



Határozatok Tára

A TÖRVÉNYSZÉK VÉGZÉSE (kibővített első tanács)

2017. február 28.^{1*}

„Megsemmisítés iránti kereset — 2016. március 18-i EU — Törökország nyilatkozat — Sajtóközlemény — A »nemzetközi megállapodás« fogalma — A jogi aktust kibocsátó azonosítása — A jogi aktus hatálya — Az Európai Tanács ülése — Az Európai Unió tagállamai állam-, illetve kormányfőinek az Európai Unió Tanácsa helyiségeiben tartott találkozója — A valamely harmadik állam képviselőjével való találkozó során az uniós tagállamok képviselői minősége — Az EUMSZ 263. cikk első bekezdése — Hatáskör hiánya”

A T-192/16. sz. ügyben,

NF (tartózkodási helye: Leszbosz szigete [Görögország], képviselik: B. Burns solicitor, P. O’Shea és I. Whelan barristers)

felperesnek

az **Európai Tanács** (képviselek: K. Pleśniak, Á. de Elera-San Miguel Hurtado és S. Boelaert, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen,

az EUMSZ 263. cikkben alapuló és az állítólagosan az Európai Tanács és a Török Köztársaság között 2016. március 18-án kötött, „EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18.” című megállapodás megsemmisítése iránt benyújtott kérelme tárgyában,

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített első tanács),

tagjai: I. Pelikánová elnök, V. Valančius, P. Nihoul, J. Svingenssen (előadó) és U. Öberg bírák,

hivatalvezető: E. Coulon,

meghozta a következő

1 — Az eljárás nyelve: angol.

Végzést

A jogvita előzményei

Az európai és a török vezetők között 2016. március 18. előtt tartott találkozókról

- 1 2015. október 15-én a Török Köztársaság és az Európai Unió megállapodott az „EU-Turkey joint action plan” elnevezésű közös cselekvési tervről (a továbbiakban: közös cselekvési terv), amely a szíriai helyzettel okozott válságra való válasz érdekében együttműködésük megerősítésére irányul az átmeneti nemzetközi védelemben részesülő szíriai állampolgárok támogatása és a migráció kezelése terén.
- 2 A közös cselekvési terv arra törekszik, hogy a szíriai válsághelyzetre a következő három módon adjon választ: először is a szíriaiak tömeges távozásához vezető okoknak a gyökereinél fogva történő kezelésével, másodsor az átmeneti nemzetközi védelemben részesülő szíriaiak és a Törökországban lévő befogadó közösségeik támogatásával, harmadszor pedig az Unió felé irányuló jogellenes migrációs áramlás megelőzése kapcsán az együttműködés megerősítésével.
- 3 2015. november 29-én az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői török partnerükkel találkoztak (a továbbiakban: az állam-, illetve kormányfők első találkozója). Ezen a találkozón úgy határoztak, hogy aktiválják a közös cselekvési tervet, és hogy többek között fokozzák az együttműködésüket azon migránsokkal kapcsolatban, akiknek nincs szükségük nemzetközi védelemre, azzal, hogy megakadályozzák a Törökországba és az Unióba történő beutazásukat, hogy gondoskodnak a létrejött kétoldalú visszafogadási rendelkezések alkalmazásáról, és hogy biztosítják, hogy a nemzetközi védelemre nem szoruló migránsokat mihamarabb visszaküldjék származási országukba.
- 4 Az Európai Tanácsnak és az Európai Unió Tanácsának közös szolgálatai által közzétett, az uniós állam-, illetve kormányfők 2016. március 8-i nyilatkozata jelezte, hogy az uniós állam-, illetve kormányfők tárgyaltak a török miniszterelnökkel az Unió és a Török Köztársaság közötti kapcsolatokat illetően, valamint hogy a közös cselekvési terv végrehajtása során előrelépések történtek. Erre a találkozóra 2016. március 7-én került sor (a továbbiakban: az állam-, illetve kormányfők második találkozója). Ez a nyilatkozat a következőket pontosította:

„Az állam-, illetve kormányfők egyetértettek abban, hogy határozott lépésekre van szükség ahhoz, hogy felszámolhatók legyenek az embercsempész-útvonalak, ellehetetlenüljön az embercsempészek üzletszerű tevékenysége, megvédhessük [az Unió] külső határai[...],t, valamint hogy véget érjen az európai migrációs válság. [...] Lelkesen üdvözölték [a] Török[...] [Köztársaság] ma eléjük tárt további javaslatait a migráció kérdésének megoldására. Megegyeztek, hogy a[...] [következő] alapelvek mentén folytatják munkájukat:

- minden, Törökországból a görög szigetekre újonnan átkelő irreguláris migráns visszaküldése az [Unió] költségén;
- a görög szigetekről Törökország által visszafogadott minden szír migránsért cserébe az uniós tagállamok egy másik szírt telepítenek át területükre az érvényben lévő kötelezettségvállalások keretében;
- [...]

Az Európai Tanács elnöke lépéseket fog tenni e javaslatok megvalósítására, és a [T]örök [Köztársasággal] együtt kidolgozza a részleteket az Európai Tanács márciusi üléséig. [...]

Ez a dokumentum nem keletkeztet új kötelezettségeket a tagállamok számára a migránsok Unión belüli áthelyezésére és az EU határain kívülről történő áttelepítésére vonatkozóan.

[...]

- 5 „A[z EU és Törökország között a migráció területén folytatott együttműködés soron következő operatív lépései]” című, az Európai Parlamentnek, az Európai Tanácsnak és a Tanácsnak szóló, 2016. március 16-i COM(2016) 166 final közleményében (a továbbiakban: 2016. március 16-i közlemény) az Európai Bizottság jelezte, hogy 2016. március 7-én „a[z] [uniós] vezetők [helyesen: állam-, illetve kormányfők] üdvözölték a Török[...] [Köztársaság] által tett kiegészítő javaslatokat, és megállapodtak abban, hogy a Török[...] [Köztársasággal] való együttműködés hat alapelv mentén fog történni”, hogy „[a]z Európai Tanács elnökét felkérték arra, hogy mozdítsa elő e javaslatokat, és az Európai Tanács márciusi üléséig Törökországgal közösen dolgozza ki a részleteket”, hogy „[e]z a közlemény felvázolja, hogyan kell érvényesíteni a hat alapelvet úgy, hogy az [Unió] és a Török[...] [Köztársaság] közötti együttműködés kínálta lehetőségek a lehető legteljesebb mértékben kiaknázhatók legyenek, ugyanakkor teljesüljenek az európai jogi és a nemzetközi jogi követelmények”.
- 6 2016. március 16-i közleményben a Bizottság jelezte többek között, hogy „[h]a fel akarjuk számolni azt a mintát, hogy a menekültek és a migránsok embercsempészeknek fizetnek és az életüket kockáztatják, elengedhetetlen a Görögországból újonnan érkező összes irreguláris migráns és menedékkérő Törökországra való visszaküldése”, és hogy „tekintettel a Törökország és Görögország közötti migrációs áramlás jelenlegi nagyságrendjére, az ilyen jellegű megoldást ideiglenes és rendkívüli intézkedésnek kell tekinteni, amely az emberi szenvedés enyhítése és a közrend visszaállítása érdekében szükséges, és amelyet megfelelő működési keretnek kell elősegítenie”. E közlemény szerint nemrégiben sikerült haladást elérni a nemzetközi védelemre nem jogosult irreguláris migránsok és menedékkérők Török Köztársaság általi visszafogadása terén, amit a Görög Köztársaság és a Török Köztársaság között létrejött kétoldalú visszafogadási megállapodás szabályoz, amelyet 2016. június 1-jétől fel kellett, hogy váltson az Európai Unió és a Török Köztársaság között a jogellenesen tartózkodó személyek visszafogadásáról szóló megállapodás (HL 2014. L 134., 3. o.).
- 7 A Bizottság 2016. március 16-i közleményében arra következtetett, hogy „[a]z Égei-tengeren keresztül Törökországból Görögországba érkező minden új irreguláris migráns és menedékkérő visszatérésére vonatkozó szabályozás[...] ideiglenes és rendkívüli intézkedés, amelynek mielőbb meg kell kezdődnie”, valamint hogy ezzel összefüggésben az említett közlemény „olyan keretet határoz meg, amely biztosítja, hogy az eljárást a nemzetközi és az európai jognak megfelelően hajtsák végre, kizárva egy általános érvényű visszaküldési politika alkalmazását[...] [,] [továbbá] megjelöli az eljárás megindítása céljából sürgősen megteendő jogalkotási és logisztikai lépéseket”.

A 2016. március 18-i találkozóról és az EU–Törökország nyilatkozatról

- 8 2016. március 18-án a 144/16. sz. sajtóközlemény formájában közzétételre került a Tanács internetes oldalán egy nyilatkozat, amely „2015 novembere óta [...] a harmadik olyan találkozó [eredményeinek ismertetésére irányult], amelynek témája Törökország és az EU kapcsolatainak elmélyítése és a migrációs válság kezelése [volt]” (a továbbiakban: 2016. március 18-i találkozó), és erre a találkozóra „[a]z Európai Tanács tagjai” és „a török partnerük[...]” között került sor (a továbbiakban: EU–Törökország nyilatkozat).

- 9) Az EU–Törökország nyilatkozat kifejtette, hogy „újfent megerősít[v]e a 2015. november 29-én elindított közös cselekvési terv végrehajtása iránti kötelezettségvállalását[...] [,] [a] Török[...] [Köztársaság] és az [Unió] [...] elismeri, hogy további, gyors és határozott erőfeszítésekre van szükség”. Ez a nyilatkozat a következőképpen folytatódott:

„Annak érdekében, hogy ellehetetlenüljön az embercsempészek üzletszerű tevékenysége, és hogy a migránsok számára olyan alternatíva álljon rendelkezésre, amelynek során nem kell kockára tenniük az életüket, az EU és [a] Török[...] [Köztársaság] a mai napon úgy határozott, hogy véget kell vetni a Törökország felől az [Unió]ba irányuló irreguláris migrációnak. E cél elérése érdekében a következő újabb intézkedésekről állapodtak meg:

- 1) A Törökországból a görög szigetekre 2016. március 20. után újonnan átkelő összes migránst visszaküldik Törökországba. A visszaküldés az uniós és a nemzetközi joggal teljes összhangban történik majd, ennek megfelelően semmiképp nem kerül majd sor kollektív kiutasításra. A vonatkozó nemzetközi előírásokkal összhangban és a visszaküldés tilalma elvének tiszteletben tartásával valamennyi migráns védelemben fog részesülni. Ez ideiglenes és különleges intézkedés lesz, amelyre az emberi szenvedés megszüntetése és a közrend helyreállítása érdekében van szükség. A görög szigetekre érkező migránsokat megfelelően regisztrálni fogják és a menedékjog iránti kérelmeket a görög hatóságok – az ENSZ menekültügyi főbiztosságával együttműködésben – a menekültügyi eljárásokról szóló irányelvvel összhangban, egyénileg fogják feldolgozni. Azokat a migránsokat, akik nem nyújtanak be menedékjog iránti kérelmet, illetve akiknek a kérelmét az említett irányelvvel összhangban megalapozatlannak vagy elfogadhatatlannak találják, vissza fogják küldeni Törökországba. [A] Török[...] [Köztársaság] és [a] Görög[...] [Köztársaság] az uniós intézmények és ügynökségek támogatásával meg fogják tenni a szükséges lépéseket és megkötik a szükséges kétoldalú megállapodásokat – ideértve a török tisztviselőknek a görög szigetekre, valamint a görög tisztviselőknek Törökországban való, 2016. március 20-tól kezdődő jelenlétére vonatkozóakat is – a kapcsolattartás biztosítása és ezáltal ezen intézkedések zökkenőmentes végrehajtása érdekében. Az irreguláris migránsok visszaküldésének műveleti költségeit az EU viseli.
- 2) A Törökországba visszaküldött minden egyes szír migránsért egy másik szírt telepítenek át Törökországból az [Unió] területére, figyelembe véve a menekültek kiszolgáltatottsága mértékének megállapítására szolgáló ENSZ-kritériumokat. A Bizottság, az uniós ügynökségek és más tagállamok, valamint az ENSZ Menekültügyi Főbiztosa Hivatalának segítségével létrejön egy olyan mechanizmus, amellyel a visszaküldések elindításának napjától biztosítható ezen elv alkalmazásának megkezdése. Előnyt fognak élvezni azok a migránsok, akik korábban nem léptek be szabálytalanul az [Unió] területére, illetve nem kísérelték meg azt. Az EU részéről az e mechanizmus keretében végrehajtott áttelepítés mindenképp a tagállamok kormányainak a Tanács keretében ülésező képviselői által 2015. július 20-án elfogadott következtetésekből szereplő tagállami kötelezettségvállalások teljesítésével fog megvalósulni, melyből 18 000 férőhely rendelkezésre bocsátása várat még magára. Amennyiben az áttelepítés keretében további férőhelyekre lesz szükség, azt további 54 000 fő erejéig hasonló önkéntes megállapodásokkal kell megoldani [...]”.

A felperes helyzetéről

- 10) A felperes, NF pakisztáni állampolgár. Kifejti, hogy az üldöztetéstől és a személye elleni súlyos támadásoktól való félelmében menekült el a Pakisztáni Iszlám Köztársaságból. Olyan gyilkossági kísérlet áldozata lett ugyanis, amelynek az volt a célja, hogy egyetlen fiúgyermekként ne örökölje szülei javait.
- 11) Elmondása szerint Törökországból 2016. március 19-én hajóval utazott be Görögország területére. 2016. április 11-én vagy ezen időpont környékén menedékjog iránti kérelmet terjesztett elő a görög hatóságoknál. Ezt követően 2016. április 18-ig idegenrendészeti őrizetben volt, amikor is Lesbosz szigetére (Görögország) szökött.

- 12 A felperes kifejti, hogy csak azért terjesztette elő menedékjog iránti kérelmét, mivel a görög hatóságok ennek megtétele érdekében nyomást gyakoroltak rá. Ugyanakkor soha nem kívánt és nem is állt szándékában Görögországban hasonló kérelmet előterjeszteni a menedékjog iránti kérelmek elbírálásának hosszúsága, valamint az európai menekültügyi rendszer végrehajtása során az e tagállam közigazgatási szintjén és bírósági rendszerének szintjén megmutatkozó rendszerszintű hiányosságok miatt. Ezeket a hiányosságokat megállapították az európai bíróságok többek között a 2011. december 21-i N. S. és társai ítéletben (C-411/10 és C-493/10, EU:C:2011:865), valamint az EJEB 2011. január 21-i M. S. S. kontra Belgium és Görögország ítéletében (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609).
- 13 Végül a felperes menedékjog iránti kérelmét Görögországban csak azért terjesztette elő, hogy elkerülje a Törökországba való visszaküldést, adott esetben annak kockázatával, hogy ott őrizetbe veszik vagy kitoloncolják Pakisztánba.

Az eljárás és a felek kérelmei

- 14 A Törvényszék Hivatalához 2016. április 22-én benyújtott keresetlevélben a felperes előterjesztette a jelen keresetet, amelyben – tekintettel arra, hogy az EU–Törökország nyilatkozat az Európai Tanácsnak tulajdonítható olyan aktus, amely az Unió és a Török Köztársaság között 2016. március 18-án kötött nemzetközi megállapodást testesíti meg, amely utóbbit beadványaiban „vitatott megállapodásnak” minősíti – azt kéri, hogy a Törvényszék:
- semmisítse meg „az Európai Tanács és a Török[...] [Köztársaság] között kötött 2016. március 18-i, [és] »EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18.« című megállapodást” (a továbbiakban: megtámadott aktus);
 - kötelezze az Európai Tanácsot a költségek viselésére.

A gyorsított eljárásról és az ügynek a kibővített első tanács elé utalásáról

- 15 A keresetlevéllel együtt benyújtott külön iratában a felperes a Törvényszék eljárási szabályzatának 152. cikke alapján azt kérte, hogy a Törvényszék gyorsított eljárásban határozzon.
- 16 2016. június 10-én az Európai Tanács előterjesztette a gyorsított eljárás lefolytatása iránti kérelemre vonatkozó észrevételeit, és lényegében arra a következtetésre jutott, hogy ezen eljárás alkalmazási feltételei nem teljesülnek. Az ugyanezen a napon előterjesztett külön iratában ez az intézmény elsődlegesen az eljárási szabályzat 28. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján a jelen ügy nagytanács elé utalását kérte. Másodlagosan az Európai Tanács ezen ügynek az említett eljárási szabályzat 28. cikkének (5) bekezdése alapján az ügyben legalább öt bíróval eljáró tanács elé utalását kérte.
- 17 2016. június 20-i levelében a Törvényszék Hivatala visszaigazolta a jelen ügy nagytanács elé utalása iránti kérelmet, és tájékoztatta a feleket az eljárási szabályzat 28. cikkének (5) bekezdése alapján az ügy öt bíróval eljáró kibővített tanács elé utalásáról, amely a jelen ügyben a kibővített hetedik tanács.
- 18 2016. június 22-i határozatával a Törvényszék helyt adott a gyorsított eljárás lefolytatása iránti kérelemnek.

Az Európai Tanács által emelt kifogásról és a beavatkozási kérelmekről

- 19 A Törvényszék Hivatalához 2016. július 11-én benyújtott beadványában a Tanács az eljárási szabályzat 130. cikke alapján „Elfogadhatatlansági kifogás” elnevezésű kifogást emelt.

- 20 A Törvényszék Hivatalához 2016. július 19-én benyújtott beadványában NQ, NR, NS, NT, NU és NV kérte, hogy a felperes kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson.
- 21 2016. július 20-án és 22-én benyújtott beadványában a Belga Királyság és a Görög Köztársaság kérte, hogy az Európai Tanács kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson.
- 22 2016. augusztus 3-án benyújtott beadványában a Bizottság kérte, hogy „az Európai Unió Tanácsa” kérelmeinek támogatása végett beavatkozhasson. 2016. augusztus 11-i helyesbítő levelében a Bizottság jelezte, hogy „az Európai Tanács” kérelmeinek támogatása végett kíván beavatkozni.
- 23 Az Európai Tanács kifogásában formálisan azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el a keresetet mint „nyilvánvalóan elfogadhatatlant”;
 - kötelezze a felperest a költségek viselésére.
- 24 2016. augusztus 3-án a felperes előterjesztette az Európai Tanács által emelt kifogásra vonatkozó észrevételeit, amelyekben azt kéri, hogy a Törvényszék:
- utasítsa el az említett kifogást;
 - nyilvánítsa a keresetet elfogadhatónak;
 - kötelezze az Európai Tanácsot a közbenső eljárás keretében a felperes részéről felmerült költségek viselésére.
- 25 A Hivatal 2016. október 3-i levelével tájékoztatták a feleket az új előadó bíró kijelöléséről és a jelen ügy kibővített első tanácsnak való újrakiosztásáról, amelyben ez a bíró vesz részt.

A pervezető intézkedésekre adott válaszokról

- 26 A Hivatal 2016. november 3-i leveleiben felhívták az Európai Tanácsot arra, hogy tegyen eleget a Törvényszék által az eljárási szabályzat 89. cikke (3) bekezdésének a) és d) pontja, valamint 90. cikkének (1) bekezdése alapján elfogadott pervezető intézkedéseknek, miközben a Törvényszék a Tanácsot és a Bizottságot az Európai Unió Bírósága alapokmánya 24. cikkének második bekezdése és az említett eljárási szabályzat 89. cikke (3) bekezdésének c) pontja alapján felhívta arra, hogy válaszoljanak bizonyos kérdésekre, valamint nyújtsanak be bizonyos dokumentumokat. Ebben az összefüggésben ezeket az intézményeket felhívták többek között arra, hogy jelezzék a Törvényszéknek, hogy a 2016. március 18-i találkozó alapján született-e írásbeli megállapodás, adott esetben pedig közöljenek vele minden olyan dokumentumot, amely lehetővé teszi azon felek kilétének meghatározását, akik az EU–Törökország nyilatkozatban említett „újabb intézkedésekről” megállapodtak.
- 27 A Törvényszék kérdéseire 2016. november 18-án adott válaszaiban az Európai Tanács többek között kifejtette, hogy tudomása szerint semmilyen, az EUMSZ 218. cikk vagy a szerződések jogáról szóló, 1969. május 23-i Bécsi Egyezmény (kihirdette: az 1987. évi 12. tvr.) 2. cikke (1) bekezdésének a) pontja értelmében vett megállapodás vagy szerződés megkötésére nem került sor az Unió és a Török Köztársaság között. A 144/16. sz. sajtóközleménnyel közzétett EU–Törökország nyilatkozat csak „a tagállamok és a Török[...] [Köztársaság] közötti nemzetközi párbeszéd gyümölcse, és tartalmára, valamint kibocsátóinak szándékára tekintettel nem célja kötelező joghatások kiváltása és az sem, hogy megállapodásnak vagy szerződésnek minősüljön”.

- 28 Az Európai Tanács néhány olyan dokumentumot is benyújtott, amelyek a 2016. március 18-i azon találkozóhoz kapcsolódnak, amely ezen intézmény szerint az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek a Török Köztársaság képviselőjével való találkozásának, nem pedig az Európai Tanács olyan ülésének minősült, amelyen ez a harmadik állam részt vett.
- 29 2016. november 18-i válaszában a Bizottság többek között jelezte a Törvényszéknek, hogy az EU–Törökország nyilatkozatban használt szókészlet – különösen az angol nyelvi változatban a „will” kifejezés használata – miatt egyértelmű, hogy nem valamely jogilag kötelező erejű megállapodásról, hanem egy olyan politikai megállapodásról van szó, amelyre „az Európai Tanács tagjai, [nevezetesen] a tagállamok állam-, illetve kormányfői, az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke” jutott, és amely a 2016. március 18-i üléshez kapcsolódó és az EU–Törökország nyilatkozatot ismertető 144/16. sz. sajtóközlemény szövegében került teljes mértékben kifejtésre.
- 30 2016. december 2-i válaszában a Tanács többek között kifejtette, hogy nem ő az EU–Törökország nyilatkozat kibocsátója, és egyáltalán nem vett részt a tagállami képviselők és a Török Köztársaság között létrejött strukturált párbeszédben, illetve az Európai Tanács elnökének az ezen nyilatkozathoz vezető tevékenységeiben. Az Állandó Képviselők Bizottságában (Coreper) lefolytatott előkészítő munkálat csak az Európai Tanács találkozóinak előkészítését érintette, amelyek közül néhány a migrációs válság kezelésére vonatkozott. Ellenben a Tanács nem készítette elő a 2016. március 18-án az Európai Tanács tagjai – amelyek az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői – és a török miniszterelnök között tartott csúcstalálkozót.
- 31 A Tanács jelezte továbbá, hogy teljes mértékben támogatja az Európai Tanács által az eljárási szabályzat 130. cikke alapján megfogalmazott kifogásában kifejtett álláspontot. E tekintetben a Tanács különösen arra hivatkozott, hogy tudomása szerint semmilyen megállapodás és szerződés megkötésére nem került sor az Unió és a Török Köztársaság között a migrációs válság kapcsán.
- 32 2016. december 19-én előterjesztett észrevételeiben a felperes vitatta az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság azon álláspontját, miszerint egyrészt semmilyen megállapodást nem kötöttek a Török Köztársasággal a 2016. március 18-i találkozóon, másrészt hogy az ezen harmadik állammal folytatott megbeszélések kimenetelét politikai megállapodásnak kell minősíteni. A felperes többek között úgy véli, hogy tekintettel azon aktus szóhasználatára, amelyet „vitatott megállapodásnak” minősít, az angol „agree” (ami azt jelenti, hogy elhatározott) kifejezés választása miatt megállapítható, hogy harmadik személyekre joghatásokkal járó megállapodásról van szó. Egyébiránt a „tagállamok” kifejezés hiánya azt jelzi, hogy a „vitatott megállapodást” nem köthették meg az uniós tagállamok.

A jogkérdésről

- 33 Az eljárási szabályzat 130. cikke értelmében, ha az alperes külön iratban azt kéri, hogy a Törvényszék az ügy érdemét nem érintve döntsön az elfogadhatatlanság vagy a hatáskör hiánya tárgyában, a Törvényszéknek a lehető leghamarabb érdemben döntenie kell a kérelemről, adott esetben pedig miután megnyitotta az eljárás szóbeli szakaszát.
- 34 A jelen ügyben a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy az ügy körülményei kellően fel vannak tárva, és úgy határoz, hogy nem szükséges a plenáris értekezletnek a jelen ügy nagytanács elé utalását javasolni és az eljárás szóbeli szakaszát megnyitni.
- 35 Az Európai Tanács az általa emelt kifogással összefüggésben elsődlegesen a Törvényszék jelen kereset elbírálásával kapcsolatos hatáskörének hiányára hivatkozik.
- 36 Tekintettel arra, hogy az EUM-Szerződésben, valamint az Európai Unió Bírósága alapokmányában és annak mellékletében az uniós igazságszolgáltatási fórumok tekintetében meghatározott hatásköri szabályok az elsődleges jog részét képezik, központi helyet foglalnak el az uniós jogrendben, és

ennélfogva tiszteletben tartásuk e jogrend alapvető követelményét képezi (2015. szeptember 10-i Missir Mamachi di Lusignano kontra Bizottság [felülvizsgálat] ítélet, C-417/14 RX-II, EU:C:2015:588, 57. pont), a Törvényszéknek ezért ezt a kérdést kell először megvizsgálnia.

- 37 A hatáskör hiányára alapított kifogásának alátámasztására az Európai Tanács arra hivatkozik, hogy sem ő és az EUMSZ 263. cikk első bekezdésében említett jogalanyok egyike sem kibocsátója a Tanács által a 144/16. sz. sajtóközleménnyel közzétett EU–Törökország nyilatkozatnak, ezért az Európai Tanács nem jelölhető meg szabályszerűen a jelen esetben alperesként.
- 38 Az Európai Tanács szerint ugyanis az EU–Törökország nyilatkozat olyan nemzetközi csúcstalálkozó résztvevőitől származik, amelyet a jelen esetben 2016. március 18-án tartottak az Európai Tanács ülésével egy időben és annak végén. Következésképpen ez a nyilatkozat az Európai Tanács tagjainak – amelyek az uniós tagállamok – és „a török partnerük[nek]” tulajdonítható, ugyanis ők találkoztak az Európai Tanács találkozójától eltérő találkozó keretében. Ez a külön találkozó az állam-, illetve kormányfők ugyanilyen típusú első két találkozóját követte, amelyekre 2015. november 29-én és 2016. március 7-én került sor, és amelyek vagy a jelen ügyben szóban forgóhoz hasonló közös nyilatkozat – amelyet a 144/16. sz. sajtóközlemény ismertet –, vagy egy közös cselekvési terv közzétételéhez vezettek. Az Európai Tanács arra az álláspontra helyezkedik, hogy az EU–Törökország nyilatkozat nem minősíthető tehát egy általa elfogadott aktusnak.
- 39 A felperes kifogásolja ezt az elemzést, és arra hivatkozik, hogy amit megtámadott aktusként „vitatott megállapodásnak” minősít, azt tartalmára és elfogadásának összes körülményére tekintettel az Európai Tanács aktusának kell tekinteni, mivel a jelen esetben – ezen intézmény állításával ellentétben – az uniós tagállamok az említett intézményen belül közösen jártak el és nem az uniós intézményi kereten kívül gyakoroltak nemzeti hatásköröket. Egyébiránt a felperes azt állítja, hogy az Európai Tanács és a Bizottság aktívan részt vett e „vitatott megállapodás” előkészítésében és annak megtárgyalásában, amint arról e tekintetben a 2016. március 16-i közlemény tartalma tanúskodik, és hogy az említett „vitatott megállapodás” valójában nemzetközi szerződés jellegével rendelkezik.
- 40 A felperes vitatja, hogy az Európai Tanács egyfelől azt állíthatja, hogy ezen intézmény tagjai a jelen esetben kormányaik, illetve államaik képviselői minőségében jártak el, másfelől pedig azt, hogy a tagállamok ezért az Unió nevében járhattak el úgy, hogy az Uniót a felperes által „vitatott megállapodásnak” minősített aktus útján egy harmadik állammal kötötték össze, amely megállapodás ráadásul ellentétes a menedékjog tárgyában alkalmazandó másodlagos uniós jogban előírt normákkal.
- 41 Mindenesetre hivatkozni kellene a 144/16. sz. sajtóközleménnyel közzétett EU–Törökország nyilatkozatban használt kifejezésekre, és különösen arra a körülményre, hogy ez a nyilatkozat egyrészt arra utal, hogy az EU és a Török Köztársaság „egyezséget kötött” újabb intézkedésekről, „elhatározott”, valamint „újra megerősített” néhány szempontot, másrészt pedig az egyes felek által elfogadott sajátos kötelezettségeket fejt ki, ami megerősíti egy jogilag kötelező erejű megállapodás létezését. Egyébiránt a Bizottság azon magyarázatait illetően, amelyek a visszaküldési műveletek finanszírozását már lehetővé tevő jogszabályi és rendeleti keret fennállására vonatkoznak – amely finanszírozás az EU–Törökország nyilatkozatban említett újabb intézkedésnek minősül –, a felperes szerint mindez azt sugallja, hogy amit „vitatott megállapodásnak” minősít, azt az annak végrehajtását lehetővé tevő összefüggésben kötötték, és ez a körülmény megerősíti az említett „vitatott megállapodás” joghatások kiváltására irányuló képességét.

Előzetes megfontolások

- 42 Előjáróban emlékeztetni kell arra, hogy az EUMSZ 263. cikkben előírt megsemmisítés iránti kereset benyújtásának lehetősége az uniós intézmények, szervek vagy hivatalok által hozott valamennyi, joghatást kiváltó rendelkezés ellen – annak természetétől és formájától függetlenül – rendelkezésre áll (1971. március 31-i Bizottság kontra Tanács ítélet, 22/70, EU:C:1971:32, 42. pont; 2014. szeptember

4-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-114/12, EU:C:2014:2151, 38. és 39. pont; lásd még: 2015. április 28-i Bizottság kontra Tanács ítélet, C-28/12, EU:C:2015:282, 14. és 15. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). E tekintetben az a körülmény, hogy a harmadik személyekre joghatásokkal járó aktus létezését egy sajtóközlemény útján tárták fel, vagy hogy azt nyilatkozat formájában fogadták el, nem képezi akadályát annak, hogy az ilyen aktus létezését megállapíthassák, következésképpen pedig az uniós bíróság azon hatáskörének sem, hogy az ilyen aktus jogszerűségét az EUMSZ 263. cikk alapján felülvizsgálja, amennyiben ezen aktus uniós intézménytől, szervtől vagy hivaltaltól származik (lásd ebben az értelemben: 1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 14. pont).

- 43 Az Európai Tanácsot illetően a Lisszaboni Szerződés e jogalanyt uniós intézményi rangra emelte. Ezért ellentétben azzal, amit az uniós bíróság korábban megállapított (1995. január 13-i Roujansky kontra Tanács végzés, C-253/94 P, EU:C:1995:4, 11. pont; 1995. január 13-i Bonnamy kontra Tanács végzés, C-264/94 P, EU:C:1995:5, 11. pont), az ezen intézmény által elfogadott jogi aktusok, amely az EUSZ 15. cikk értelmében nem lát el jogalkotási feladatokat, és a tagállamok állam-, illetve kormányfőiből, valamint saját elnökéből és a Bizottság elnökéből áll, már nem mentesülnek az EUMSZ 263. cikk alapján előírt jogszerűségi vizsgálat alól (lásd ebben az értelemben: 2012. november 27-i Pringle-ítélet, C-370/12, EU:C:2012:756, 30–37. pont).
- 44 Mindamellett az EUMSZ 263. cikkből kitűnik, hogy általánosságban az uniós bíróság a nemzeti hatóság által hozott jogi aktus jogszerűségének elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel (1992. december 3-i Oleificio Borelli kontra Bizottság ítélet, C-97/91, EU:C:1992:491, 9. pont; 1999. december 15-i Kesko kontra Bizottság ítélet, T-22/97, EU:T:1999:327, 83. pont), valamint több tagállam nemzeti hatóságainak az olyan képviselői által elfogadott jogi aktus jogszerűségének elbírálására sem, akik a valamely uniós rendelettel létrehozott bizottság keretében járnak el (lásd ebben az értelemben: 2014. szeptember 17-i Liivimaa Lihaveis ítélet, C-562/12, EU:C:2014:2229, 51. pont). Hasonlóképpen, az olyan tagállami képviselők által elfogadott jogi aktusok, akik személyesen részt vesznek az uniós intézmények egyikének épületében tartott találkozón, és nem a Tanács tagjainak vagy az Európai Tanács tagjainak minőségében, hanem az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői minőségében járnak el, nem tartoznak az uniós bíróság által gyakorolt jogszerűségi vizsgálat hatálya alá (1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 12. pont).
- 45 Mindazonáltal e tekintetben nem elegendő, hogy valamely aktust a kereset alpereseként eljárás alá vont intézmény uniós „tagállami határozatnak” minősítsen ahhoz, hogy az ilyen aktusra ne vonatkozzon az EUMSZ 263. cikkel a jelen esetben az Európai Tanács aktusai tekintetében bevezetett jogszerűségi vizsgálat. Ehhez még ugyanis azt kell ellenőrizni, hogy a kérdéses aktus tartalmára és elfogadásának összes körülményére tekintettel nem minősül-e valójában az Európai Tanács határozatának (1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 14. pont).

A megtámadott aktus kibocsátóiról

- 46 Ezen pontosításokat követően a Törvényszék megállapítja, hogy a jelen esetben a megtámadott aktust a keresetlevél formálisan úgy írja le, hogy „az Európai Tanács és a Török[...] [Köztársaság] között kötött 2016. március 18-i, »EU–Törökország nyilatkozat, 2016. március 18.« című megállapodás”, tehát olyan aktus, amely a nemzetközi szerződési jog hatálya alá tartozik. Ugyanakkor a nemzetközi szerződési jog hatálya alá tartozó aktusoknak az uniós bíróság általi jogszerűségi vizsgálata csak azon aktusra vonatkozhat, amellyel az intézmény a szóban forgó állítólagos nemzetközi megállapodást meg kívánta kötni, nem pedig magára a nemzetközi megállapodásra (lásd ebben az értelemben: 2008. szeptember 3-i Kadi és Al Barakaat International Foundation kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-402/05 és C-415/05 P, EU:C:2008:461, 286. pont). A felperes kérelmeit tehát úgy kell értelmezni, hogy azok lényegében azon aktus megsemmisítésére irányulnak, amellyel az Európai Tanács az Unió nevében 2016. március 18-án a Török Köztársasággal megállapodást szándékozott kötni (lásd ebben az

értelemben: 1994. augusztus 9-i Franciaország kontra Bizottság ítélet, C-327/91, EU:C:1994:305, 17. pont), és amelynek tartalma a 144/16. sz. sajtóközleménnyel közzétett EU–Törökország nyilatkozatban került kifejtésre.

- 47 Következésképpen a Törvényszék feladata annak megvizsgálása, hogy az ezen sajtóközleménnyel közzétett EU–Törökország nyilatkozat a jelen ügyben eljárás alá vont intézménynek, nevezetesen az Európai Tanácsnak betudható aktus létezését tárja-e fel, és hogy ezzel az aktussal az említett intézmény olyan nemzetközi megállapodást kötött-e, amelyet a felperes az EUMSZ 218. cikk megsértésével elfogadott „vitatott megállapodásnak” minősít, és amely a megtámadott aktusnak felel meg.
- 48 Mivel – az Európai Unió Bírósága alapokmánya 21. cikkének első bekezdése szempontjából – a megtámadott aktust a felperes a 144/16. sz. sajtóközlemény előterjesztésével konkretizálta, az ezen sajtóközleménnyel közzétett EU–Törökország nyilatkozat elfogadásának hátterét, valamint e nyilatkozat tartalmát szükséges értékelni annak meghatározásához, hogy ez a nyilatkozat az Európai Tanácsnak betudható és ezért az EUMSZ 263. cikkben előírt jogszerűségi vizsgálat hatálya alá tartozó aktusnak minősülhet-e, vagy ilyen aktus létezését tárhatja-e fel (lásd ebben az értelemben: 1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 14. pont), a jelen ügyben egy olyan aktusról van szó, amely a megtámadott aktusnak felel meg, és azt foglalja össze, amit a felperes „vitatott megállapodásnak” minősít.
- 49 Amint azt az EU–Törökország nyilatkozat említi, a 2016. március 18-i találkozó 2015 novembere óta a harmadik találkozó volt. Márpedig az előző két találkozót illetően, amelyekre 2015. november 29-én, illetve 2016. március 7-én került sor, a tagállami képviselők ezeken az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői minőségükben, nem pedig az Európai Tanács tagjaiként vettek részt.
- 50 Az állam-, illetve kormányfők első találkozója ugyanis „Az [Unió] állam-, illetve kormányfőinek találkozója [a] Török[...] [Köztársasággal], 2015. [november] 29. – EU–Törökország nyilatkozat” című sajtóközleményhez vezetett, amelyben jelezték, hogy „[a]z Európai Unió vezetői” tárgyaltak a „török féllel”.
- 51 Az állam-, illetve kormányfők második találkozója „Az [Unió] állam-, illetve kormányfőinek nyilatkozata” című sajtóközleményhez vezetett, amelyben jelezték, hogy „[a]z [Unió] állam-, illetve kormányfői” találkoztak a török miniszterelnökkel, és hogy „[m]egegyeztek, hogy [a Török Köztársaság által 2016. március 7-én eléjük tárt további javaslatokban] kifejtett alapelvek mentén folytatják munkájukat: minden, Törökországból a görög szigetekre újonnan átkelő irreguláris migráns visszaküldése az [Unió] költségén; a görög szigetekről [a] Török[...] [Köztársaság] által visszafogadott minden szír migránsért cserébe az uniós tagállamok egy másik szírt telepítenek át területükre az érvényben lévő kötelezettségvállalások keretében”.
- 52 Ebben az összefüggésben került sor a Bizottság 2016. március 16-i közleményének kiadására, amely nem tekinthető az EUMSZ 294. cikk (2) bekezdése értelmében vett javaslatnak (lásd ebben az értelemben: 1993. június 30-i Parlament kontra Tanács és Bizottság ítélet, C-181/91 és C-248/91, EU:C:1993:271, 17. és 18. pont). Ez a közlemény jelzi, hogy „[a] migrációs válság leküzdésére irányuló EU–Törökország együttműködés ezen új szakasza összehangolt erőfeszítéseket kíván [a] Görög[...] [Köztársaság] és [a] Török[...] [Köztársaság] részéről, a Bizottság, az uniós ügynökségek és a partnerszervezetek támogatásával”, és hogy „[s]zükségessé teszi továbbá a tagállamok által nyújtott támogatást a személyzet biztosítása, valamint az áttelepítési felajánlások iránti hajlandóság tekintetében egyaránt”.
- 53 A 144/16. sz. sajtóközleménnyel a 2016. március 18-i találkozó végén közzétett EU–Törökország nyilatkozat azonban az állam-, illetve kormányfők első és második találkozásának végén közzétett előző nyilatkozatokhoz képest eltérő.

- 54 A 2016. március 18-i találkozóhoz kapcsolódó 144/16. sajtóközlemény ugyanis először is azt jelzi, hogy az EU–Törökország nyilatkozat „[a]z Európai Tanács tagjai” és „a török partnerük[...]” közötti találkozó eredménye, másodsor azt, hogy „[a]z Európai Tanács tagjai” találkoztak török partnerükkel, harmadszor pedig azt, hogy „az EU és [a] Török[...] [Köztársaság]” állapodott meg az ezen nyilatkozatban kifejtett újabb intézkedésekről. Meg kell tehát határozni, hogy e kifejezések használatából az következik-e, hogy – amint azt a felperes állítja – a tagállami képviselők az „Európai Tanács” intézménye tagjainak minőségében vettek részt a 2016. március 18-i találkozón, vagy hogy ennek az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek minőségében tettek eleget.
- 55 E tekintetben a Törvényszék kiemeli, hogy jöllehet a 144/16. sajtóközlemény, amellyel az EU–Törökország nyilatkozatot tették közzé, a felperes által a keresetlevél mellékletében feltüntetett internetes változatában a főszabály szerint az Európai Tanács munkáihoz kapcsolódó, „Külügyek és nemzetközi kapcsolatok” megjegyzést tartalmazza, e közleménynek az Európai Tanács által benyújtott PDF változata a „nemzetközi csúcstalálkozó” kifejezésekkel nyújt tájékoztatást, amelyek főszabály szerint az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek a harmadik államok képviselőivel történő találkozóra utalnak. Következésképpen ezen megjegyzések jelenlétével kapcsolatban semmilyen következtetés nem vonható le.
- 56 Továbbá az EU–Törökország nyilatkozat tartalmát illetően „[a]z Európai Tanács tagjai” kifejezés használata, valamint annak a megjelölése, hogy az Unió állapodott meg a Török Köztársasággal az újabb intézkedésekről, kétségtelenül azt feltételezheti, hogy az uniós tagállamok képviselői a 2016. március 18-i találkozón az „Európai Tanács” intézménye tagjainak minőségében jártak el, és az ezen intézmény EUSZ 15. cikk (1) bekezdésében kifejezetten említett jogalkotási hatáskörének hiánya ellenére úgy határoztak, hogy e harmadik állammal jogilag megállapodást kötnek és arra nem az EUMSZ 218. cikkben előírt eljárásnak megfelelően kerül sor.
- 57 Mindazonáltal 2016. november 18-i válaszában az Európai Tanács azt a magyarázatot adja, hogy az EU–Törökország nyilatkozatban szereplő, „[a]z Európai Tanács tagjai” kifejezést úgy kell érteni, mint az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőire való hivatkozást, ugyanis utóbbiak alkotják az Európai Tanácsot. Egyébiránt az említett nyilatkozatban az arra a tényre való hivatkozást, hogy „az EU és [a] Török[...] [Köztársaság]” egyetértett egyes újabb intézkedésekről, az magyarázza, hogy egyszerűsítsék a szélesebb nyilvánossághoz szóló kifejezéseket a sajtóközleményben.
- 58 Márpedig ezen intézmény szerint ebben az újságírói összefüggésben „az EU” kifejezést úgy kell érteni, hogy az az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőire hivatkozik. E tekintetben az Európai Tanács a jelen esetben szóban forgó EU–Törökország nyilatkozat közzétételének formáját, azaz a sajtóközlemény formáját hangsúlyozta, amely jellege miatt csak tájékoztatásra szolgál és nincs jogi kötőereje. Az alperes ugyanis hangsúlyozza, hogy ezt a tájékoztató anyagot a Tanács Főtitkárságának sajtószolgálatja készítette a szélesebb nyilvánosság számára. Ez magyarázza egyrészt azt, hogy az interneten közzétett néhány dokumentumot – mint a felperes által benyújtott EU–Törökország nyilatkozathoz kapcsolódó 144/16. sz. sajtóközlemény internetes változata – „Európai Tanács/az Európai Unió Tanácsa” dupla fejléccel látják el, másrészt pedig azt a tényt, hogy egyes dokumentumokat néha figyelmetlenségből az e két intézmény és az Európai Tanács elnöke által közösen használt internetes oldal nem megfelelő rovataiba töltik fel.
- 59 Az ilyen tájékoztató anyag célközönsége miatt a sajtóközlemény, amelyben az EU–Törökország nyilatkozat kifejtésre került, szándékosan használ egyszerűsített megfogalmazásokat, hétköznapi és rövidebb kifejezéseket. Mindazonáltal a kifejezések ilyen leegyszerűsítése nem használható jogi és normatív értékelések elvégzésére, és az különösen nem változtathatja meg a hozzá kapcsolódó eljárás tartalmát vagy jogi jellegét, amely egy nemzetközi csúcstalálkozó, amint azt az EU–Törökország nyilatkozatra vonatkozó sajtóközlemény PDF változata jelzi.

- 60 Ezért az Európai Tanács szerint „[a]z Európai Tanács tagjai” és „az EU” kifejezések nem megfelelő használata az EU–Törökország nyilatkozatot kifejtő 144/16. sz. sajtóközleményben semmilyen módon nem érintheti azon jogállást és szerepet, amelyben a tagállami képviselők török partnerükkel találkoztak, így a jelen esetben állam-, illetve kormányfői minőségükben, és semmilyen módon nem kötelezheti az Uniót. A 144/16. sz. sajtóközleményben közzétett EU–Törökország nyilatkozat valójában csak az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek a török partnerükkel szembeni politikai kötelezettségvállalása.
- 61 Az Európai Tanács ezen magyarázataira figyelemmel, valamint a 144/16. sz. sajtóközleményben közzétett EU–Törökország nyilatkozatban szereplő, „[a]z Európai Tanács tagjai” és „az EU” kifejezések kétértelműségére tekintettel e kifejezések értelmének meghatározása érdekében a 2016. március 18-i találkozóhoz kapcsolódó dokumentumokra szükséges hivatkozni.
- 62 Márpedig e tekintetben a Törvényszék megállapítja, hogy a 2016. március 18-i találkozóhoz kapcsolódó, az Európai Tanács által a Törvényszék felhívására benyújtott hivatalos dokumentumok azt bizonyítják, hogy két külön eseménynek, nevezetesen ezen intézmény ülésének, valamint egy nemzetközi csúcstalálkozóknak a megszervezésére került sor párhuzamosan, jogi, protokolláris és szervezeti szempontból elkülönülten, ami megerősíti e két esemény eltérő jogi jellegét.
- 63 Egyrészt ugyanis a Törvényszék kérdéseire 2016. november 18-án adott válaszaiban az Európai Tanács az általa közzétett különböző sajtóanyagok benyújtásával elmagyarázta, hogy az Európai Tanács ülésének eredetileg két napon keresztül kellett volna tartania, azonban a bekövetkezett migrációs események miatt úgy határoztak, hogy ennek az ülésnek csak egy napot, 2016. március 17-ét szentelik, és az Európai Tanács ülésének az eredetileg 2016. március 18-ra tervezett második napját felváltja az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfőinek a török partnerükkel való találkozója, amelyre költségvetési, biztonsági és hatékonysági okokból ugyanabban az épületben került sor, mint amelyet az Európai Tanács és a Tanács üléseihez használnak.
- 64 Másrészt az Európai Tanács elnökének a különböző uniós tagállamokhoz 2016. március 9-én intézett meghívásából különösen kitűnik, hogy „[a]z Európai Tanács tagjai[t]” 2016. március 17-én meghívták az Európai Tanács ülésére, amelynek során a munkavégzés a tervek szerint 16:45-től 19:30-ig tartott, amelyet vacsora követett, miközben 2016. március 18-án „az [uniós] állam-, illetve kormányfőknek és Törökország kormányfőjének” az érkezésére 9:15 és 9:45 között került sor, amelyet „az [uniós] állam-, illetve kormányfők és Törökország kormányfője számára szervezett munkaebéd” követett 10 órakor. A Tanács főtitkárának a Török Köztársaság Unió mellett működő képviselőjéhez intézett 2016. március 11-i feljegyzése ugyanezekkel a kifejezésekkel írja le a 2016. március 18-i találkozó menetét, és a török miniszterelnököt az uniós állam-, illetve kormányfőkkel, nem pedig az Európai Tanács tagjaival való találkozóra hívta meg.
- 65 Egyébiránt a Tanács „Adminisztrációs” Főigazgatóságának a Protokollért és Ülésekért Felelős Igazgatósága a „Protokollszolgálat munkaprogramja” című 2016. március 18-i feljegyzésében a 2016. március 18-i találkozóval kapcsolatban jelzi, hogy „az Európai Tanács tagjainak, a Török Köztársaság miniszterelnökének és az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselőjének” érkezése 12 óra és 12:45 között nem protokolláris sorrendben történik, és hogy „munkaebédet [szolgálnak fel] az Európai Tanács tagjainak és a főképviselőnek” 13 órától, nincs azonban utalás a török miniszterelnök jelenlétére. Ellenben a protokollért felelős szolgálat által készített ezen feljegyzés meghívta a résztvevőket „az állam-, illetve kormányfőknek és az [Unió] főképviselőjének Törökország miniszterelnökével való munkaülésére”, amelyre 15 órától került sor, és ez megerősíti azt a tényt, hogy az uniós tagállamok képviselőit ez utóbbi minőségükben, nem pedig az Európai Tanács tagjakénti minőségükben hívták meg a török partnerükkel való találkozóra.

- 66 Az uniós tagállamoknak és a Török Köztársaságnak hivatalosan megküldött ezen dokumentumok ezért bizonyítják, hogy a 144/16. sz. sajtóközleményben közzétett EU–Törökország nyilatkozat sajnálatosan kétértelmű kifejezései ellenére e tagállamok képviselői az említett tagállamok állam-, illetve kormányfői minőségében találkoztak 2016. március 18-án a török miniszterelnökkel az Európai Tanács és a Tanács közös helyiségeinek épületében, a Justus Lipsius épületben.
- 67 E tekintetben abból a körülményből, hogy az Európai Tanács elnöke és a Bizottság elnöke, akiket formálisan nem hívtak meg, egyaránt jelen volt ezen a találkozón, nem lehet azt megállapítani, hogy az Európai Tanács valamennyi említett tagjának jelenléte miatt a 2016. március 18-i találkozóra az Európai Tanács és a török miniszterelnök között került sor.
- 68 Az Európai Tanács ugyanis az elnöke által benyújtott több dokumentumra való hivatkozással jelezte, hogy gyakorlatilag az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői a Török Köztársasággal való tárgyalásokkal kapcsolatos képviselői és koordinációs feladattal bízták meg az elnököt a nevükben, ami megmagyarázza azt, hogy az elnök miért volt jelen a 2016. március 18-i találkozón. Hasonlóképpen, a Bizottság elnökének az e találkozón való jelenlétét az a tény magyarázza, hogy az említett találkozó a Török Köztársasággal való azon politikai párbeszéd folytatóságába illeszkedett, amelyet az uniós állam-, illetve kormányfők 2015. szeptember 23-i felhívására a Bizottság 2015 októberében kezdeményezett. Márpedig, amint azt az Európai Tanács jogosan hangsúlyozza, ezek a dokumentumok a 2016. március 18-i munkálatokat illetően kifejezetten és többször hivatkoznak az uniós állam-, illetve kormányfőknek a török partnerükkel folytatott találkozására, nem pedig az Európai Tanács ülésére. Különösen ez az eset áll fenn az Európai Tanács elnökének 151/16. számú nyilatkozatát illetően, amelyet közvetlenül a 2016. március 18-i találkozó után közöltek, és amely „Donald Tusk elnök [uniós] állam-, illetve kormányfők és a Törökország közötti találkozó végén tett megjegyzései” címet viseli.
- 69 E körülmények között a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a 144/16. sz. sajtóközleményben közzétett EU–Törökország nyilatkozatban szereplő, „[a]z Európai Tanács tagjai” és „az EU” kifejezéseket úgy kell érteni, mint az uniós állam-, illetve kormányfőkre való hivatkozásokat, akik – ahogy az állam-, illetve kormányfők 2015. november 29-i első, illetve 2016. március 7-i második találkozásán – találkoztak török partnerükkel, és a közrendnek főként Görögország területén való helyállítása érdekében olyan operatív intézkedésekben állapodtak meg, amelyek a már felidézett, illetve az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői török partnerükkel folytatott első és második találkozásának végén sajtóközlemények formájában közzétett nyilatkozatokban korábban kifejtett intézkedéseknek felelnek meg. Ezt megerősíti az a tény, hogy az állam-, illetve kormányfők 2015. november 29-én tartott második találkozásának végén elfogadott nyilatkozat egyaránt és felváltva használta „az EU” és „az európai vezetők” kifejezéseket az uniós tagállamok képviselőinek a megjelölésére, akik az említett tagállamok állam-, illetve kormányfői minőségében jártak el ezen a 2015. november 29-i találkozón, amely hasonló a 2016. március 18-i találkozóhoz.
- 70 Ebből az átfogó háttérből, amely az EU–Törökország nyilatkozatot kifejtő 144/16. sz. sajtóközleménynek a Tanács internetes oldalán való feltöltését előzte meg, az tűnik ki, hogy a migrációs válság kezelésével kapcsolatban az Európai Tanács intézményként nem fogadott el az Unió nevében a török kormánnyal való megállapodás megkötésére vonatkozó határozatot, és az Uniót sem kötelezte az EUMSZ 218. cikk alapján. Következésképpen az Európai Tanács nem fogadott el olyan aktust, amely a felperes által leírt megtámadott aktusnak felel meg, és amelynek tartalma e sajtóközleményben került kifejtésre.
- 71 Az előző megfontolások összességéből következik, hogy a 144/16. sz. sajtóközleményben közzétett EU–Törökország nyilatkozat, függetlenül attól, hogy az – amint azt az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság állítja – politikai jellegű nyilatkozat, vagy éppen ellenkezőleg – amint azt a felperes állítja – kötelező joghatások kiváltására alkalmas aktus, nem tekinthető sem az Európai Tanács, sem pedig egyébként valamely más uniós intézmény, szerv vagy hivatal által elfogadott aktusnak, vagy az ilyen aktus létezését feltáró olyan aktusnak, amely a megtámadott aktusnak felel meg.

- 72 A teljesség kedvéért, az EU–Törökország nyilatkozatban szereplő azon tényre való hivatkozásra tekintettel, hogy „[az EU és a Török Köztársaság] újabb intézkedésekről állapot[ott] meg”, a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy még azt is feltételezve, hogy a 2016. március 18-i találkozón informálisan nemzetközi megállapodás megkötésére kerülhetett sor, amit a jelen esetben az Európai Tanács, a Tanács és a Bizottság tagad, ez a megállapodás az uniós tagállamok állam-, illetve kormányfői és a török miniszterelnök cselekménye lett volna.
- 73 Márpedig az EUMSZ 263. cikk alapján előterjesztett kereset keretében a Törvényszék nem rendelkezik hatáskörrel arra, hogy a tagállamok által megkötött nemzetközi megállapodás jogszerűségéről döntsön (2015. május 5-i Spanyolország kontra Parlament és Tanács ítélet, C-146/13, EU:C:2015:298, 101. pont).
- 74 Következésképpen helyt kell adni az Európai Tanács által emelt, hatáskör hiányára alapított kifogásnak, emlékeztetve arra, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkének nem célja a Szerződésekben szabályozott bírósági felülvizsgálati rendszer módosítása (2013. október 3-i Inuit Tapiriit Kanatami és társai kontra Parlament és Tanács ítélet, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 97. pont).
- 75 Mivel a Törvényszék helyt adott a hatáskör hiányára alapított kifogásnak, és a keresetet ennél fogva el kell utasítani, NQ, NR, NS, NT, NU és NV, valamint a Belga Királyság, a Görög Köztársaság és a Bizottság beavatkozási kérelmeiről már nem szükséges határozni.

A költségekről

- 76 Az eljárási szabályzat 134. cikkének (1) bekezdése értelmében a Törvényszék a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mindazonáltal ugyanezen szabályzat 135. cikkének (1) bekezdése értelmében, ha az a méltányosság alapján indokolt, a Törvényszék határozhat úgy, hogy a pervesztes felet a saját költségein felül a másik fél költségei csak egy részének viselésére kötelezi, vagy e címen nem kötelezi a költségek viselésére.
- 77 Tekintettel a jelen ügy körülményeire, különösen pedig a 144/16. sz. sajtóközlemény kétértelmű megfogalmazására, a Törvényszék méltányosnak ítéli azt, hogy mindegyik fél maga viselje saját költségeit.
- 78 Az eljárási szabályzat 144. cikkének (10) bekezdése alapján, ha az alapügyben a beavatkozási kérelemről történő határozathozatalt megelőzően befejeződik az eljárás, a beavatkozást kérelmező, valamint a felperes és az alperes maguk viselik a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült saját költségeiket. Következésképpen NF-nek, az Európai Tanácsnak, valamint NQ-nak, NR-nek, NS-nek, NT-nek, NU-nak és NV-nek, valamint a Belga Királyságnak, a Görög Köztársaságnak és a Bizottságnak maguknak kell viselniük a beavatkozási kérelemmel összefüggésben felmerült saját költségeiket.

A fenti indokok alapján

A TÖRVÉNYSZÉK (kibővített első tanács)

a következőképpen határozott:

- 1) A Törvényszék elutasítja a keresetet, **az annak elbírálásával kapcsolatos hatáskörének hiánya miatt.**
- 2) Nem szükséges határozni az NQ, az NR, az NS, az NT, az NU és az NV, valamint a Belga Királyság, a Görög Köztársaság és az Európai Bizottság által előterjesztett beavatkozási kérelmekről.

- 3) NF és az Európai Tanács maguk viselik saját költségeiket.
- 4) **NQ, NR, NS, NT, NU és NV, valamint a Belga Királyság, a Görög Köztársaság és a Bizottság maguk viselik saját költségeiket.**

Luxembourg, 2017. február 28.

E. Coulon
hivatalvezető

I. Pelikánová
elnök