasebnim aktom podnesenim istog dana ta institucija je primarno zahtijevala da se primjenom članka 28. stavaka 1. i 2. Poslovnika ovaj predmet uputi velikom vijeću. Podredno, ta institucija je na temelju članka 28. stavka 5. istog poslovnika zahtijevala da se ovaj predmet uputi pred vijeće sastavljeno od najmanje pet sudaca.
- 17 Dopisom od 20. lipnja 2016. tajništvo Općeg suda potvrdilo je primitak zahtjeva za upućivanje ovog predmeta velikom vijeću i obavijestilo stranke o upućivanju predmeta, primjenom članka 28. stavka 5. Poslovnika, vijeću sastavljenom od pet sudaca, u ovom slučaju sedmom proširenom vijeću.
- 18 Odlukom od 22. lipnja 2016. Opći sud odbio je zahtjev za odlučivanje u ubrzanom postupku.

Prigovor Europskog vijeća i zahtjevi za intervenciju

- 19 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 11. srpnja 2016. Vijeće je na temelju članka 130. Poslovnika istaknulo prigovor naslovljen „Prigovor nedopuštenosti”.
- 20 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 19. srpnja 2016. N. Q., N. R., N. S., N. T., N. U. i N. V. zatražili su intervenciju u potporu zahtjevu tužitelja.
- 21 Aktima podnesenima 20. i 22. srpnja 2016. Kraljevina Belgija i Helenska Republika zatražile su intervenciju u potporu zahtjevu Europskog vijeća.
- 22 Aktom podnesenim 3. kolovoza 2016. Komisija je zatražila intervenciju u potporu zahtjevu „Vijeća Europske unije”. Dopisom s ispravkom od 11. kolovoza 2016. Komisija je navela da želi intervenirati u potporu zahtjevu „Europskog vijeća”.
- 23 U svojem prigovoru Europsko vijeće formalno od Općeg suda zahtijeva da:
- odbaci tužbu kao „očito nedopuštenu”;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 24 Dana 3. kolovoza 2016. tužitelj je podnio svoja očitovanja o prigovoru koji je istaknulo Europsko vijeće a u kojima od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije navedeni prigovor;
 - proglasi tužbu dopuštenom;
 - naloži Europskom vijeću snošenje troškova koje je prouzročilo u okviru postupka ispitivanja dopuštenosti.
- 25 Dopisom tajništva od 3. listopada 2016. stranke su obaviještene o tome da je određen novi sudac izvjestitelj i da je ovaj predmet dodijeljen prvom proširenom vijeću čiji je taj sudac član.

Odgovor na mjere upravljanja postupkom

- 26 Dopisima tajništva od 3. studenoga 2016. Europsko vijeće pozvano je postupiti u skladu s mjerama upravljanja postupkom koje je Opći sud odredio na temelju članka 89. stavka 3. točaka (a) i (d) i članka 90. stavka 1. Poslovnika, dok je Opći sud pozvao Vijeće i Komisiju na temelju članka 24. drugog stavka Statuta Suda Europske unije i članka 89. stavka 3. točke (c) navedenog poslovnika da odgovore na određena pitanja i podnesu određene dokumente. U tom kontekstu navedene institucije su među ostalim pozvane da Opći sud obavijeste o tome je li sastanak od 18. ožujka 2016. doveo do pisanog sporazuma i, ako jest, da podnesu sve dokumente iz kojih se može utvrditi identitet stranaka koje su se sporazumjele o „dodatnim mjerama” spomenutima u izjavi EU-a i Turske.
- 27 U svojim odgovorima na pitanja Općeg suda podnesenima 18. studenoga 2016. Europsko vijeće među ostalim je objasnilo da prema njegovim saznanjima nikakav sporazum ili ugovor, u smislu članka 218. UFEU-a ili članka 2. stavka 1. točke (a) Bečke konvencije o pravu ugovora od 23. svibnja 1969., nije bio sklopljen između Unije i Republike Turske. Izjava EU-a i Turske, kako je objavljena priopćenjem za javnost br. 144/16, bila je samo „plod međunarodnog dijaloga između država članica i [Republike] Turske i, uzimajući u obzir njezin sadržaj i namjeru njezinih autora, nije [bila] namijenjena stvaranju obvezujućih pravnih učinaka niti tome da čini sporazum ili ugovor”.
- 28 Europsko vijeće također je podnijelo određeni broj dokumenata vezanih uz sastanak od 18. ožujka 2016., koji je prema toj instituciji bio sastanak šefova država ili vlada država članica Unije s predstavnicima Republike Turske, a ne sjednica Europskog vijeća na kojem je sudjelovala ta treća država.
- 29 U svojem odgovoru od 18. studenoga 2016. Komisija je Općem sudu osobito naznačila da je zbog rječnika korištenog u izjavi EU-a i Turske, a osobito zbog korištenja izraza „will” u engleskoj verziji izjave, bilo jasno da nije riječ o pravno obvezujućem sporazumu, nego o političkom dogovoru do kojeg su došli „članovi Europskog vijeća[, tj.] šefovi država ili vlada država članica, predsjednik Europskog vijeća i predsjednik Komisije”, a koji je bio u cijelosti izložen u tekstu priopćenja za javnost br. 144/16 i odnosi se na sastanak od 18. ožujka 2016. i sadržava izjavu EU-a i Turske.
- 30 U svojem odgovoru od 2. prosinca 2016. Vijeće je među ostalim pojasnilo da ono nije bilo autor izjave EU-a i Turske i da ni na koji način nije bilo uključeno u strukturirani dijalog koji se odvijao između predstavnika država članica i Republike Turske ili u aktivnosti predsjednika Europskog vijeća koje su dovele do te izjave. Pripreme radnje izvršene u sklopu Odbora stalnih predstavnika (Coreper) ticale su se samo pripreme sastanaka Europskog vijeća, od kojih su se neki odnosili na upravljanje migracijskom krizom. S druge strane, Vijeće nije pripremio sastanak na vrhu održan 18. ožujka 2016. između članova Europskog vijeća, koji su šefovi država ili vlada država članica Unije, i turskog predsjednika vlade.
- 31 Vijeće je osim toga navelo da se u potpunosti slaže sa stajalištem Europskog vijeća izloženim u prigovoru istaknutom na temelju članka 130. Poslovnika. U tom je pogledu posebice istaknulo da, prema njegovim saznanjima, između Unije i Republike Turske nije sklopljen nikakav sporazum ni ugovor u vezi s migracijskom krizom.
- 32 U svojim očitovanjima podnesenima 19. prosinca 2016. tužitelj je osporavao stajalište Europskog vijeća, Vijeća i Komisije, prema kojem, s jedne strane, nije bio sklopljen nikakav sporazum s Republikom Turskom na sastanku od 18. ožujka 2016. i, s druge strane, ishod razgovora s tom trećom zemljom treba kvalificirati kao politički dogovor. Tužitelj osobito smatra da, uzimajući u obzir izričaj korišten u onomu što naziva „sporni sporazum”, uporaba engleskog izraza „agree” (koji znači „odlučiti”) dopušta zaključak da je riječ o sporazumu namijenjenom stvaranju pravnih učinaka u odnosu na treće. Pored toga, izostanak izraza „države članice” upućuje na to da „sporni sporazum” nisu mogle sklopiti države članice Unije.

Pravo

- 33 Na temelju članka 130. Poslovnika, ako tuženik zasebnim aktom zatraži da Opći sud odluči o nedopuštenosti ili nenadležnosti bez ulaženja u raspravljanje o meritumu, Opći sud mora odlučiti o zahtjevu u najkraćem mogućem roku, po potrebi nakon što je otvorio usmeni dio postupka.
- 34 U ovom slučaju, Opći sud smatra da je na temelju sadržaja spisa predmet dovoljno razjašnjen i odlučuje riješiti predmet pri čemu nije potrebno predložiti plenumu njegovo upućivanje pred veliko vijeće ili otvaranje usmenog dijela postupka.
- 35 U okviru prigovora koji ističe Europsko vijeće primarno navodi da je Opći sud nenadležan za odlučivanje o predmetnoj tužbi.
- 36 Uzimajući u obzir da su pravila o nadležnosti sudova Unije, predviđena UFEU-om kao i Statutom Suda Europske unije i njegovim prilogom, dio primarnog prava, da zauzimaju središnje mjesto u pravnom poretku Unije i da je prema tome njihovo poštovanje temeljni zahtjev u tom pravnom poretku (presuda od 10. rujna 2015., preispitivanje predmeta *Missir Mamachi di Lusignano/Komisija*, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, t. 57.), Opći sud treba ispitati ovo pitanje na prvom mjestu.
- 37 U potporu svojem prigovoru nenadležnosti Europsko vijeće ističe da ni ono ni ikoji drugi subjekt iz članka 263. prvog stavka UFEU-a nije autor izjave EU-a i Turske, kako ju je Vijeće objavilo u priopćenju za javnost br. 144/16, tako da ga se ne može propisno označiti kao tuženika u ovom slučaju.
- 38 Naime, prema navodu Europskog vijeća, izjavu EU-a i Turske izdali su sudionici međunarodnog sastanka na vrhu koji se ovom prilikom održao 18. ožujka 2016., usporedno sa sjednicom Europskog vijeća i nakon nje. Prema tome, ta izjava pripisiva je članovima Europskog vijeća, a to su države članice Unije, i njihovim „turskim sugovornicima” jer su se upravo oni sastali u okviru sastanka različitog od onog Europskog vijeća. Taj drugi sastanak uslijedio je nakon prva dva sastanka šefova država ili vlada iste vrste, koji su se održali 29. studenoga 2015. i 7. ožujka 2016. i koji su doveli bilo do objave zajedničke izjave, poput one koja je u pitanju u ovom postupku i o kojoj svjedoči priopćenje za javnost br. 144/16, ili do zajedničkog akcijskog plana. Europsko vijeće smatra da se izjava EU-a i Turske stoga ne može kvalificirati kao akt koji je ono donijelo.
- 39 Tužitelj se protivi toj analizi ističući da ono što on naziva „sporni sporazum” kao pobijani akt, s obzirom na njegov sadržaj i sve okolnosti njegova donošenja, valja smatrati aktom Europskog vijeća jer su u ovom slučaju, suprotno onomu što tvrdi ta institucija, države članice Unije kolektivno djelovale unutar navedene institucije i nisu izvršavale svoje nacionalne ovlasti izvan institucijskog okvira Unije. Pored toga, tužitelj tvrdi da su Europsko vijeće i Komisija aktivno sudjelovali u pripremi i pregovorima u vezi s tim „spornim sporazumom”, kao što u tom pogledu svjedoči sadržaj komunikacije od 16. ožujka 2016., i da navedeni „sporni sporazum” zapravo ima narav međunarodnog ugovora.
- 40 Tužitelj osporava da Europsko vijeće može, s jedne strane, tvrditi da su članovi te institucije u ovom slučaju djelovali u svojstvu predstavnika svojih vlada i država i, s druge strane, tvrditi da su države članice tako mogle djelovati u ime Unije vezujući je uz treću državu onime što on naziva „sporni sporazum”, koji je štoviše protivan pravilima predviđenima u sekundarnom pravu Unije primjenjivom u području azila.
- 41 U svakom slučaju, valja uputiti na izraze korištene u izjavi EU-a i Turske kako je objavljena putem priopćenja za javnost br. 144/16, a osobito na okolnost da ona, s jedne strane, upućuje na činjenicu da su se „EU” i Republika Turska „složile” o određenim dodatnim mjerama, da su „odlučile” o određenim aspektima i „potvrdile” ih, i da, s druge strane, propisuje posebne obveze koje je svaka stranka prihvatila, što potkrepljuje postojanje pravno obvezujućeg sporazuma. Osim toga, što se tiče

Komisijinih objašnjenja u vezi s postojanjem zakonodavnog i regulatornog okvira koji već omogućuje financiranje operacija vraćanja, koje čini dodatnu mjeru na koju upućuje izjava EU-a i Turske, tužitelj smatra da to podrazumijeva da je ono što on naziva „sporni sporazum” sklopljeno u kontekstu koji omogućuje njegovu provedbu, što ojačava sposobnost navedenog „spornog sporazuma” da stvara pravne učinke.

Uvodna razmatranja

- 42 Najprije valja podsjetiti da tužba za poništenje treba biti dostupna u pogledu svih odredaba koje su donijele institucije, tijela, uredi i agencije Unije, neovisno o njihovoj prirodi ili obliku, pod uvjetom da se njima žele proizvesti pravni učinci (presude od 31. ožujka 1971., Komisija/Vijeće, 22/70, EU:C:1971:32, t. 42. i od 4. rujna 2014., Komisija/Vijeće, C-114/12, EU:C:2014:2151, t. 38. i 39.; vidjeti također presudu od 28. travnja 2015., Komisija/Vijeće, C-28/12, EU:C:2015:282, t. 14. i 15. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu, okolnost da je postojanje akta namijenjenog stvaranju pravnih učinaka prema trećima otkriveno putem priopćenja za javnost ili da je on donesen u obliku izjave ne stvara prepreku mogućnosti da se utvrdi postojanje takvog akta, a prema tome i nadležnost suda Unije za nadzor zakonitosti takvog akta na temelju članka 263. UFEU-a, pod uvjetom da akt potječe od institucije, tijela, ureda ili agencije Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 14.).
- 43 Što se tiče Europskog vijeća, Ugovorom iz Lisabona taj je subjekt podignut na razinu institucije Unije. Prema tome, suprotno onomu što je ranije utvrdio sud Unije (rješenja od 13. siječnja 1995., Roujansky/Vijeće, C-253/94 P, EU:C:1995:4, t. 11., i od 13. siječnja 1995., Bonnamy/Vijeće, C-264/94 P, EU:C:1995:5, t. 11.), akti koje donese ta institucija, koja se prema članku 15. UEU-a sastoji od šefova država ili vlada država članica, svojeg predsjednika i predsjednika Komisije, više nisu isključeni iz nadzora zakonitosti predviđenog na temelju članka 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 27. studenoga 2012., Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, t. 30. do 37.).
- 44 Neovisno o tome, iz članka 263. UFEU-a proizlazi da sud Unije općenito nije nadležan za odlučivanje o zakonitosti akta koji je donijelo nacionalno tijelo (presude od 3. prosinca 1992., Oleificio Borelli/Komisija, C-97/91, EU:C:1992:491, t. 9., i od 15. prosinca 1999., Kesko/Komisija, T-22/97, EU:T:1999:327, t. 83.), ni akta koji su donijeli predstavnici nacionalnih tijela više država članica djelujući u okviru odbora predviđenog uredbom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 17. rujna 2014., Liivimaa Lihaveis, C-562/12, EU:C:2014:2229, t. 51.). Isto tako, akti koje su usvojili predstavnici država članica, fizički okupljeni u prostorijama jedne od institucija Unije i djelujući ne u svojstvu članova Vijeća ili članova Europskog vijeća, nego u svojstvu šefova država ili vlada država članica Unije, nisu podvrgnuti nadzoru zakonitosti koji vrši sud Unije (presuda od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 12.).
- 45 Međutim, u tom pogledu nije dovoljno da institucija koja nastupa kao tuženik u postupku povodom tužbe kvalificira taj akt kao „odluku država članica” Unije da bi jedan takav akt bio isključen iz nadzora zakonitosti, u ovom slučaju akata Europskog vijeća, uspostavljenog člankom 263. UFEU-a, Naime, za to je potrebno još provjeriti nije li, uzimajući u obzir sadržaj i sve okolnosti u kojima je donesen, akt o kojem je riječ u stvarnosti odluka koju je donijelo Europsko vijeće (presuda od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 14.).

Autori pobijanog akta

- 46 Nakon što su dana ova pojašnjenja, Opći sud utvrđuje da je u ovom slučaju pobijani akt u tužbi formalno opisan kao „sporazum sklopljen između Europskog vijeća i [Republike] Turske od 18. ožujka 2016. naslovljen „Izjava EU-a i Turske, 18. ožujka 2016.”, odnosno akt obuhvaćen pravom međunarodnih ugovora. Međutim, kad je riječ o nadzoru zakonitosti akata obuhvaćenih pravom međunarodnih ugovora od strane suda Unije, taj nadzor može se odnositi samo na akt kojim je

institucija odlučila sklopiti navodni međunarodni sporazum u pitanju, a ne na sporazum kao takav (vidjeti u tom smislu presudu od 3. rujna 2008., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Vijeće i Komisija, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, t. 286.). Valja stoga tumačiti tužiteljev zahtjev na način da se njime u biti traži poništenje akta kojim je Europsko vijeće odlučilo za račun Unije sklopiti sporazum s Republikom Turskom 18. ožujka 2016. (vidjeti u tom smislu presudu od 9. kolovoza 1994., Francuska/Komisija, C-327/91, EU:C:1994:305, t. 17.), čiji je sadržaj prenesen u izjavi EU-a i Turske onako kako je objavljen putem priopćenja za javnost br. 144/16.

- 47 Slijedom toga, na Općem sudu je da ispita ukazuje li izjava EU-a i Turske, kako je objavljena putem priopćenja za javnost, na postojanje akta pripisivog instituciji tuženoj u ovom predmetu, odnosno Europskom vijeću, i je li tim aktom ta institucija sklopila međunarodni sporazum – koji tužitelj naziva „sporni sporazum” – usvojen ne poštujući članak 218. UFEU-a i koji odgovara pobijanom aktu.
- 48 Budući da je, za potrebe članka 21. prvog stavka Statuta Suda Europske unije, tužitelj konkretizirao pobijani akt podnošenjem priopćenja za javnost br. 114/16, valja ocijeniti kontekst u kojem je došlo do izjave EU-a i Turske, kako je objavljena putem tog priopćenja za javnost, kao i sadržaj te izjave, kako bi se utvrdilo može li ona činiti akt pripisiv Vijeću ili upućivati na postojanje takvog akta te tako biti predmet nadzora zakonitosti predviđenog člankom 263. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 14.), u ovom slučaju akta koji odgovara pobijanom aktu i u kojem se zaključuje ono što tužitelj naziva „sporni sporazum”.
- 49 Kao što je spomenuto u izjavi EU-a i Turske, sastanak od 18. ožujka 2016. bio je treći sastanak koji se održao od studenoga 2015. Međutim, kad je riječ o dvama prethodnim sastancima koji su se održali 29. studenoga 2015. odnosno 7. ožujka 2016., predstavnici država članica sudjelovali su na tim sastancima u svojstvu šefova država ili vlada država članica Unije, a ne kao članovi Europskog vijeća.
- 50 Naime, što se tiče prvog sastanka šefova država ili vlada, on je doveo do priopćenja za javnost naslovljenog „Sastanak šefova država ili vlada [Unije] s [Republikom] Turskom, 29. [studenoga] 2015.”, u kojem je bilo navedeno da su se „čelnici Europske unije” sastali s „turskim sugovornicima”.
- 51 Kad je riječ o drugom sastanku šefova država ili vlada, on je doveo do priopćenja za javnost naslovljenog „Izjava šefova država ili vlada [Unije]”, u kojem je bilo navedeno da su to bili „šefovi država ili vlada [Unije]” koji su se sastali s turskim predsjednikom vlade i da su se „dogovorili [...] na temelju načela [sadržanih u dodatnim prijedlozima koje je Republika Turska] iznijela, odnosno: vratiti sve nove [migrante s nezakonitim statusom] koji iz Turske prelaze na grčke otoke, pri čemu će troškove pokriti [Unija]; za svakog Sirijca kojeg Turska ponovno prihvati s grčkih otoka, preseliti jednog Sirijca iz Turske u države članice [Unije] u okviru postojećih obveza”.
- 52 U tom je kontekstu donesena Komisijina komunikacija od 16. ožujka 2016., koja se ne može smatrati prijedlogom u smislu članka 294. stavka 2. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 30. lipnja 1993., Parlament/Vijeće i Komisija, C-181/91 i C-248/91, EU:C:1993:271, t. 17. i 18.). Komunikacija navodi da „nova faza u suradnji EU-a i Turske na rješavanju migracijske krize zahtijevat će zajedničke napore Grčke i Turske, uz potporu Komisije, agencija [Unije] i partnerskih organizacija” i da će „osim toga, zahtijevat[i] i potporu država članica u smislu pružanja osoblja i pristanka na obveze u pogledu preseljenja”.
- 53 Međutim, izjava EU-a i Turske, kako je objavljena nakon sastanka od 18. ožujka 2016. putem priopćenja za javnost br. 144/16, razlikuje se od prethodnih izjava objavljenih nakon prvog i drugog sastanka šefova država ili vlada.
- 54 Naime, priopćenje za javnost br. 144/16 u vezi sa sastankom od 18. ožujka 2016. navodi, kao prvo, da je izjava EU-a i Turske plod sastanka između „članova Europskog vijeća” i „turskih sugovornika”; kao drugo, da su se „članovi Europskog vijeća” sastali s turskim sugovornicima i, kao treće, da su se „EU i

[Republika] Turska” dogovorili o dodatnim mjerama navedenima u toj izjavi. Valja dakle utvrditi podrazumijeva li korištenje tih pojmova, kao što to tvrdi tužitelj, da su predstavnici država članica sudjelovali na sastanku od 18. ožujka 2016. u svojstvu članova institucije „Europsko vijeće” ili da su na tom sastanku sudjelovali u svojstvu šefova država ili vlada država članica Unije.

- 55 U tom pogledu, Opći sud navodi da, iako u priopćenju za javnost br. 144/16 kojim je objavljena izjava EU-a i Turske u njegovoj web verziji koju je tužitelj priložio tužbi stoji oznaka „Vanjski poslovi i međunarodni odnosi”, koja se u pravilu odnosi na rad Europskog vijeća, verzija u formatu PDF tog priopćenja, koju je podnijelo Europsko vijeće, označena je pak izrazom „Međunarodni sastanak na vrhu”, koji u pravilu upućuje na sastanke šefova država ili vlada država članica Unije s predstavnicima trećih država. Slijedom toga, ne može se donijeti zaključak na temelju prisutnosti tih oznaka.
- 56 Nadalje, što se tiče sadržaja izjave EU-a i Turske, uporaba izraza „članovi Europskog vijeća” i navod da se Unija dogovorila o dodatnim mjerama s Republikom Turskom mogla bi uistinu upućivati na to da su predstavnici država članica na sastanku od 18. ožujka 2016. djelovali u svojstvu članova institucije „Europsko vijeće” i da su, unatoč nepostojanju zakonodavne ovlasti te institucije, kako je izričito navedeno u članku 15. stavku 1. UEU-a, odlučili pravno zaključiti sporazum s tom trećom državom izvan postupka predviđenog člankom 218. UFEU-a.
- 57 Međutim, u svojem odgovoru od 18. studenoga 2016. Europsko vijeće objašnjava da izraz „članovi Europskog vijeća” iz izjave EU-a i Turske treba razumjeti kao upućivanje na šefove država ili vlada država članica Unije jer oni čine Europsko vijeće. Osim toga, upućivanje u navedenoj izjavi na činjenicu da su se „EU i [Republika] Turska” sporazumjele o određenim dodatnim mjerama objašnjava se potrebom za jednostavnošću izjava namijenjenih širokoj javnosti u okviru priopćenja za javnost.
- 58 Prema toj instituciji, pojam „EU” treba u tom novinarskom kontekstu razumjeti kao pojam koji upućuje na šefove država ili vlada država članica Unije. U tom pogledu, Europsko vijeće je inzistiralo na obliku u kojem je bila objavljena izjava EU-a i Turske u pitanju u ovom predmetu, odnosno na obliku priopćenja za javnost koje po svojoj naravi ima samo informativnu svrhu i nema nikakvu pravnu vrijednost. Naime, tuženik ističe da tu informativnu podršku širokoj javnosti pruža služba za medije glavnog tajništva Vijeća. To objašnjava, s jedne strane, stavljanje u nekim dokumentima objavljenima na internetu, poput web verzije priopćenja za javnost br. 144/16 u vezi s izjavom EU-a i Turske koju je podnio tužitelj, dvostrukog zaglavlja „Europsko vijeće/Vijeće Europske unije” i, s druge strane, činjenicu da se određeni dokumenti katkad stavljaju u neodgovarajuće rubrike na internetskoj stranici koju dijele te dvije institucije i predsjednik Europskog vijeća.
- 59 Zbog ciljane publike takve informativne podrške u priopćenju za javnost u kojem je bila izložena izjava EU-a i Turske namjerno su upotrijebljene jednostavne formulacije, izrazi iz svakodnevnog jezika i skraćenice. Međutim, popularizacija tih izraza ne može se koristiti za provođenje pravnih i normativnih ocjena, a posebice ne može izmijeniti sadržaj ili pravnu narav postupka na koji se odnosi, tj. na međunarodni sastanak na vrhu kao što upućuje verzija PDF priopćenja za javnost u vezi s izjavom EU-a i Turske.
- 60 Prema Europskom vijeću, neprikladna upotreba izraza „članovi Europskog vijeća” i termina „EU” u priopćenju za javnost, poput onog br. 144/16 u kojem je izložena izjava EU-a i Turske, ne može stoga ni na koji način utjecati na pravni status i ulogu u kojoj su se predstavnici država članica sastali s turskim sugovornicima, u ovom slučaju u svojstvu šefova država ili vlada, i ne može ni na koji način obvezivati Uniju. Izjava EU-a i Turske, kako je objavljena putem priopćenja za javnost br. 144/16, zapravo je samo politički dogovor šefova država ili vlada država članica Unije u odnosu na njihove turske sugovornike.

- 61 S obzirom na ova objašnjenja Europskog vijeća i uzimajući u obzir dvoznačnost izraza „članovi Europskog vijeća” i termina „EU” u izjavi EU-a i Turske, kako je objavljena putem priopćenja za javnost br. 144/16, valja uputiti na dokumente vezane uz sastanak od 18. ožujka 2016. kako bi im se utvrdio opseg.
- 62 U tom pogledu, Opći sud utvrđuje da službeni dokumenti vezani uz sastanak od 18. ožujka 2016., koje je podnijelo Europsko vijeće na zahtjev Općeg suda, dokazuju da su dva različita događaja – sjednica te institucije i međunarodni sastanak na vrhu – bila paralelno organizirana na različite načine s pravnog, protokolarnog i organizacijskog gledišta, čime se potvrđuje pravno različita narav tih dvaju događaja.
- 63 Naime, s jedne strane, u svojim odgovorima na pitanja Općeg suda podnesenima 18. studenoga 2016. Europsko vijeće je pojasnilo, podnoseći različite dokumente za medije koje je objavilo, da je sjednica Europskog vijeća prvotno trebala trajati dva dana, ali da je s obzirom na tada aktualna migracijska zbivanja bilo odlučeno posvetiti toj sjednici ne više od jednog dana, odnosno 17. ožujka 2016., a prvotno predviđeni drugi dan sjednice Europskog vijeća, tj. 18. ožujka 2016., zamijeniti sastankom šefova država ili vlada država članica Unije s turskim sugovornicima, koji se zbog troškova, sigurnosti i učinkovitosti održao u istoj zgradi koja je bila korištena za sastanke Europskog vijeća i one Vijeća.
- 64 S druge strane, iz pozivnice koju je 9. ožujka 2016. predsjednik Europskog vijeća uputio različitim državama članicama Unije proizlazi osobito da su „članovi Europskog vijeća” bili pozvani 17. ožujka 2016. na sjednicu Europskog vijeća, čiji je rad bio predviđen u trajanju od 16.45 do 19.30 sati, nakon čega je slijedila večera, dok je za 18. ožujka 2016. bio predviđen dolazak „šefova država ili vlada [Unije] i šefa vlade Turske” za vrijeme od 9.15 do 9.45 sati, nakon kojeg je slijedio „radni ručak šefova država ili vlada Unije] i šefa vlade Turske” u 10.00 sati. Dopis od 11. ožujka 2016., koji je glavno tajništvo Vijeća uputilo misiji Republike Turske pri Uniji, istim riječima navodi odvijanje sastanka od 18. ožujka 2016. pozivajući turskog predsjednika vlade na sastanak sa šefovima država ili vlada Unije, a ne s članovima Europskog vijeća.
- 65 Pored toga, dopis od 18. ožujka 2016. uprave za protokol i sastanke glavne uprave „Administracija” Vijeća, naslovljen „Program rada protokolarnog službe”, upućuje pak, kad je riječ o sastanku od 18. ožujka 2016., da će se dolazak „članova Europskog vijeća, predsjednika vlade Republike Turske i visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku” odvijati bez protokolarnog reda između 12.00 i 12.45 sati i da će „radni ručak članova Europskog vijeća i visokog predstavnika” biti služen od 13.00 sati bez spominjanja prisutnosti turskog predsjednika vlade. S druge strane, u tom dopisu koji je sastavila služba zadužena za protokol sudionici su pozvani na „radnu sjednicu šefova država ili vlada i visokog predstavnika [Unije] s predsjednikom vlade Turske” s početkom u 15.00 sati, što potvrđuje činjenicu da su u tom potonjem svojstvu, a ne u svojstvu članova Europskog vijeća, predstavnici država članica Unije bili pozvani sastati se sa svojim turskim sugovornicima.
- 66 Ti dokumenti koji su službeno poslani državama članicama Unije i Republici Turskoj dokazuju prema tome da su se, unatoč nažalost dvoznačnoj formulaciji izjave EU-a i Turske kako je objavljena putem priopćenja za javnost br. 144/16, predstavnici tih država članica sastali s turskim predsjednikom vlade 18. ožujka 2016. u prostorijama koje dijele Europsko vijeće i Vijeće, tj. u zgradi Justus Lipsius, u svojstvu šefova država ili vlada navedenih država članica.
- 67 U tom pogledu, okolnost da su predsjednici Europskog vijeća i Komisije, koji nisu bili službeno pozvani, također bili prisutni na tom susretu ne može dovesti do zaključka da se, zbog prisutnosti svih tih članova Europskog vijeća, sastanak od 18. ožujka 2016. dogodio između Europskog vijeća i turskog predsjednika vlade.
- 68 Naime, upućujući na više dokumenata svojeg predsjednika, Europsko vijeće je navelo da su mu u praksi šefovi država ili vlada država članica Unije povjerali zadaću zastupanja i koordinacije pregovora s Republikom Turskom u njihovo ime, što objašnjava njegovu prisutnost na sastanku od 18. ožujka 2016. Isto tako, prisutnost predsjednika Komisije na tom sastanku objašnjava se činjenicom da je taj

sastanak bio dio nastavka političkog dijaloga s Republikom Turskom koji je Komisija započela u listopadu 2015. na poziv šefova država ili vlada Unije od 23. rujna 2015. Kao što to pravilno ističe Europsko vijeće, ti se dokumenti izričito i u više navrata, u pogledu rada 18. ožujka 2016., referiraju na sastanak šefova država ili vlada Unije s njihovim turskim sugovornicima, a ne na sjednicu Europskog vijeća. To je osobito slučaj s izjavom br. 151/16 predsjednika Europskog vijeća, objavljenom odmah nakon sastanka od 18. ožujka 2016., naslovljenom „Osvrt predsjednika Donalda Tuska nakon sastanka šefova država ili vlada [Unije] s Turskom”.

- 69 U tim okolnostima Opći sud smatra da izraz „članovi Europskog vijeća” i termin „EU” u izjavi EU-a i Turske kako je objavljena putem priopćenja za javnost br. 144/16 valja razumjeti na način da upućuju na šefove država ili vlada Unije koji su se, kao i na prvom i drugom sastanku šefova država ili vlada 29. studenoga 2015. i 7. ožujka 2016., sastali sa svojim turskim sugovornikom i dogovorili o operativnim mjerama radi ponovne uspostave javnog reda, uglavnom na grčkom državnom području, koje su odgovarale onima već prethodno spomenutima ili najavljenima u izjavama objavljenima u obliku priopćenja za javnost nakon prvog i drugog sastanka šefova država ili vlada država članica Unije sa svojim turskim sugovornikom. To je potkrijepljeno činjenicom da su u izjavi usvojenoj nakon drugog sastanka šefova država ili vlada, održanog 29. studenoga 2015., također i redovito bili upotrijebljeni termin „EU” i izraz „europski čelnici” za označavanje predstavnika država članica Unije koji djeluju u svojstvu šefova država ili vlada navedenih država članica, na tom sastanku od 29. studenoga 2015., koji je sličan onomu od 18. ožujka 2016.
- 70 Iz tog općeg konteksta koji je prethodio objavljivanju priopćenja za javnost br. 144/16 u kojem je bila izložena izjava EU-a i Turske na internetskoj stranici Vijeća proizlazi da Europsko vijeće, što se tiče upravljanja migracijskom krizom, kao institucija nije donijelo odluku o tome da se sklopi sporazum s turskom vladom u ime Unije, kao i da nije obvezalo Uniju u smislu članka 218. UFEU-a. Slijedom toga, Europsko vijeće nije donijelo akt koji bi odgovarao pobijanom aktu, kako ga je tužitelj opisao i čiji je sadržaj izložen u tom priopćenju za javnost.
- 71 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da se izjava EU-a i Turske, kako je objavljena putem priopćenja za javnost br. 144/16, neovisno o tome čini li ona, kao što to smatraju Europsko vijeće, Vijeće i Komisija, izjavu političke naravi ili, naprotiv, kao što to smatra tužitelj, akt koji može stvarati obvezujuće pravne učinke, ne može smatrati aktom koji je donijelo Europsko vijeće, a ni neka druga institucija, tijelo, ured ili agencija Unije, niti se može smatrati da upućuje na postojanje takvog akta koji odgovara pobijanom aktu.
- 72 Štoviše, što se tiče upućivanja u izjavi EU-a i Turske na činjenicu da su se „EU i [Republika] Turska dogovorili o dodatnim mjerama”, Opći sud smatra da, čak i pretpostavivši da je međunarodni sporazum mogao neformalno biti sklopljen na sastanku od 18. ožujka 2016., što su u ovom slučaju Europsko vijeće, Vijeće i Komisija zanimali, taj sporazum bio bi djelo šefova država ili vlada država članica Unije i turskog predsjednika vlade.
- 73 Međutim, u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 263. UFEU-a, Opći sud nije nadležan odlučivati o zakonitosti međunarodnog sporazuma koji su sklopile države članice (presuda od 5. svibnja 2015., Španjolska/Parlament i Vijeće, C-146/13, EU:C:2015:298, t. 101.).
- 74 Prema tome, valja usvojiti prigovor nedopuštenosti koji je istaknulo Europsko vijeće, imajući na umu da predmet članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima nije izmjena sustava sudskog nadzora predviđenog Ugovorima (presuda od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i dr./Parlament i Vijeće, C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 97.).
- 75 Budući da je prigovor nedopuštenosti usvojen i da stoga tužbu valja odbaciti, obustavlja se postupak o zahtjevima za intervenciju koje su podnijeli N. Q., N. R., N. S., N. T., N. U. i N. V., kao i Kraljevina Belgija, Helenska Republika i Europska komisija.

Troškovi

- 76 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, sukladno članku 135. stavku 1. istog poslovnika, Opći sud može odlučiti da, ako to zahtijeva pravičnost, stranka koja ne uspije u postupku snosi, osim vlastitih troškova, samo dio troškova druge stranke odnosno da uopće nije dužna snositi troškove po toj osnovi.
- 77 Uzimajući u obzir okolnosti ovog predmeta, a osobitu dvoznačnu formulaciju priopćenja za javnost br. 144/16, Opći sud smatra pravičnim odlučiti da će svaka stranka morati snositi vlastite troškove.
- 78 Sukladno članku 144. stavku 10. Poslovnika, ako je glavni postupak završio prije odlučivanja o zahtjevu za intervenciju, podnositelj zahtjeva za intervenciju i glavne stranke snose svatko vlastite troškove povezane sa zahtjevom za intervenciju. Slijedom toga, N. F., Europsko vijeće, kao i N. Q., N. R., N. S., N. T., N. U. i N. V., kao i Kraljevina Belgija, Helenska Republika i Komisija morat će snositi vlastite troškove vezane uz zahtjeve za intervenciju.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

rješava:

- 1. Tužba se odbacuje zbog nenadležnosti Općeg suda da o njoj odlučuje.**
- 2. Obustavlja se postupak o zahtjevima za intervenciju koje su podnijeli N. Q., N. R., N. S., N. T., N. U. i N. V., kao i Kraljevina Belgija, Helenska Republika i Europska komisija.**
3. N. F. i Europsko vijeće snosit će vlastite troškove.
- 4. N. Q., N. R., N. S., N. T., N. U. i N. V., kao i Kraljevina Belgija, Helenska Republika i Komisija snosit će vlastite troškove.**

U Luxembourggu 28. veljače 2017.

Tajnik
E. Coulon

Predsjednica
I. Pelikánová