Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

18 päivänä joulukuuta 2025*

Muutoksenhaku – Yhteinen turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka – Asetus (EU) 2016/1624 – Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus Euroopan unionin ulkorajoilla – Eurooppalainen raja- ja merivartiosto – Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) – Perusoikeuksien suojaamista koskevat Frontexin velvoitteet – Frontexin koordinoima yhteinen palautusoperaatio – Sopimussuhteen ulkopuolinen Frontexin vastuu – Tällaisten velvoitteiden laiminlyönnin ja aiheutuneen vahingon välinen syy-yhteys

Asiassa C-679/23 P,

jossa on kyse Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 56 artiklaan perustuvasta valituksesta, joka on pantu vireille 14.11.2023,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA ja

YB,

edustajinaan L.-M. Komp, A. M. van Eik, advocaten, ja E. Sharpston, BL,

valittajina,

ja jossa muuna osapuolena on

Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex), asiamiehinään aluksi H. Caniard, R.-A. Popa ja C. Rueger, sittemmin H. Caniard, C. Carroll ja R.-A. Popa, avustajinaan B. Wägenbaur, avocat,

vastaajana ensimmäisessä oikeusasteessa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

* Oikeudenkäyntikieli: englanti.

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti T. von Danwitz, jaostojen puheenjohtajat F. Biltgen, K. Jürimäe, L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer, O. Spineanu-Matei (esittelevä tuomari) sekä tuomarit S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi ja B. Smulders,

julkisasiamies: T. Ćapeta,

kirjaaja: hallintovirkamies C. Strömholm,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 4.2.2025 pidetyssä istunnossa esitetyn,

kuultuaan julkisasiamiehen 12.6.2025 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 WS ym. vaativat valituksellaan unionin tuomioistuinta kumoamaan unionin yleisen tuomioistuimen 6.9.2023 antaman tuomion WS ym. v. Frontex (T-600/21, jäljempänä valituksenalainen tuomio), jolla unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi heidän kanteensa, jolla vaadittiin korvausta vahingoista, jotka väitetysti aiheutuivat heille siitä, että Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex) ei noudattanut velvoitteitaan, jotka kuuluvat sille ensiksi eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 863/2007, neuvoston asetuksen (EY) N:o 2007/2004 ja neuvoston päätöksen 2005/267/EY kumoamisesta 14.9.2016 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/1624 (EUVL 2016, L 251, s. 1), toiseksi Frontexin tavanomaisen toimintamenettelyn, jonka tarkoituksena on taata perusoikeuksien kunnioittaminen kyseisen viraston toteuttamien yhteisten operaatioiden ja pilottihankkeiden yhteydessä (jäljempänä tavanomainen toimintamenettely), 1–5 vaiheen ja kolmanneksi Frontexin koordinoimia yhteisiä palautusoperaatioita koskevien menettelyohjeiden (jäljempänä Frontexin menettelyohjeet) 4 artiklan nojalla.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Asetus (EU) 2016/1624

2 Asetus 2016/1624 kumottiin eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta 13.11.2019 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2019/1896 (EUVL 2019, L 295, s. 1) 3.12.2019 alkavin vaikutuksin lukuun ottamatta asetuksen 2016/1624 20, 30 ja 31 artiklaa, jotka kumottiin 1.1.2021 alkavin vaikutuksin. Kun otetaan huomioon asian tosiseikkojen tapahtuma-aika, asetusta 2016/1624 sovelletaan kuitenkin ajallisesti kyseiseen oikeusriitaan.

3 Asetuksen 2016/1624 johdanto-osassa oli muun muassa seuraavat perustelukappaleet:

”_ _

(6) Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta olisi ylläpidettävä siten, että vastuu on jaettu [Frontexin] ja rajaturvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten kesken, mukaan lukien rannikkovartiostot niiden toteuttaessa merirajojen valvontaoperaatioita ja hoitaessa muita rajavalvontatehtäviä. Vaikka jäsenvaltioilla on edelleen ensisijainen vastuu ulkorajojensa turvallisuudesta oman etunsa ja kaikkien jäsenvaltioiden edun vuoksi, [Frontexin] olisi tuettava ulkorajojen turvallisuuteen liittyvien [Euroopan] unionin toimenpiteiden soveltamista lujittamalla, arvioimalla ja koordinoimalla kyseisiä toimenpiteitä toteuttavien jäsenvaltioiden toimia.

– –

(14) [Frontexin] tehtävien ja toimivallan laajentamista olisi tasapainotettava lujittamalla perusoikeuksia koskevia takeita ja lisäämällä vastuuvelvollisuutta.

– –

(16) [Frontex] tukeutuu toiminnassaan jäsenvaltioiden yhteistyöhön, jotta se voi hoitaa tehtävänsä tuloksellisesti. Tämän vuoksi on tärkeää, että [Frontex] ja jäsenvaltiot toimivat vilpittömässä mielessä sekä vaihtavat täsmällisiä tietoja ajoissa. – –

– –

(32) Eurooppa-neuvosto kehotti 15 päivänä lokakuuta 2015 laajentamaan Frontexin toimivaltuuksia palauttamisen alalla antamalla sille oikeus järjestää omasta aloitteestaan yhteisiä palautusoperaatioita – –

(33) [Frontexin] olisi lisättävä jäsenvaltioille antamaansa apua kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa, jollei unionin palautuspolitiikasta muuta johdu, sekä [jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi 16.12.2008 annetun] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2008/115/EY [(EUVL 2008, L 348, s. 98)] mukaisesti. Sen olisi erityisesti koordinoitava ja järjestettävä palautusoperaatioita yhdestä tai useammasta jäsenvaltiosta sekä järjestettävä ja toteutettava palautusinterventioita sellaisten jäsenvaltioiden palautusjärjestelmien tukemiseksi, jotka tarvitsevat teknistä ja operatiivista lisäapua täyttääkseen velvoitteensa palauttaa kolmansien maiden kansalaiset mainitun direktiivin mukaisesti.

(34) [Frontexin] olisi perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen annettava jäsenvaltioille tarvittavaa apua palautettavien henkilöiden palautusoperaatioiden ja palautusinterventioiden järjestämisessä. Sen ei pitäisi ottaa kantaa jäsenvaltioiden tekemien palautuspäätösten sisältöön. – –

– –

(36) Mahdollinen jäsenvaltion ja kolmannen maan välinen järjestely ei vapauta [Frontexia] tai jäsenvaltioita unionin oikeuteen tai kansainväliseen oikeuteen perustuvista velvoitteistaan eikä etenkään palautuskiellon periaatteen noudattamisesta.

(37) [Frontexin] olisi perustettava jäsenvaltioiden käyttöön asettamista pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvojista ja saattajista sekä palautusasiantuntijoista koostuvia reservejä, joita olisi käytettävä palautusoperaatioiden aikana ja joiden olisi oltava osa palautusinterventioihin lähetettäviä räätälöityjä eurooppalaisia palautusinterventioryhmiä. Reserveihin olisi kuuluttava henkilöstöä, jolla on lasten suojelua koskevaa erityisasiantuntemusta. [Frontexin] olisi annettava heille tarpeellinen koulutus.

– –

(39) Palauttamiseen liittyviin toimiin osallistuvasta henkilöstöstä olisi annettava erityissäännöksiä, joissa täsmennetään heidän tehtävänsä, valtuutensa ja vastuualueensa. – –

– –

(47) Eurooppalaisen raja- ja merivartioston, johon sisältyvät [Frontex] ja rajavalvonnasta vastaavat jäsenvaltioiden kansalliset viranomaiset, myös rannikkovartiostot niiden hoitaessa rajavalvontatehtäviä, olisi tehtäviään hoitaessaan kunnioitettava täysimääräisesti perusoikeuksia ja noudatettava erityisesti Euroopan unionin perusoikeuskirjaa, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, [Roomassa 4.11.1950 allekirjoitettua] ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehtyä yleissopimusta, asiaa koskevaa kansainvälistä oikeutta, kuten lapsen oikeuksia koskevaa Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimusta[, jonka Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi 20.11.1989 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1577, s. 3) ja joka tuli voimaan 2.9.1990], kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaa yleissopimusta[, jonka Yhdistyneiden kansakuntien yleiskokous hyväksyi 18.12.1979 (Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 1249, nro I-20378, s. 13) ja joka tuli voimaan 3.9.1981], [Genevessä 28.7.1951 allekirjoitettua] pakolaisten oikeusasemaa koskevaa yleissopimusta [(Yhdistyneiden kansakuntien sopimuskokoelma, nide 189, s. 150, ro 2545 (1954), joka tuli voimaan 22.4.1954 ja jota on täydennetty pakolaisten oikeusasemaa koskevalla pöytäkirjalla, joka tehtiin New Yorkissa 31.1.1967 ja joka tuli voimaan 4.10.1967] sekä kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palautuskiellon periaatetta – –

(48) Koska [Frontexin] tehtävät ovat lisääntyneet, sen olisi kehitettävä edelleen strategiaa, jolla seurataan perusoikeuksien suojelua ja varmistetaan se, ja pantava strategia täytäntöön. Sen olisi tätä varten annettava perusoikeusvastaavalle [Frontexin] toimeksiannon ja koon kannalta riittävästi resursseja ja henkilöstöä. Perusoikeusvastaavan olisi saatava käyttöönsä kaikki tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat tiedot. [Frontexin] olisi tehtävässään edistettävä aktiivisesti ulkorajojen turvallisuuteen liittyvän unionin säännöstön soveltamista, myös perusoikeuksien kunnioittamisen ja kansainvälisen suojelun osalta.

– –

(50) Tällä asetuksella olisi perustettava [Frontexille] valitusmekanismi yhteistyössä perusoikeusvastaavan kanssa, jotta voidaan taata, että perusoikeuksia kunnioitetaan kaikessa [Frontexin] toiminnassa. Mekanismin olisi oltava hallinnollinen mekanismi, jossa perusoikeusvastaava olisi vastuussa [Frontexille] osoitettujen valitusten käsittelystä tavalla, joka kunnioittaa oikeutta hyvään hallintoon. Perusoikeusvastaavan olisi arvioitava, täyttääkö valitus tutkittavaksi ottamisen edellytykset, rekisteröitävä tutkittavaksi otetut valitukset, toimitettava kaikki rekisteröidyt valitukset pääjohtajalle, välitettävä ryhmien

jäseniä koskevat valitukset heidän kotijäsenvaltiolleen ja rekisteröitävä [Frontexin] tai kyseisen jäsenvaltion jatkotoimet. Mekanismin olisi oltava tehokas, ja sillä olisi varmistettava, että valitusten johdosta toteutetaan asianmukaisia jatkotoimia. Valitusmekanismi ei saisi vaikuttaa hallinnollisten ja oikeudellisten muutoksenhakukeinojen saatavuuteen, eikä sen käyttäminen saisi olla edellytyksenä tällaisten muutoksenhakukeinojen käytölle. – –

– –”

4 Asetuksen 2 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan

– –

4) ’Euroopan raja- ja merivartioryhmillä’ osallistuvista jäsenvaltioista tulevien rajavartijoiden ja muun asiaankuuluvan henkilöstön, myös jäsenvaltioiden [Frontexiin] kansallisiksi asiantuntijoiksi tilapäisesti lähettämien rajavartijoiden ja muun asiaankuuluvan henkilöstön, ryhmiä, jotka lähetetään yhteisiin operaatioihin ja nopeisiin rajainterventioihin sekä toimimaan osana muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmiä;

5) ’vastaanottavalla jäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, jossa yhteinen operaatio tai nopea rajainterventio, palautusoperaatio tai palautusinterventio toteutetaan tai josta se käynnistetään tai johon muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmä lähetetään;

6) ’kotijäsenvaltiolla’ jäsenvaltiota, jossa Euroopan raja- ja merivartioryhmän jäsen on rajavartijana tai kuuluu muuhun asiaankuuluvaan henkilöstöön;

– –

8) ’ryhmien jäsenellä’ Euroopan raja- ja merivartioryhmän tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin palautusoperaatioissa tai palautusinterventioissa osallistuvan henkilöstön ryhmän jäsentä;

– –

11) ’palauttamisella’ direktiivin 2008/115/EY 3 artiklan 3 alakohdassa määriteltyä palauttamista;

12) ’palautuspäätöksellä’ hallinnollista tai oikeudellista päätöstä tai muuta toimenpidettä, jolla kolmannen maan kansalaisen oleskelu todetaan laittomaksi ja jolla asetetaan tai todetaan direktiivin 2008/115/EY mukainen velvoite poistua maasta;

13) ’palautettavalla henkilöllä’ laittomasti oleskelevaa kolmannen maan kansalaista, josta jokin jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen;

14) ’palautusoperaatiolla’ operaatiota, jota [Frontex] koordinoi ja jossa yksi tai useampi jäsenvaltio antaa teknistä ja operatiivista tukea ja jossa palautettavat henkilöt yhdestä tai useammasta jäsenvaltiosta palautetaan joko pakkotoimin tai vapaaehtoisesti;

15) ’palautusinterventiolla’ [Frontexin] toimea, jossa jäsenvaltioille annetaan tehostettua teknistä ja operatiivista apua, johon kuuluu eurooppalaisten palautusinterventioryhmien lähettäminen jäsenvaltioihin ja palautusoperaatioiden järjestäminen;

– –”

5 Asetuksen 3 artiklan, jonka otsikko oli ”Eurooppalainen raja- ja merivartiosto”, 1 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Eurooppalaisen raja- ja merivartioston muodostavat [Frontex] ja rajaturvallisuudesta vastaavat jäsenvaltioiden viranomaiset, myös rannikkovartiostot niiden hoitaessa rajavalvontatehtäviä.”

6 Asetuksen 4 artiklassa, jonka otsikko oli ”Euroopan yhdennetty rajaturvallisuus”, säädettiin seuraavaa:

”Euroopan yhdennettyyn rajaturvallisuuteen kuuluvat seuraavat osatekijät:

– –

h) sellaisten laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttaminen, joista jokin jäsenvaltio on tehnyt palautuspäätöksen;

– –”

7 Asetuksen 2016/1624 5 artiklan, jonka otsikko oli ”Jaettu vastuu”, 1 ja 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. ”Eurooppalainen raja- ja merivartiosto ylläpitää Euroopan yhdennettyä rajaturvallisuutta siten, että vastuu on jaettu [Frontexin] ja rajaturvallisuudesta vastaavien kansallisten viranomaisten kesken – –

– –

3. [Frontex] tukee ulkorajojen turvallisuuteen liittyvien unionin toimenpiteiden soveltamista lujittamalla, arvioimalla ja koordinoimalla jäsenvaltioiden toimia kyseisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa sekä palauttamisen alalla.”

8 Asetuksen 9 artiklan, jonka otsikko oli ”Velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä”, sanamuoto oli seuraava:

”[Frontexia] sekä rajaturvallisuudesta ja palauttamisesta vastaavia kansallisia viranomaisia – – sitoo velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä sekä tietojenvaihtovelvoite.”

9 Asetuksen 14 artiklassa, jonka otsikko oli ”[Frontexin] toimet ulkorajoilla”, säädettiin seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi pyytää [Frontexin] apua ulkorajojen valvontaa koskevien velvoitteidensa täytäntöönpanossa. [Frontex] myös toteuttaa toimenpiteitä 19 artiklan mukaisesti.

2. [Frontex] järjestää asianmukaista teknistä ja operatiivista apua vastaanottavalle jäsenvaltiolle ja voi, asiaa koskevan unionin ja kansainvälisen oikeuden, myös palautuskiellon periaatteen, mukaisesti toimien ryhtyä yhteen tai useampaan seuraavista toimenpiteistä:

a) yhden tai useamman jäsenvaltion yhteisten operaatioiden koordinointi sekä Euroopan raja- ja merivartioryhmien lähettäminen;

– –”

10 Asetuksen 22 artiklassa säädettiin seuraavaa:

”1. [Frontex] varmistaa yhteisten operaatioiden, pilottihankkeiden tai nopeiden rajainterventioiden kaikkien järjestelyihin liittyvien seikkojen operatiivisen toteutuksen, myös [Frontexin] henkilöstön jäsenten läsnäolon.

– –

3. Koordinointivastaava toimii [Frontexin] puolesta kaikissa Euroopan raja- ja merivartioryhmien lähettämistä koskevissa kysymyksissä. Koordinointivastaavan tehtävänä on edistää vastaanottavien ja osallistuvien jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä ja koordinointia. Koordinointivastaavan tehtäviin kuuluu erityisesti

– –

b) valvoa toimintasuunnitelman asianmukaista täytäntöönpanoa, myös perusoikeuksien suojelun osalta, ja raportoida tästä [Frontexille];

– –”

11 Asetuksen 2016/1624 25 artiklan, jonka otsikko oli ”Toimien keskeyttäminen tai lopettaminen”, 1, 3 ja 4 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Pääjohtaja lopettaa [Frontexin] toimet, jos näiden toimien toteuttamisen edellytykset eivät enää täyty. Pääjohtaja ilmoittaa asiasta asianomaiselle jäsenvaltiolle ennen lopettamista.

– –

3. Pääjohtaja voi asiasta asianomaiselle jäsenvaltiolle ilmoitettuaan peruuttaa toimen rahoituksen taikka keskeyttää tai lopettaa sen, jos vastaanottava jäsenvaltio ei noudata toimintasuunnitelmaa.

4. Pääjohtaja voi perusoikeusvastaavaa kuultuaan ja asiasta asianomaiselle jäsenvaltiolle ilmoitettuaan peruuttaa yhteisen operaation, nopean rajaintervention, pilottihankkeen, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmän toiminnan, palautusoperaation, palautusintervention tai työjärjestelyn rahoituksen taikka keskeyttää tai lopettaa tällaiset toimet kokonaan tai osittain, jos hän katsoo, että perusoikeuksia tai kansainvälistä suojelua koskevia velvoitteita rikotaan ja rikkomiset ovat vakavia tai ne todennäköisesti jatkuvat. Pääjohtaja ilmoittaa tällaisesta päätöksestä hallintoneuvostolle.”

12 Asetuksen 26 artiklassa, jonka otsikko oli ”Toimien arviointi”, säädettiin seuraavaa:

”Pääjohtaja arvioi yhteisten operaatioiden ja nopeiden rajainterventioiden, pilottihankkeiden, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmien lähettämisen ja kolmansien maiden kanssa tehtävän operatiivisen yhteistyön tulokset. Hän toimittaa hallintoneuvostolle yksityiskohtaiset arviointikertomukset 60 päivän kuluessa näiden toimien päättymisestä yhdessä perusoikeusvastaavan huomautusten kanssa. Pääjohtaja laatii kyseisistä tuloksista kattavan vertailevan analyysin tulevien toimien laadun, johdonmukaisuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi ja sisällyttää kyseisen analyysin [Frontexin] vuotuiseen toimintakertomukseen.”

13 Asetuksen 27 artiklassa, jonka otsikko oli ”Palauttaminen”, säädettiin seuraavaa:

”1. [Frontexin] tehtäviin kuuluu palauttamisen osalta perusoikeuksia ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita sekä kansainvälistä oikeutta, pakolaisten suojelu ja lapsen oikeudet mukaan lukien, kunnioittaen erityisesti

a) koordinoida teknisellä ja operatiivisella tasolla palauttamiseen liittyviä jäsenvaltioiden toimia, mukaan lukien vapaaehtoisia paluita, yhdennetyn palauttamisen hallintajärjestelmän aikaansaamiseksi jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten kesken yhteistyössä kolmansien maiden asianomaisten viranomaisten ja muiden asianomaisten sidosryhmien kanssa;

b) antaa teknistä ja operatiivista apua niille jäsenvaltioille, jotka kokevat palautusjärjestelmiinsä liittyviä erityisiä haasteita;

– –

2. Edellä 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettuun tekniseen ja operatiiviseen apuun sisältyy toimia, joilla jäsenvaltioiden toimivaltaisia viranomaisia voidaan auttaa toteuttamaan palautusmenettelyjä tarjoamalla erityisesti:

a) tulkkauspalveluja;

– –

c) neuvontaa palautusmenettelyjen toteuttamisesta ja hallinnoinnista direktiivin 2008/115/EY mukaisesti;

d) direktiivin 2008/115/EY ja kansainvälisen oikeuden mukaista neuvontaa ja apua toimenpiteissä, jotka ovat tarpeen sen varmistamiseksi, että palautettavien henkilöiden olinpaikka on tiedossa ennen palauttamista, ja palautettavien henkilöiden pakenemisen estämiseksi.

– –”

14 Asetuksen 28 artiklassa, jonka otsikko oli ”Palautusoperaatiot”, säädettiin seuraavaa:

”1. [Frontex] antaa tarvittavaa apua ja varmistaa yhden tai useamman osallistuvan jäsenvaltion pyynnöstä palautusoperaatioiden koordinoinnin tai järjestämisen, myös vuokraamalla lentokoneita tällaisia operaatioita varten, ottamatta kantaa palautuspäätösten sisältöön ja

direktiivin 2008/115/EY mukaisesti. [Frontex] voi omasta aloitteestaan ehdottaa jäsenvaltioille, että se koordinoi tai järjestää palautusoperaatiot.

2. Jäsenvaltioiden on merkittävien kansallisten palautusoperaatioiden osalta ilmoitettava kuukausittain [Frontexille] alustavista suunnitelmistaan, jotka koskevat palautettavien henkilöiden määrää ja niitä kolmansia maita, joihin palauttaminen tapahtuu, sekä [Frontexin] apua tai koordinointia koskevista tarpeistaan. [Frontex] laatii päivittyvän toimintasuunnitelman antaakseen apua pyytäneille jäsenvaltioille tarvittavaa operatiivista tukea, myös kalustoa. – –

– –

8. Pääjohtaja arvioi palautusoperaatioiden tulokset. Hän toimittaa hallintoneuvostolle kuuden kuukauden välein yksityiskohtaisen arviointikertomuksen, joka kattaa kaikki edellisen puolivuotiskauden aikana toteutetut palautusoperaatiot, yhdessä perusoikeusvastaavan tekemien huomautusten kanssa. Pääjohtaja laatii kyseisistä tuloksista kattavan vertailevan analyysin tulevien palautusoperaatioiden laadun, johdonmukaisuuden ja tuloksellisuuden parantamiseksi. Pääjohtaja sisällyttää tämän analyysin [Frontexin] vuotuiseen toimintakertomukseen.

– –”

15 Asetuksen 34 artiklan, jonka otsikko oli ”Perusoikeuksien suojelu ja perusoikeusstrategia”, sanamuoto oli seuraava:

”1. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto takaa tämän asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan perusoikeuksien suojelun asiaa koskevan unionin oikeuden, erityisesti perusoikeuskirjan, ja asiaa koskevan kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien vuonna 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, siihen vuonna 1967 tehty pöytäkirja sekä kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyvät velvoitteet, erityisesti palautuskiellon periaate, mukaisesti.

[Frontex] laatii tätä varten perusoikeusstrategian, johon sisältyy tehokas mekanismi perusoikeuksien kunnioittamisen valvomiseksi kaikissa [Frontexin] toimissa, ja se kehittää strategiaa edelleen ja panee sen täytäntöön.

2. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto varmistaa tehtäviään hoitaessaan, että ketään henkilöä ei poisteta, pakoteta siirtymään tai kuljeteta sellaiseen maahan tai muutoin luovuteta tai palauteta sellaisen maan viranomaisille, joka ei noudata palautuskiellon periaatetta tai josta henkilö saatetaan karkottaa tai palauttaa toiseen maahan tämän periaatteen vastaisesti.

3. Eurooppalainen raja- ja merivartiosto ottaa tehtäviään hoitaessaan huomioon lasten, ilman huoltajaa olevien alaikäisten, vammaisten henkilöiden, ihmiskaupan uhrien, sairaanhoitoa tarvitsevien, kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien, merihädässä olevien sekä muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

– –”

16 Asetuksen 2016/1624 35 artiklan, jonka otsikko oli ”Menettelyohjeet”, säädettiin seuraavaa:

”– –

2. [Frontex] laatii yhteistyössä neuvoa-antavan ryhmän kanssa palautettavien henkilöiden palauttamista koskevat menettelyohjeet, joita sovelletaan kaikissa [Frontexin] koordinoimissa tai järjestämissä palautusoperaatioissa ja palautusinterventioissa, ja kehittää niitä edelleen. Näissä menettelyohjeissa kuvataan yhteiset yhdenmukaistetut menettelyt, joilla on tarkoitus yksinkertaistaa palautusoperaatioiden ja palautusinterventioiden järjestämistä ja taata palauttaminen inhimillisellä tavalla sekä perusoikeuksia, erityisesti ihmisarvon periaatetta, kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kieltoa, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen sekä oikeutta henkilötietojen suojaan ja syrjimättömyyteen, täysimääräisesti kunnioittaen.

3. Palauttamista koskevissa [Frontexin] menettelyohjeissa on kiinnitettävä erityistä huomiota jäsenvaltioiden velvoitteeseen säätää tehokkaasta järjestelmästä pakkotoimin tapahtuvien palauttamisten valvomiseksi direktiivin 2008/115/EY 8 artiklan 6 kohdan mukaisesti sekä perusoikeusstrategiaan.”

17 Asetuksen 42 artiklan, jonka otsikko oli ”Siviilioikeudellinen vastuu”, 1 ja 2 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”1. Kun ryhmien jäsenet toimivat vastaanottavassa jäsenvaltiossa, tämä jäsenvaltio on vastuussa heidän virantoimituksessa mahdollisesti aiheuttamistaan vahingoista kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti.

2. Jos tällainen vahinko johtuu törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesta väärinkäytöksestä, vastaanottava jäsenvaltio voi ottaa yhteyden kotijäsenvaltioon, jotta tämä korvaisi sille ne määrät, jotka vastaanottava jäsenvaltio on suorittanut vahingon kärsijöille tai heidän oikeudenomistajilleen.”

18 Asetuksen 60 artiklan, jonka otsikko oli ”Vastuu”, 3 kohdassa säädettiin seuraavaa:

”Jos kyseessä on sopimussuhteeseen perustumaton vastuu, [Frontex] korvaa jäsenvaltioiden lakeihin sisältyvien yhteisten perusperiaatteiden mukaisesti vahingon, jonka [Frontexin] yksiköt tai henkilöstöön kuuluvat ovat tehtäviään suorittaessaan aiheuttaneet.”

19 Asetuksen 71 artiklassa, jonka otsikko oli ”Perusoikeusvastaava”, säädettiin seuraavaa:

”1. Hallintoneuvosto nimittää perusoikeusvastaavan. Hänen tehtävänään on osallistua [Frontexin] perusoikeusstrategian valmisteluun, valvoa perusoikeuksien noudattamista [Frontexissa] ja edistää perusoikeuksien kunnioittamista [Frontexissa]. – –

– –

3. Perusoikeusvastaavaa on kuultava 16, 17 ja 28 artiklan sekä 33 artiklan 4 kohdan mukaisesti laadittujen toimintasuunnitelmien osalta. Hänellä on oikeus saada käyttöönsä kaikki perusoikeuksien kunnioittamista koskevat tiedot [Frontexin] kaikista toimista.”

20 Asetuksen 2016/1624 72 artiklassa, jonka otsikko oli ”Valitusmekanismi”, säädettiin seuraavaa:

”1. [Frontex] toteuttaa yhteistyössä perusoikeusvastaavan kanssa tarvittavat toimenpiteet valitusmekanismin perustamiseksi tämän artiklan mukaisesti, jotta voidaan seurata ja varmistaa, että perusoikeuksia kunnioitetaan [Frontexin] kaikissa toimissa.

2. Henkilö, johon yhteiseen operaatioon, pilottihankkeeseen, nopeaan rajainterventioon, muuttoliikkeen hallinnan tukiryhmän lähettämiseen, palautusoperaatioon tai palautusinterventioon osallistuvan henkilöstön toimet välittömästi vaikuttavat ja joka katsoo, että hänen perusoikeuksiaan on loukattu kyseisten toimien johdosta, tai mikä tahansa tällaista henkilöä edustava taho voi tehdä [Frontexille] valituksen kirjallisesti.

– –

4. Perusoikeusvastaava on vastuussa [Frontexille] osoitettujen valitusten käsittelystä hyvää hallintoa koskevan oikeuden mukaisesti. Perusoikeusvastaava tutkii tätä varten valituksen tutkittavaksiottamisen edellytykset, rekisteröi tutkittavaksi otetut valitukset, toimittaa kaikki rekisteröidyt valitukset pääjohtajalle, välittää ryhmien jäseniä koskevat valitukset heidän kotijäsenvaltiolleen, ilmoittaa asiasta perusoikeuksien alalla toimivaltaiselle asiaankuuluvalle viranomaiselle tai elimelle jäsenvaltiossa sekä rekisteröi ja varmistaa [Frontexin] tai kyseisen jäsenvaltion jatkotoimet.

– –

10. – –

[Frontex] huolehtii siitä, että tietoa valitusmahdollisuudesta ja -menettelystä on helposti saatavilla, myös haavoittuvassa asemassa oleville henkilöille. Vakiomuotoisen valituslomakkeen on oltava saatavilla [Frontexin] verkkosivustolla ja paperiversiona kaikkien [Frontexin] toimien yhteydessä kielillä, joita kolmansien maiden kansalaiset ymmärtävät tai joita heidän voidaan kohtuudella odottaa ymmärtävän. Perusoikeusvastaava käsittelee myös sellaiset valitukset, joita ei ole tehty vakiomuotoisella valituslomakkeella.

– –”

B Direktiivi 2008/115

21 Direktiivin 2008/115 6 artiklan, jonka otsikko on ”Palauttamispäätös”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltion on tehtävä palauttamispäätös sen alueella laittomasti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 2–5 kohdassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamista.”

22 Direktiivin 8 artiklan, jonka otsikko on ”Maastapoistaminen”, 6 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi.”

23 Direktiivin 12 artiklan, jonka otsikko on ”Muoto”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Palauttamispäätökset – – on annettava kirjallisina, ja niissä on mainittava ratkaisun tosiseikkoihin liittyvät ja oikeudelliset perusteet sekä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot.”

C Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestys

24 Työjärjestyksen 76 artiklan f alakohdan mukaan ”kannekirjelmässä on mainittava – – tarvittaessa todisteet ja pyynnöt näytön esittämiseksi”.

25 Työjärjestyksen 85 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Todisteet ja pyynnöt näytön esittämiseksi on esitettävä ensimmäisessä kirjelmien vaihdossa.

2. Varsinaiset asianosaiset voivat vielä kantajan vastauksessa ja vastaajan vastauksessa esittää lausumiensa tueksi uusia todisteita ja pyytää saada esittää näyttöä, jos niiden esittämiseen vasta silloin on pätevä syy.

3. Varsinaiset asianosaiset voivat poikkeuksellisesti esittää todisteita tai pyytää saada esittää näyttöä ennen asian käsittelyn suullisen vaiheen päättämistä tai ennen unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä ratkaista asia ilman käsittelyn suullista vaihetta, jos niiden esittämiseen vasta silloin on pätevä syy.

4. Puheenjohtaja varaa muille asianosaisille tilaisuuden lausua mielipiteensä 2 ja 3 kohdan perusteella esitetyistä todisteista tai pyynnöistä näytön esittämiseksi, vaikka unionin yleinen tuomioistuin ratkaisisi myöhemmin kysymyksen niiden tutkittavaksi ottamisesta.”

II Asian tausta

26 Asian tausta esitetään valituksenalaisen tuomion 2–16 kohdassa, ja se voidaan tiivistää seuraavasti.

27 Valittajat, jotka kuuluvat samaan perheeseen, ovat Syyrian kansalaisia, ja he saapuivat Miloksen saarelle (Kreikka) 9.10.2016 pakolaisryhmän mukana. Heidät siirrettiin 14.10.2016 Kreikassa sijaitsevaan vastaanotto- ja tunnistamiskeskukseen, jossa he ilmoittivat aikovansa jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

28 Heidät siirrettiin 20.10.2016 Frontexin koordinoimassa yhteisessä palautusoperaatiossa Turkkiin maan kaakkoisosassa sijaitsevaan tilapäiseen vastaanottokeskukseen.

29 Turkin viranomaiset antoivat valittajille 2.11.2016 tilapäistä suojelua koskevat asiakirjat ja tilapäisen matkustusluvan Sanliurfaan (Turkki) matkustamista varten. Valittajat asettautuivat väliaikaisesti Sarujiin (Turkki) ennen kuin he asettautuivat Erbiliin (Irak).

30 Valittajat tekivät 4.1.2017 Frontexin perusoikeusvastaavalle ensimmäisen valituksen, jossa he väittivät, että heidät oli palautettu Kreikasta Turkkiin Frontexin toteuttamassa palautusoperaatiossa. Valittajat nostivat samanaikaisesti kanteen Helleenien tasavaltaa vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

31 Kyseinen valitus otettiin tutkittavaksi 15.2.2017 ja välitettiin Frontexin pääjohtajalle ja Kreikan oikeusasiamiehelle, joka välitti sen Kreikan poliisille, mistä valittajat saivat tiedon 7.6.2017.

32 Valittajat tekivät 17.7.2018 perusoikeusvastaavalle toisen valituksen, joka koski heidän ensimmäisen valituksensa käsittelyä; ensimmäistä valitusta koskevia tietoja heille toimitettiin 25.7.2018. Heidän toinen valituksensa otettiin tutkittavaksi 9.8.2018 ja se yhdistettiin ensimmäiseen valitukseen.

33 Perusoikeusvastaava ilmoitti 29.11.2018 valittajille, että Frontex odotti edelleen ensimmäistä valitusta koskevan Kreikan poliisiviranomaisten sisäisen tutkinnan tuloksia. Perusoikeusvastaava antoi heille 25.11.2019 tiedon, että kyseiset viranomaiset olivat päättäneet tutkinnan ja päättäneet olla toimittamatta kyseistä tutkintaa koskevaa raporttia sen luottamuksellisuuden vuoksi. Perusoikeusvastaava antoi valittajille 6.10.2020 loppuraportin valituksista ja päätti niiden käsittelymenettelyn.

34 Valittajat väittivät 8.10.2020 päivätyssä perusoikeusvastaavalle osoitetussa sähköpostiviestissä, ettei kyseisessä loppuraportissa käsitelty Frontexin roolia yhteisessä palautusoperaatiossa eikä toista valitusta. Perusoikeusvastaava totesi 13.10.2020 antamassaan vastauksessa, että Frontex oli täyttänyt velvollisuutensa heidän valitustensa käsittelyn osalta.

35 Valittajien perheeseen kuuluu kaksi vanhempaa ja neljä lasta ja he ovat etniseltä taustaltaan kurdeja, ja he toteavat valituskirjelmässään, että he esittivät unionin yleisessä tuomioistuimessa osapuolten allekirjoittaman sovintoratkaisun, jonka Euroopan ihmisoikeustuomioistuin hyväksyi 19.2.2023 heidän Kreikasta tekemänsä valituksen yhteydessä. He täsmensivät unionin tuomioistuimessa pidetyssä istunnossa, että kyseisen sovintoratkaisun täytäntöönpanon osana Kreikka suostui maksamaan valittajaa kohti 12 500 euroa korvauksena aineellisista ja aineettomista vahingoista eli yhteensä 75 000 euroa sekä 1 500 euroa kuluja.

III Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne ja valituksenalainen tuomio

36 Valittajat nostivat 20.9.2021 unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon toimittamallaan kannekirjelmällä vahingonkorvauskanteen, jossa he vaativat korvausta aineellisesta ja aineettomasta vahingosta, joka heille on aiheutunut Frontexin väitetystä lainvastaisesta toiminnasta ennen riidanalaista palautusoperaatiota, sen aikana ja sen jälkeen ja jonka suuruudeksi he arvioivat aineellisten vahinkojen osalta 96 212,55 euroa ja aineettoman vahingon osalta 40 000 euroa, korkoineen.

37 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisessa tuomiossa tiettyjen valittajien toimittamien asiakirjojen huomioon ottamisen osalta ensiksi kyseisen tuomion 43–46 kohdassa, että vastauksen liitteitä C.1 ja C.3–C.6 ei otettu huomioon, koska ne oli esitetty myöhässä ilman pätevää syytä. Toiseksi unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi kyseisen tuomion 49–51 kohdassa samasta syystä asiakirjan E.1, jonka valittajat jättivät 7.3.2023 eli kaksi päivää ennen istuntoa.

38 Asiakysymyksen osalta unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 53 kohdassa, että SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaisen sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen edellytykset ovat kumulatiivisia, minkä jälkeen se päätti kyseisen tuomion 55 kohdassa tarkastella ensiksi edellytystä, joka koskee syy-yhteyttä Frontexin moititun toiminnan ja väitettyjen vahinkojen välillä.

39 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 56 kohdassa, että väitetyn vahingon on seurattava riittävän suoraan moititusta toiminnasta, jonka on oltava vahingon ratkaiseva syy, eikä ole velvollisuutta korvata kaikkia lainvastaisen tilanteen kaukaisiakin vahingollisia seurauksia.

40 Aluksi se katsoi valituksenalaisen tuomion 61 kohdassa, että valittajille Kreikkaan matkustamisesta aiheutuneet kulut eivät voineet seurata suoraan Frontexin moititusta toiminnasta, koske ne edelsivät riidanalaista palautusoperaatiota.

41 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 62 kohdassa, että valittajien argumentaatio, joka koski syy-yhteyttä tämän operaation yhteydessä väitetysti tapahtuneiden perusoikeuksien suojelua koskevien Frontexin velvoitteiden laiminlyöntien ja muiden väitettyjen vahinkojen välillä, perustui virheelliseen lähtökohtaan eli siihen, että jos näitä laiminlyöntejä ei olisi tapahtunut, valittajia ei olisi poistettu maasta Turkkiin ja he olisivat saaneet Kreikassa kansainvälistä suojelua ja näin ollen heille kuuluvaa aineellista apua, joten heille ei olisi aiheutunut asianomaisia vahinkoja.

42 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin arvioi valituksenalaisen tuomion 64 ja 65 kohdassa, että asetuksen 2016/1624 27 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan ja 28 artiklan 1 kohdan, direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan ja kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (EUVL 2013, L 180, s. 60) 2 artiklan f alakohdan ja 4, 6, 8 ja 31 artiklan mukaan Frontexin tehtävänä riidanalaisen palautusoperaation yhteydessä oli ainoastaan teknisen ja operatiivisen tuen antaminen jäsenvaltioille eikä kyseisen operaation kohteena olevia henkilöitä koskevien palautuspäätösten perusteltavuuden tutkiminen, sillä kyseiset päätökset ja kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevat päätökset perustuvat arviointiin, joka kuuluu yksinomaan jäsenvaltioiden toimivaltaan.

43 Tämän jälkeen unionin yleinen tuomioistuin totesi valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että suoran syy-yhteyden olemassaoloa ei ollut osoitettu yhtäältä valittajille Turkissa ja Irakissa aiheutuneisiin kustannuksiin liittyvän aineellisen vahingon osalta ja toisaalta aineettoman vahingon, johon sisältyi muun muassa palautuslennosta Turkkiin aiheutunut ahdistuksen tunne, osalta; unionin yleinen tuomioistuin katsoi lisäksi, että kyseinen lento oli lähtökohtaisesti yksinomaan vastaanottavan jäsenvaltion vastuulla asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 ja 2 kohdan nojalla.

44 Lisäksi unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 67–69 kohdassa, että väitetyn vahingon on oltava suoraa seurausta väitetystä lainvastaisuudesta eikä siitä, miten valittajat ovat päättäneet reagoida lainvastaiseksi väitettyyn toimeen, ja se totesi, että väitetyt aineelliset ja aineettomat vahingot, jotka liittyivät vuokra- ja kalustekuluihin Sarujissa, Irakiin matkustamisesta aiheutuneisiin kuluihin, eri kuluihin, jotka aiheutuivat heidän asettauduttuaan Irakiin, ja vaikeasta matkasta Irakiin aiheutuneeseen pelon ja kärsimyksen tunteeseen, johtuivat valittajien omista valinnoista.

45 Tältä osin unionin yleinen tuomioistuin arvioi valituksenalaisen tuomion 68 kohdassa pääasiallisesti, että yhtäältä asiakirja-aineistosta ilmeni, että valittajien asettautuminen Sarujiin oli seurausta heidän päätöksestään olla noudattamatta Turkin viranomaisten myöntämää väliaikaista matkustuslupaa koskevia ohjeita, ja että toisaalta valittajien kirjelmistä ilmeni, että heidän pakonsa Irakiin oli seurausta heidän pelostaan, että kyseiset viranomaiset palauttaisivat heidät Syyriaan näiden ohjeiden rikkomisen vuoksi.

46 Lopulta unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että silloin, kun asianajajan tai neuvonantajan käyttäminen edustajana ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä pakollista, edustajan käyttämisestä aiheutuneiden kulujen ja toimielimen tai elimen mahdollisesti moitittavan toiminnan välillä ei ole syy-yhteyttä. Näin ollen se katsoi, että väitetyn aineellisen vahingon, joka liittyi oikeudellista avunantoa koskeviin kuluihin, joita valittajille aiheutui valituksista Frontexille, ei voitu katsoa seuraavan suoraan Frontexin toiminnasta.

47 Unionin yleinen tuomioistuin totesi lopuksi, että valittajat eivät olleet esittäneet näyttöä riittävän suorasta syy-yhteydestä Frontexin moitittujen tekojen ja väitettyjen vahinkojen välillä, ja näin ollen se hylkäsi vahingonkorvauskanteen kokonaisuudessaan.

IV Valitusasian asianosaisten vaatimukset

48 Valittajat vaativat valituksessaan, että unionin tuomioistuin

– kumoaa valituksenalaisen tuomion ja ensisijaisesti palauttaa asian unionin yleiseen tuomioistuimeen

– toissijaisesti toteaa, että heidän ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä perusteet ovat perusteltuja

– velvoittaa Frontexin korvaamaan asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut korkoineen.

49 Frontex vaatii, että unionin tuomioistuin

– hylkää valituksen ja

– velvoittaa valittajat korvaamaan asian käsittelystä ensimmäisessä oikeusasteessa ja muutoksenhakuasteessa aiheutuneet oikeudenkäyntikulut.

V Valitus

50 Valittajat esittävät valituksensa tueksi neljä valitusperustetta.

51 Ensimmäinen valitusperuste, joka koskee pääasiallisesti valituksenalaisen tuomion 62–66 kohtaa, perustuu pääasiallisesti oikeudellisiin virheisiin, jotka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki todetessaan, ettei Frontexin moititun toiminnan ja vahinkojen, jotka väitetysti aiheutuivat siitä, että valittajat olivat riidanalaisen palautusoperaation kohteena, välillä ole syy-yhteyttä. Kyseisessä valitusperusteessa on pääasiallisesti kolme osaa.

52 Toinen valitusperuste, joka koskee myös valituksenalaisenalaisen tuomion 62–66 kohtaa, perustuu pääasiallisesti oikeudellisiin virheisiin, jotka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki todetessaan, ettei Frontexin menettelyn ja aineettoman vahingon, joka väitetysti aiheutui palautuslennolla Turkkiin tehdyistä perusoikeuksien loukkauksista, välillä ollut syy-yhteyttä. Kyseisessä valitusperusteessa on pääasiallisesti kaksi osaa.

53 Kolmas valitusperuste, johon sisältyy kaksi valituksenalaisen tuomion 67–71 kohtaa koskevaa osaa, perustuu oikeudellisiin virheisiin, jotka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki katsoessaan, ettei yhtäältä Frontexin väitettyjen toimien ja laiminlyöntien ja toisaalta tiettyjen väitettyjen vahinkojen välillä ollut vaadittua syy-yhteyttä valittajan omien valintojen vuoksi.

54 Lopuksi neljäs valitusperuste, joka koskee valituksenalaisen tuomion 44–46 kohtaa, perustuu oikeudellisiin virheisiin, jotka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki katsoessaan, ettei valittajien vahingonkorvauskanteensa tueksi esittämiä eri asiakirjoja voitu ottaa huomioon.

A Ensimmäisen valitusperusteen toinen ja kolmas osa

1. Asianosaisten lausumat

55 Ensimmäisen valitusperusteen toisessa ja kolmannessa osassa, joita on tarkasteltava yhdessä ja ensiksi, valittajat väittävät pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se ei lausunut ennen syy-yhteyden olemassaolon tarkastelua niistä kahdeksasta kanneperusteesta, joilla valittajat pyrkivät osoittamaan Frontexin väitetysti tekemät sääntöjenvastaisuudet, ja erityisesti kahdeksannesta kanneperusteesta, joka koski sitä, kuinka kyseinen virasto oli tutkinut heidän valituksensa. Valittajat väittävät, että kyseinen laiminlyönti vaikutti valituksenalaisen tuomion tuomiolauselmaan, sillä jos unionin yleinen tuomioistuin olisi tutkinut kyseiset kanneperusteet, se olisi väistämättä arvioinut niissä tarkoitettuja Frontexin toimia ja laiminlyöntejä ja olisi katsonut niiden perusteella, että sopimussuhteeseen perustumattoman kyseisen viraston vastuun syntymisen edellytykset täyttyvät.

56 Frontex katsoo, että ensimmäinen valitusperuste on jätettävä kokonaisuudessaan tutkimatta, koska valittajat eivät yksilöi riittävän täsmällisesti siinä tarkoitettuja valituksenalaisen tuomion perusteluja. Lisäksi kyseisen valitusperusteen toinen ja kolmas osa ovat tehottomia ja joka tapauksessa perusteettomia, koska tilanteessa, jossa unionin yleinen tuomioistuin toteaa, että yksi kolmesta sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntymisen edellytyksestä ei täyty, sen ei ole arvioitava kahta muuta edellytystä.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

57 Ensiksi on todettava siitä, että Frontexin mukaan ensimmäinen valitusperuste on jätettävä tutkimatta, koska valittajat eivät ole yksilöineet riittävän täsmällisesti valituksenalaisen tuomion perusteluja, joita kyseisen perusteen eri osat koskevat, että SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta, Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 168 artiklan 1 kohdan d alakohdasta ja 169 artiklan 2 kohdasta ilmenee, että valituksessa on yksilöitävä täsmällisesti se, mitkä tuomion, jonka kumoamista vaaditaan, perustelujen kohdat riitautetaan, ja ilmoitettava täsmällisesti ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin erityisesti halutaan vedota tämän vaatimuksen tueksi, tai muuten kyseinen valitus tai peruste jätetään tutkimatta (ks. määräys 26.4.1993, Kupka-Floridi v. TSK, C-244/92 P, EU:C:1993:152, 8 ja 9 kohta; tuomio 3.9.2015, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. komissio, C-398/13 P, EU:C:2015:535, 53 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 15.7.2021, Deutsche Lufthansa v. komissio, C-453/19 P, EU:C:2021:608, 95 kohta).

58 Nyt käsiteltävässä asiassa on riittävää todeta, että vastaajien argumentaatio ensimmäisen valitusperusteen toisen ja kolmannen osan yhteydessä on kokonaisuudessaan riittävän selkeä, jotta sen avulla voidaan yksilöidä vaaditulla täsmällisyydellä, miltä osin valituksenalaista tuomiota moititaan, ja ne oikeudelliset perusteet ja perustelut, joihin vedotaan tämän arvostelun tueksi, ja näin ollen unionin tuomioistuin voi sen avulla harjoittaa laillisuusvalvontaansa.

59 Toiseksi ensimmäisen valitusperusteen toisen ja kolmannen osan tarkastelusta asiakysymyksen osalta on palautettava mieleen aluksi, että asetuksen 2016/1624 60 artiklan 3 kohdassa säädetään – samoin kuin määrätään SEUT 340 artiklan toisessa kohdassa, jota kyseinen säännös konkretisoi –, että jos kyseessä on sopimussuhteeseen perustumaton vastuu, Frontex korvaa jäsenvaltioiden lakeihin sisältyvien yhteisten perusperiaatteiden mukaisesti vahingon, jonka sen yksiköt tai henkilöstöön kuuluvat ovat tehtäviään suorittaessaan aiheuttaneet. Tämän seurauksena unionin tuomioistuimen tätä EUT-sopimuksen määräystä koskeva oikeuskäytäntö on merkityksellinen nyt käsiteltävässä asiassa.

60 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 340 artiklan toisen kohdan mukaisen sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen edellyttää tiettyjen edellytysten täyttymistä, joita ovat oikeussäännön, jolla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille, riittävän ilmeinen rikkominen, syntynyt vahinko sekä suora syy-yhteys toimen antajalla olevan velvollisuuden laiminlyönnin ja vahinkoa kärsineille henkilöille aiheutuneen vahingon välillä (tuomio 5.3.1996, Brasserie du pêcheur ja Factortame, C-46/93 ja C-48/93, EU:C:1996:79, 51 kohta ja tuomio 5.3.2024, Kočner v. Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, 117 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

61 Tästä oikeuskäytännöstä käy myös ilmi, että jos yksi näistä edellytyksistä jää täyttymättä, kanne on kokonaisuudessaan hylättävä ilman, että olisi tarpeen tutkia sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun muita edellytyksiä, ja ettei unionin tuomioistuimilla ole velvollisuutta tutkia kyseisiä edellytyksiä määrätyssä järjestyksessä (tuomio 21.12.2023, United Parcel Service v. komissio, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

62 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin ei lähtökohtaisesti tehnyt virhettä yhtäältä päättäessään tarkastella ensiksi syy-yhteyttä koskevaa edellytystä ilman, että se tutki sitä ennen kahdeksan kanneperustetta, joilla valittajat pyrkivät osoittamaan Frontexin syyllistyneen sääntöjenvastaisuuksiin. Toisaalta on niin, että koska unionin yleinen tuomioistuin totesi tämän tarkastelun perusteella, ettei kyseinen edellytys täyttynyt, sillä ei ollut velvollisuutta tutkia kahta muuta sopimussuhteeseen perustumattoman Frontexin vastuun syntymisen edellytystä ja erityisesti edellytystä, joka liittyy Frontexin toiminnan väitettyyn lainvastaisuuteen, mitä koskivat valittajien kahdeksaa kanneperustetta, joiden tutkimatta jättämisestä valittajat moittivat unionin yleistä tuomioistuinta.

63 Näin ollen ensimmäisen valitusperusteen toinen ja kolmas osa ovat perusteettomia.

B Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa ja toisen valitusperusteen ensimmäinen osa

64 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa koskee pääasiallisesti yhtäältä asetuksen 2016/1624 14 artiklan 2 kohdan, 27 artiklan 1 kohdan, 28 artiklan 1 kohdan ja 34 artiklan 1–3 kohdan ja toisaalta kyseisen asetuksen 5 artiklan 1 kohdan rikkomista, kun unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei Frontexin moititun toiminnan ja vahinkojen, jotka

väitetysti aiheutuivat valittajien ottamisesta riidanalaisen palautusoperaation kohteeksi, kun he pitävät sitä sääntöjenvastaisena sen vuoksi, ettei heistä ollut tehty palautuspäätöksiä, välillä ollut syy-yhteyttä.

65 Toisen valitusperusteen ensimmäinen osa perustuu samojen säännösten, joista on kyse ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, rikkomiseen, kun unionin yleinen tuomioistuin totesi, ettei Frontexin moititun toiminnan ja vahinkojen, jotka väitetysti aiheutuivat palautuslennolla Turkkiin tehdyistä heidän perusoikeuksiensa loukkauksista riidanalaisen palautusoperaation yhteydessä, välillä ollut syy-yhteyttä. Lisäksi toisen valitusperusteen tässä osassa toistetaan ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä oleva arvostelu.

66 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa ja toisen valitusperusteen ensimmäinen osa koskevat pääasiallisesti samojen säännösten rikkomista ja samaa unionin yleisen tuomioistuimen arviointia eli valituksenalaisen tuomion 62–66 kohdassa olevaa arviointia, joten ne on tutkittava yhdessä.

1. Asianosaisten lausumat

67 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäinen osa, jonka yhteydessä valittajat vetoavat siihen, että heidän maastapoistamisensa Turkkiin oli lainvastainen, koska Kreikan viranomaiset eivät olleet tehneet heitä koskevaa palautuspäätöstä, sisältää kaksi väitettä.

68 Ensimmäisessä väitteessään valittajat moittivat unionin yleistä tuomioistuinta pääasiallisesti siitä, että se katsoi implisiittisesti, ettei Frontexilla ollut velvoitetta selvittää tällaisen päätöksen olemassaoloa.

69 Valittajat väittävät, että yhtäältä asetuksen 2016/1624 2 artiklan 13 ja 14 alakohdasta seuraa, että kansallisten viranomaisten on annettava kirjallinen palautuspäätös ennen kuin kolmannen maan kansalainen voidaan laillisesti poistaa niiden alueelta palautusoperaation yhteydessä, ja toisaalta kyseisen asetuksen 14 artiklan 2 kohdasta, 27 artiklan 1 kohdasta ja 34 artiklan 1–3 kohdasta seuraa, että Frontexin on varmistettava, ettei sen koordinoiman palautusoperaation kohteena ole henkilöitä, joista ei ole tehty tällaista päätöstä.

70 Heidän mukaansa unionin yleinen tuomioistuin toimi näin ollen virheellisesti tukeutuessaan asetuksen 28 artiklan 1 kohdassa säädettyyn Frontexia koskevaan kieltoon ottaa kantaa palautuspäätöksen sisältöön vapauttaakseen kyseisen viraston kaikista tähän liittyvistä velvoitteista.

71 Toisessa väitteessään valittajat esittävät pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin rikkoi asetuksen 2016/1624 5 artiklan 1 kohtaa, jossa otetaan käyttöön Frontexin ja asianomaisen jäsenvaltion solidaarinen vastuu vahingoista, jotka aiheutuvat yhteisen palautusoperaation kohteena oleville henkilöille perusoikeuksien loukkauksista, jotka tehdään kyseisen operaation yhteydessä.

72 Lopuksi valittajat väittävät toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa pääasiallisesti, että jos unionin yleinen tuomioistuin olisi ottanut huomioon Frontexin velvoitteen varmistaa, että heistä oli tosiasiallisesti tehty palautuspäätös, sen olisi pitänyt todeta, että Frontexin moititun toiminnan ja lainvastaisen kohtelun, jonka kohteeksi he väittävät joutuneensa palautuslennolla, välillä on

syy-yhteys, koska kyseisen velvoitteen noudattaminen olisi edellyttänyt, että Frontex olisi estänyt heidän sääntöjenvastaisen maastapoistamisensa. Lisäksi valittajat toistavat argumentaationsa, joka liittyy solidaarisen vastuun olemassaoloon.

73 Frontex väittää ensisijaisesti, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäistä osaa ja toisen valitusperusteen ensimmäistä osaa ei voida ottaa tutkittavaksi. Sen mukaan on nimittäin niin, että ensiksi ne perustuvat siihen, että kyseenalaistetaan unionin yleinen tuomioistuimen toteamus, että palautuspäätös on tehty. Toiseksi väite, joka koskee Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloa ja joka on esitetty näiden kahden osan yhteydessä, on uusi, koska tällaisen vastuun olemassaoloon ei vedottu unionin yleisessä tuomioistuimessa. Kolmanneksi valittajat eivät yksilöi riittävän täsmällisesti niitä valituksenalaisen tuomion perusteita, joita kyseiset osat koskevat.

74 Toissijaisesti Frontex kiistää näiden osien perusteltavuuden.

75 Frontexin mukaan sen lisäksi, että – toisin kuin valittajat väittävät – unionin yleinen tuomioistuin ei katsonut virheellisesti, että heidän kanteensa koski Kreikan viranomaisten päätöksiä, joissa kieltäydyttiin myöntämästä heille kansainvälistä suojelua ja määrättiin heidän palauttamisestaan, Frontex katsoo ensiksi, että valittajat tukeutuvat niistä asetuksen 2016/1624 säännöksistä, joihin he vetoavat, tekemäänsä virheellistä tulkintaa, joka on SEU 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen ja SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistetun annetun toimivallan periaatteen vastainen.

76 Frontexin mukaan on nimittäin niin, että yhtäältä vilpittömän yhteistyön periaate merkitsee, että Frontexin on voitava luottaa siihen, että kansallisten viranomaisten toimittamat asiakirjat, jollainen nyt käsiteltävässä asiassa on lista riidanalaisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä, ovat täsmällisiä, mikä merkitsee lainmukaisuusolettamaa, johon liittyy suoraan velvollisuus katsoa näiden asiakirjojen olevan oikeudellisesti päteviä. Frontex voi kyseenalaistaa tämän olettaman vain tilanteissa, joissa sillä on tiedossaan riittävän objektiiviset ja ilmeiset tosiseikat, joista käy ilmi mahdollisuus siitä, että kansallisten viranomaisten toimittamat asiakirjat ovat virheellisiä, mistä seuraa tarkistamisvelvoite. Valittajat eivät kuitenkaan ole väittäneet unionin yleisessä tuomioistuimessa, että nyt käsiteltävässä tapauksessa olisi olemassa tällaisia tosiseikkoja.

77 Toisaalta Frontex väittää pääasiallisesti, että annetun toimivallan periaatteen nojalla sen on kunnioitettava jäsenvaltioiden yksinomaista toimivaltaa, joka koskee kansainvälisen suojelun mahdollista myöntämistä ja palautuspäätösten antamista.

78 Seuraavaksi Frontex väittää, että perusoikeuskirjan määräyksillä ei voida antaa sille toimivaltaa, jota sillä ei ole muiden unionin oikeuden määräysten ja säännösten nojalla.

79 Lopuksi vahingonkorvausta koskevan solidaarisen vastuun osalta Frontex katsoo yhtäältä, että tällaisen vastuun olemassaolo ei vapauta valittajia velvollisuudesta osoittaa muun muassa suoran syy-yhteyden olemassaoloa, mitä he eivät ole tehneet. Toisaalta solidaarisen vastuun olemassaolo Frontexin osalta edellyttäisi Kreikan oikeuteen perustuvaa Kreikan viranomaisten vastuuta, mikä merkitsee, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi tehtävä kansallisen oikeuden alaan kuuluva arviointi, mihin se ei ole toimivaltainen. Näin ollen sitä, ettei tätä koskevaa arviointia ole tehty, ei voida pitää unionin oikeuden rikkomisena.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

a) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan ensimmäisen ja toisen väitteen ja toisen valitusperusteen ensimmäisen osan tutkittavaksi ottaminen

80 Ensiksi Frontex väittää, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäistä osaa kokonaisuudessaan ja toisen valitusperusteen ensimmäistä osaa ei voida ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että valittajat kyseenalaistavat näissä osissa unionin yleisen tuomioistuimen tekemän tosiseikkoja koskevan toteamuksen eli Kreikan viranomaisten heitä koskevan palautuspäätöksen olemassaolon.

81 Tässä yhteydessä on kuitenkin riittävää huomauttaa, että tämä argumentti perustuu selvästi virheelliseen tulkintaan valituksenalaisesta tuomiosta. Unionin yleinen tuomioistuin nimittäin rajoittaa kyseisessä tuomiossa sopimussuhteeseen perustumattoman Frontexin vastuun arvioinnin ainoastaan moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä koskevan edellytyksen tutkimiseen, eikä se lausu siitä, onko valittajista tehty palautuspäätös.

82 Toiseksi ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan toisen väitteen, joka lisäksi toistetaan muun muassa toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa ja joka liittyy Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloon, osalta Frontex vaatii sen tutkimatta jättämistä sillä perusteella, että se on väitetysti uusi. Valittajat väittävät kuitenkin, että he esittivät unionin yleisessä tuomioistuimessa kanneperusteen, joka koskee tällaista solidaarista vastuuta, ja viittaavat tältä osin kannekirjelmän 5–13 kohtaan. Asiakysymyksen osalta he esittävät, että se, että vahingon syntymiseen osallistuu useampi kuin yksi toimija, ei vapauta kumpaakaan osapuolta niiden omia toimia koskevasta vastuusta, eikä ole tarpeen selvittää, onko Kreikka noudattanut omia velvoitteitaan.

83 Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 170 artiklan 1 kohdan mukaan muutoksenhaussa ei voida muuttaa oikeudenkäynnin kohdetta siitä, mikä se oli unionin yleisessä tuomioistuimessa. Unionin tuomioistuin on näin ollen muutoksenhakumenettelyssä toimivaltainen arvioimaan ainoastaan sitä oikeudellista ratkaisua, joka on tehty ensimmäisessä oikeusasteessa esitetyistä perusteista ja argumenteista. Asianosainen ei siis voi esittää ensimmäisen kerran unionin tuomioistuimessa perustetta, jota se ei ole esittänyt unionin yleisessä tuomioistuimessa, koska tämä merkitsisi sitä, että sillä olisi oikeus laajentaa unionin tuomioistuimessa, jonka toimivaltaa muutoksenhaun yhteydessä on rajoitettu, kannettaan unionin yleisessä tuomioistuimessa käsiteltyyn asiaan nähden (tuomio 6.10.2021, Sigma Alimentos Exterior v. komissio, C-50/19 P, EU:C:2021:792, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

84 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että niissä kahdessa kannekirjelmän kohdassa, joihin valittajat viittaavat, he vetosivat mahdollisuuteen, että Frontexin vastuu voi syntyä sen oman henkilöstön tekojen perusteella samaan aikaan kuin jäsenvaltioiden vastuu voi syntyä sen omien virkamiesten ja toimihenkilöiden tekojen perusteella.

85 Tältä osin on muistutettava, että solidaarinen vastuu merkitsee lähtökohtaisesti sitä, että kun kolmannelle osapuolelle aiheutuu vahinkoa useiden henkilöiden yhteisestä virheellisestä toiminnasta, kukin heistä on velvollinen korvaamaan vahingon kokonaisuudessaan, joten vahinkoa kärsinyt kolmas osapuoli voi vaatia kultakin täyttä korvausta kärsimästään vahingosta sen täysimääräiseen korvaamiseen saakka, mutta aiheutuneen vahingon kokonaisuudessaan korvanneella vastuussa olevalla henkilöllä on oikeus vaatia korvausta muilta yhteisvastuussa olevilta henkilöiltä heidän vahinkoa koskevan suhteellisen vastuunsa mukaisesti. Tällainen

solidaarisen vastuun järjestelmä on poikkeus sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta koskeviin yleisiin periaatteisiin (ks. vastaavasti tuomio 5.3.2024, Kočner v. Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, 62 ja 64 kohta).

86 Yhtäältä on todettava, että valittajat eivät väittäneet unionin yleisessä tuomioistuimessa nostamansa kanteen niissä kohdissa, joihin he vetoavat kiistääkseen Frontexin ja Kreikan solidaarista vastuuta koskevan väitteen uutuuden, että olisi olemassa tällainen vastuu, joka velvoittaisi Frontexin korvaamaan heille täysimääräisesti sen henkilöstön ja Kreikan henkilöstön yhteisen virheellisen toiminnan vahingolliset seuraukset riippumatta kummankin tekemien virheiden konkreettisista seurauksista. Valittajat nimittäin ainoastaan väittivät, että Frontex oli vastuussa yksiköidensä tai henkilöstöönsä kuuluvien virheellisen toiminnan aiheuttamista vahingoista samoin kuin kyseinen jäsenvaltio oli vastuussa oman henkilöstönsä virheellisen toiminnan aiheuttamista vahingoista ja että näin ollen oli tärkeää erottaa toisistaan Frontexin velvoitteet ja jäsenvaltion velvoitteet, ja he korostivat samoin kuin he tekevät valituksen yhteydessä, että Frontexin vastuu voi syntyä riippumatta siitä, onko Kreikka noudattanut velvoitteitaan.

87 Toisaalta on niin, että valittajalla on oikeus vedota valituksessaan unionin tuomioistuimessa perusteisiin, joilla pyritään arvostelemaan oikeudellisesti valituksenalaiseen tuomioon itseensä perustuvien oikeudellisten toteamusten perusteltavuutta siltä osin kuin ne ovat unionin yleisen tuomioistuimen tiettyjen arviointien perusteluja, riippumatta asianosaisten sille esittämästä argumentaatiosta (ks. vastaavasti tuomio 29.11.2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall ym. v. komissio, C-176/06 P, EU:C:2007:730, 17 kohta ja tuomio 3.7.2025, parlamentti v. TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, 82 kohta), mutta on todettava, että nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisessa tuomiossa ei ole mitään viittausta Frontexin mahdollisen solidaarisen vastuun olemassaoloon. Lisäksi on poissuljettua, että unionin yleinen tuomioistuin olisi käsitellyt tätä kysymystä implisiittisesti. Se koskee nimittäin sellaisen henkilön vastuulla olevan vahingon määrittämistä, joka on jo todettu yhdeksi kyseisen vahingon aiheuttajaksi. Tämä kysymys ei näin ollen liity moititun virheen ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä koskevan edellytyksen tarkasteluun, minkä tekemiseen unionin yleinen tuomioistuin tyytyi valituksenalaisessa tuomiossa.

88 Näin ollen ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan toinen väite, joka liittyy Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloon ja joka lisäksi toistetaan muun muassa toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, on jätettävä tutkimatta.

89 Kolmanneksi ja viimeiseksi on todettava Frontexin vaatimuksesta jättää kyseiset osat tutkimatta sillä perusteella, ettei kyseisessä osassa tarkoitettuja valituksenalaisen tuomion perusteluja ole yksilöity riittävän täsmällisesti, että se on hylättävä samoista syistä kuin ne, jotka on esitetty edellä 58 kohdassa.

b) Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan ensimmäisen väitteen ja toisen valitusperusteen ensimmäisen osan perusteltavuus

90 Ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan ensimmäisessä väitteessä ja toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa valittajat väittävät pääasiallisesti, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen sivuuttaessaan Frontexille asetuksessa 2016/1624 asetetun velvoitteen varmistaa, että kaikista sen koordinoiman palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä on tehty kirjallinen palautuspäätös, vaikka valittajat olivat väittäneet, että heistä ei ollut tehty tällaista päätöstä. He päättelevät tämän perusteella, että jos unionin yleinen

tuomioistuin ei olisi tehnyt kyseistä virhettä, sen olisi pitänyt todeta Frontexin menettelyn ja vahinkojen, joita he väittävät kärsineensä erityisesti palautuslennolla Turkkiin tapahtuneiden seikkojen vuoksi, välinen syy-yhteys.

91 Valittajat moittivat Frontexia unionin yleisessä tuomioistuimessa siitä, että se koordinoi yhteisen palautusoperaation, jonka yhteydessä he kärsivät useiden perusoikeuksien loukkauksia, joista aiheutui erilaisia aineellisia ja aineettomia vahinkoja, joista he vaativat korvausta kyseiseltä virastolta.

92 Unionin yleinen tuomioistuin totesi siitä, että valittajat oli otettu kyseisen operaation kohteeksi, valituksenalaisen tuomion 64 ja 65 kohdassa, että yhtäältä direktiivin 2013/32 2 artiklan f alakohdassa ja 4, 6, 8 ja 31 artiklassa ja direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdassa annetaan jäsenvaltioille yksinomainen toimivalta tutkia kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ja palautuspäätösten perusteltavuus ja toisaalta asetuksen 2016/1624 27 artiklan 1 kohdan a ja b alakohdan ja 28 artiklan 1 kohdan mukaan Frontexin tehtävänä on ainoastaan antaa jäsenvaltioille teknistä ja operatiivista tukea ottamatta kantaa palautuspäätösten sisältöön. Unionin yleinen tuomioistuin katsoi tämän perusteella valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa, että koska toimivalta tutkia kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset ja arvioida palautuspäätösten perusteltavuus oli annettu jäsenvaltioille eikä Frontexille, kyseisen viraston moititun toiminnan ja väitettyjen aineellisten vahinkojen, jotka liittyivät valittajille Turkissa ja Irakissa aiheutuneisiin kustannuksiin, sekä väitetyn aineettoman vahingon, joka muodostui muun muassa palautuslennosta Turkkiin aiheutuneesta ahdistuksen tunteesta, välillä ei voitu osoittaa suoraa syy-yhteyttä.

93 Näillä toteamuksilla unionin yleinen tuomioistuin siis sulki pois syy-yhteyden Frontexin moititun toiminnan ja asianomaisten vahinkojen välillä ilman, että se olisi ensin lausunut siitä, oliko valittajista tehty palautuspäätös, koska se arvioi, ettei sillä ollut merkitystä, koska Frontexilla ei ollut toimivaltaa arvioida tällaisen päätöksen perusteltavuutta.

94 Valittajat väittävät pääasiallisesti, että kyseiset toteamukset ovat oikeudellisesti virheellisiä siltä osin, että niissä ei oteta huomioon Frontexin omia perusoikeuksien suojelua koskevia velvoitteita erityisesti palautuskiellon periaatteen noudattamiseen liittyen; näiden velvoitteiden nojalla Frontexin on varmistettava, että sen koordinoiman yhteisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä on tehty palautuspäätös.

95 Tältä osin perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenee, että sen määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia toissijaisuusperiaatteen mukaisesti sekä jäsenvaltioita silloin, kun viimeksi mainitut soveltavat unionin oikeutta, joten ne kunnioittavat tämän perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattavat sen sisältämiä periaatteita ja edistävät niiden soveltamista kukin toimivaltansa mukaisesti ja unionille perussopimuksissa annetun toimivallan rajoja noudattaen.

96 Asetuksen 2016/1624 34 artiklan 1 ja 2 kohta heijastelevat näitä velvoitteita Frontexin ja rajaturvallisuudesta vastaavien jäsenvaltioiden osalta, kun kyseisen asetuksen 3 artiklan mukaan ne muodostavat yhdessä eurooppalaisen raja- ja merivartioston, asettamalla sille velvoitteen taata tämän asetuksen mukaisia tehtäviään hoitaessaan perusoikeuksien suojelu ja erityisesti palautuskiellon periaatteen noudattaminen. Tältä osin kyseisen 1 kohdan toisessa alakohdassa nimittäin säädetään, että Frontexin on laadittava tätä varten perusoikeusstrategia, johon sisältyy tehokas mekanismi perusoikeuksien kunnioittamisen valvomiseksi kaikissa viraston toimissa, ja sen on kehitettävä strategiaa edelleen ja pantava se täytäntöön.

97 Tämä velvoite, joka näin ollen koskee muun muassa Frontexia, taata perusoikeuksien suojelu eurooppalaisen raja- ja merivartioston hoitaessa asetuksen 2016/1624 mukaisia tehtäviään konkretisoidaan kyseisen viraston osalta myös useissa kyseisen asetuksen säännöksissä.

98 Näin ollen asetuksen 2016/1624 16 artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään, että pääjohtaja laatii ulkorajoilla toteutettaville yhteisille operaatioille toimintasuunnitelman, josta hän sopii vastaanottavan jäsenvaltion kanssa osallistuvia jäsenvaltioita kuultuaan ja joka sitoo kaikkia kyseiseen operaatioon osallistuvia osapuolia. Kyseisessä suunnitelmassa määritetään järjestelyihin ja menettelyihin liittyvät kyseisen operaation toteuttamisen kannalta tarpeellisiksi katsotut seikat, ja siihen sisältyy muun muassa tehtävien ja vastuiden kuvaus perusoikeuksien kunnioittamisen osalta. Kyseisen asetuksen 22 artiklan 1 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan mukaan Frontex varmistaa toimintasuunnitelman asianmukaisen täytäntöönpanon erityisesti käyttämällä pääjohtajansa nimittämiä koordinointivastaavia, jotka toimivat kaikissa Euroopan raja- ja merivartioryhmien lähettämistä koskevissa kysymyksissä muun muassa valvomalla toimintasuunnitelman asianmukaista täytäntöönpanoa perusoikeuksien suojelun osalta.

99 Erityisesti palautusten osalta asetuksen 2016/1624 27 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään muun muassa, että Frontex koordinoi perusoikeuksia ja unionin oikeuden yleisiä periaatteita sekä kansainvälistä oikeutta, pakolaisten suojelu ja lapsen oikeudet mukaan lukien, kunnioittaen teknisellä ja operatiivisella tasolla palauttamiseen liittyviä jäsenvaltioiden toimia ja antaa teknistä ja operatiivista apua niille jäsenvaltioille, jotka kokevat palautusjärjestelmiinsä liittyviä erityisiä ”haasteita”; tähän apuun kuuluu neuvonta palautusmenettelyjen toteuttamisesta ja hallinnoinnista direktiivin 2008/115 mukaisesti.

100 Vielä täsmällisemmin palautusoperaatioiden, jotka asetuksen 2016/1624 2 artiklan 12 ja 14 alakohdan mukaan ovat Frontexin koordinoimia sellaisten henkilöiden maastapoistamista koskevia operaatioita, joista on annettu direktiivin 2008/115 mukainen palautuspäätös, osalta kyseisen asetuksen 28 artiklan 1 kohdassa säädetään, että Frontex antaa tarvittavaa apua ja varmistaa yhden tai useamman osallistuvan jäsenvaltion pyynnöstä palautusoperaatioiden koordinoinnin tai järjestämisen kyseisen direktiivin mukaisesti.

101 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 77 kohdassa, kaikista edellä 96 ja 98–100 kohdassa mainituista säännöksistä ilmenee, että Frontexin koordinoimiin yhteisiin palautusoperaatioihin saa ottaa vain henkilöitä, joista on tehty yksilölliset täytäntöönpanokelpoiset palautuspäätökset, joiden osalta direktiivin 2008/115 12 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että ne on annettava kirjallisina.

102 Kun otetaan huomioon asetuksessa 2016/1624 Frontexille yhteisten palautusoperaatioiden koordinoinnin yhteydessä asetetut erityiset velvoitteet, sen on näin ollen varmistettava, että tällaiset päätökset on tehty kaikista niistä henkilöistä, jotka jäsenvaltio aikoo ottaa tällaisten operaatioiden kohteeksi, taatakseen, että näissä operaatioissa noudatetaan kyseisestä asetuksesta johtuvia vaatimuksia, kunnioitetaan asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti palautuskiellon periaatetta.

103 Näin ollen unionin yleinen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että Frontexilla ei ollut kyseisen viraston koordinoiman yhteisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä tehtävien palautuspäätösten osalta mitään velvoitteita sillä perusteella, että sen tehtävänä on ainoastaan antaa jäsenvaltioille teknistä ja operatiivista tukea ottamatta kantaa palautuspäätösten perusteltavuuteen. Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 79 kohdassa,

tällaisten päätösten olemassaolon tarkastamisella ei nimittäin ole mitään tekemistä niiden perusteltavuuden tutkimisen kanssa eikä sillä näin ollen loukata jäsenvaltiolla direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdan nojalla olevaa tätä koskevaa yksinomaista toimivaltaa.

104 Lisäksi argumentit, joihin Frontex vetoaa tukeakseen väitettä, jonka mukaan sillä ei ole tätä koskevaa velvoitetta, eivät ole merkityksellisiä.

105 Yhtäältä Frontexin velvoite tarkistaa palautuspäätösten olemassaolo ei ole millään tavoin ristiriidassa SEU 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa määrätyn annetun toimivallan periaatteen kanssa, jonka nojalla unioni toimii ainoastaan jäsenvaltioiden sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi, koska kyseinen velvoite asetetaan Frontexille asetuksessa 2016/1624 jäsenvaltioiden toimivaltaa kunnioittaen.

106 Toisaalta SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyllä vilpittömän yhteistyön periaatteella, joka erityisesti palautetaan mieleen asetuksen 2016/1624 yhteydessä sen 9 artiklassa, joka liittyy Frontexin ja rajaturvallisuudesta ja palauttamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten velvollisuuteen tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä, on tosin huomattava merkitys kyseisen viraston ja näiden kansallisten viranomaisten välisissä suhteissa eurooppalaisessa raja- ja merivartiostossa.

107 Vilpittömän yhteistyön periaatetta ei kuitenkaan voida tulkita niin, että sillä annetaan Frontexille mahdollisuus välttää asetuksessa 2016/1624 sille yhteisten palautusoperaatioiden koordinoinnin yhteydessä asetetut erityiset velvoitteet ja erityisesti velvoite tarkistaa, että kaikista sellaisista henkilöistä, jotka jäsenvaltio aikoo ottaa tällaisten operaatioiden kohteeksi, on kirjalliset ja täytäntöönpanokelpoiset palautuspäätökset, jotta taataan, että näissä operaatioissa noudatetaan kyseisestä asetuksesta johtuvia vaatimuksia, kunnioitetaan asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia ja noudatetaan erityisesti palautuskiellon periaatetta.

108 Sitä vastoin velvollisuus tehdä yhteistyötä vilpittömässä mielessä, siltä osin kuin se koskee myös Frontexia, on omiaan vahvistamaan näitä velvoitteita ja erityisesti kannustamaan Frontexia tukemaan jäsenvaltioita siten, että ne voivat suorittaa niille tällaisissa operaatioissa kuuluvat tehtävät unionin oikeutta ja erityisesti perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

109 Lisäksi sillä, seuraako – kuten Frontex väittää – vilpittömän yhteistyön periaatteesta jäsenvaltioiden antamiin asiakirjoihin liittyvä lainmukaisuusolettama, jos ei ole kyse erityisistä olosuhteista, ei ole merkitystä nyt käsiteltävässä asiassa. Kuten kyseinen virasto vahvisti istunnossa unionin tuomioistuimessa, Kreikan viranomaiset eivät nimittäin olleet toimittaneet sille ennen kyseessä olevaa yhteistä palautusoperaatiota luetteloa henkilöistä, joista oli tehty palautuspäätös, vaan kyseiset viranomaiset olivat ainoastaan toimittaneet sille luettelon henkilöistä, jotka eivät olleet jättäneet turvapaikkahakemusta. Viimeksi mainittu luettelo ei sellaisenaan liity mitenkään direktiivin 2008/115 6 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen palautuspäätösten olemassaoloon, joten vaikka oletettaisiin, että tällaiseen asiakirjaan voidaan soveltaa lainmukaisuusolettamaa, Frontex ei voinut sen perusteella olettaa, että valittajista oli tehty kirjalliset ja täytäntöönpanokelpoiset palautuspäätökset.

110 Edellä esitetystä seuraa, että unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa tekemä arviointi, jonka mukaan Frontexin toiminnan ja valituksenalaisen tuomion kyseisessä kohdassa tarkoitettujen väitettyjen vahinkojen välillä ei voi olla minkäänlaista

syy-yhteyttä, perustuu virheelliseen päätelmään, jonka mukaan Frontexilla ei ole velvoitteita sen kysymyksen osalta, onko kaikista kyseisen viraston koordinoiman yhteisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä tehty palautuspäätös.

111 Kuitenkin toisin kuin valittajat väittävät toisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, se, että Frontexilla on tätä koskeva tarkistamisvelvoite, ei merkitse, että kyseisen velvoitteen mahdollisen laiminlyönnin ja valittajille väitetysti aiheutuneiden vahinkojen tai niiden osan välillä olisi välttämättä syy-yhteys.

112 Tällaisen syy-yhteyden olemassaoloa on tosin tarkasteltava ottaen huomioon kyseinen tarkistamisvelvoite ja yleisemmin velvoitteet, jotka Frontexille on asetettu sen varmistamiseksi, että yhteisissä palautusoperaatioissa noudatetaan asetuksesta 2016/1624 johtuvia vaatimuksia ja asianomaisten henkilöiden perusoikeuksia. Tämä tarkastelu on kuitenkin suoritettava ottaen huomioon kaikki merkitykselliset tosiseikat, joiden määrittäminen kuuluu unionin yleiselle tuomioistuimelle, ja vaaditut oikeudelliset arvioinnit.

113 Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan ensimmäinen väite on perusteltu ja että toisen valitusperusteen ensimmäinen osa on hylättävä perusteettomana.

C Toisen valitusperusteen toinen osa

1. Asianosaisten lausumat

114 Valittajat arvostelevat toisen valitusperusteen toisessa osassa unionin yleisen tuomioistuimen valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa tekemää arviointia, jonka mukaan vastuu palautuslennolla Turkkiin tehdyistä heidän perusoikeuksiensa mahdollisista loukkauksista kuuluu yksinomaan Kreikalle.

115 Valittajat väittävät, että kyseinen asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 ja 2 kohtaan perustuva arviointi on virheellinen, koska kyseiset säännökset koskevat yksinomaan vastaanottavan jäsenvaltion ”alemman toimeenpanevan tason” henkilöstön vastuuta eivätkä Frontexin vastuuta siitä, että sen henkilöstö laiminlyö kyseisestä säännöksestä johtuvia velvoitteitaan. Tältä kannalta merkityksellinen säännös on heidän mukaansa kyseisen asetuksen 60 artiklan 3 kohta, joka liittyy sopimussuhteeseen perustumattomaan Frontexin vastuuseen vahingoista, jotka viraston yksiköt tai henkilöstöön kuuluvat ovat tehtäviään suorittaessaan aiheuttaneet.

116 Valittajien mukaan unionin yleisen tuomioistuimen asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 ja 2 kohdasta omaksuma tulkinta tekee tyhjäksi kyseisen asetuksen 16, 22, 25, 26, 28 ja 34 artiklan, Frontexin menettelyohjeiden 4 artiklan ja tavanomaisen toimintamenettelyn 1–5 vaiheen, jotka muodostavat sellaisten säännösten kokonaisuuden, joissa Frontexille asetetaan omia velvoitteita perusoikeuksien kunnioittamisen tehokkaan valvonnan takaamiseksi. Kyseinen tulkinta vaarantaa myös direktiivin 2008/115 8 artiklan 6 kohdan, jonka sanamuodon mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta järjestelmästä palautusten valvomiseksi, asianmukaisen soveltamisen.

117 Valittajat toistavat lisäksi väitteen, joka liittyy Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloon, sellaisena kuin se on esitetty ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisessä osassa.

118 Frontex katsoo ensiksi, että toisen valitusperusteen toinen osa on tehoton, koska valituksenalaisen tuomion 66 kohdassa esitetyt asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 ja 2 kohtaa koskevat perustelut ovat ylimääräisiä.

119 Seuraavaksi solidaarisen vastuun olemassaoloa koskeva väite on jätettävä tutkimatta, koska se on uusi.

120 Lopuksi toisen valitusperusteen toinen osa, jonka yhteydessä valittajat toistavat ensimmäisessä oikeusasteessa esittämänsä argumentit, jotka liittyvät Frontexin väitettyihin valtuuksiin erityisesti tarkistaa, onko yhteisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä tehty palautuspäätös, on perusteeton, koska unionin lainsäätäjä ei ole antanut sille tällaisia valtuuksia.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

121 Ensiksi toisen valitusperusteen toisen osan väitetystä tehottomuudesta on todettava, että edellä 110 kohdasta ilmenee, että unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnissa, jonka mukaan Frontexin moititun toiminnan ja valittajille väitetysti aiheutuneiden vahinkojen välillä ei ole syy-yhteyttä sillä perusteella, että kyseisellä virastolla ei ole velvoitetta tarkistaa, onko kyseisen viraston koordinoiman yhteisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä tehty palautuspäätös, on oikeudellinen virhe. Näin ollen kyseinen osa, joka koskee toista oikeudellista virhettä, jonka unionin yleinen tuomioistuin väitetysti teki katsoessaan pääasiallisesti, että vastuu palautuslennolla mahdollisesti tehdyistä perusoikeuksien loukkauksista kuuluu yksinomaan vastaanottavalle jäsenvaltiolle, ei ole tehoton.

122 Toiseksi siltä osin kuin kyse on Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloa koskevan väitteen toistamisesta, on todettava, että sitä ei voida ottaa tutkittavaksi edellä 83–87 kohdassa esitetyillä perusteilla.

123 Kolmanneksi ja viimeiseksi siltä osin kuin kyse on toisen valitusperusteen toisen osan perusteltavuudesta on todettava, että kuten valituksenalaisen tuomion 66 kohdan toisen virkkeen viimeisestä lauseesta ilmenee, unionin yleinen tuomioistuin katsoi pääasiallisesti, että asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 kohdan mukaan palautuslento Turkkiin kuului lähtökohtaisesti vastaanottavan jäsenvaltion vastuulle, mutta kyseisellä jäsenvaltiolla on oikeus vaatia kyseisen artiklan 2 kohdan nojalla ryhmän jäsenen kotijäsenvaltiolta korvausta kyseisen jäsenen törkeästä huolimattomuudesta tai tahallisesta väärinkäytöksestä johtuvista vahingoista.

124 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin katsoi implisiittisesti, että Frontexilla itsellään ei ole mitään yhteisen palautusoperaation osana toteutetun palautuslennon aikana mahdollisesti tehtyihin perusoikeuksien loukkauksiin liittyvää velvoitetta. Frontexin ei näin ollen missään tapauksessa voida katsoa olevan vastuussa tällaisten loukkausten tapahtumisesta ja Frontexin moititun toiminnan ja valittajien perusoikeuksien loukkauksista, joita he väitetysti kärsivät palautuslennolla Turkkiin, aiheutuneen aineettoman vahingon välillä ei voi olla syy-yhteyttä.

125 Tältä osin on todettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi perustellusti, että asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan silloin, kun Euroopan raja- ja merivartioryhmät toimivat vastaanottavassa jäsenvaltiossa, kyseinen jäsenvaltio on vastuussa näiden ryhmien jäsenten aiheuttamista vahingoista. Kyseinen vastuu on yhdenmukainen tämän asetuksen 21 artiklan 1 kohdassa ja 40 artiklan 3 kohdassa säädetyn säännön kanssa, jonka mukaan ryhmien jäsenet saavat ohjeensa vastaanottavalta jäsenvaltiolta ja

voivat hoitaa tehtäviään ja käyttää valtuuksiaan ainoastaan vastaanottavan jäsenvaltion ohjeiden mukaisesti ja pääsääntöisesti vastaanottavan jäsenvaltion rajavartijoiden tai palauttamiseen liittyviin tehtäviin osallistuvan henkilöstön läsnä ollessa.

126 Asetuksen 2016/1624 42 artiklan 1 kohtaa ei voida kuitenkaan tulkita siten, että vastaanottavan jäsenvaltion vastuu sulkee absoluuttisesti pois Frontexin vastuun palautusoperaation yhteydessä mahdollisesti tapahtuvista perusoikeuksien loukkauksista.

127 Kyseisen asetuksen 60 artiklan 3 kohdan nojalla Frontexin on nimittäin kannettava sopimussuhteeseen perustumaton vastuu vahingoista, jotka viraston yksiköt tai henkilöstöön kuuluvat ovat tehtäviään suorittaessaan aiheuttaneet, niiden periaatteiden mukaisesti, jotka koskevat sopimussuhteen ulkopuolista unionin vastuuta. Näin ollen samanaikaisen vastuun mahdollisuutta ei voida sulkea pois a priori.

128 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisissa olosuhteissa Frontexin vastuu voidaan sulkea pois vain tilanteessa, jossa on osoitettu, että sääntöjenvastaisuudet, joihin vedotaan, eivät missään tapauksessa liity Frontexin yksiköiden tai henkilöstön toimiin tai laiminlyönteihin tai että kyseisen viraston laiminlyönneillä, joihin vedotaan, ei joka tapauksessa ole yhteyttä väitettyihin vahinkoihin.

129 Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa.

130 Kuten edellä 96–102 kohdasta ilmenee, asetuksessa 2016/1624 nimittäin asetetaan Frontexille velvollisuuksia, jotta taataan muun muassa perusoikeuksien kunnioittaminen sen koordinoimien palautusoperaatioiden yhteydessä, ja nämä velvoitteet johtuvat yhtäältä eurooppalaisen raja- ja merivartioston, jonka osa Frontex on, yleisestä velvoitteesta taata perusoikeuksien kunnioittaminen kyseisen vartioston tähän asetukseen perustuvien tehtävien hoitamisen yhteydessä ja toisaalta Frontexin velvoitteesta valvoa tehokkaasti perusoikeuksien kunnioittamista kaikessa toiminnassaan. Erityisesti kaikki nämä velvoitteet on toteutettava muun muassa kyseisen asetuksen 16 artiklassa säädetyn toimintasuunnitelman avulla, joka Frontexin on laadittava jokaiselle yhteiselle palautusoperaatiolle ja joka sitoo kaikkia tähän operaatioon osallistuvia osapuolia; saman asetuksen 21 artiklan 1 ja 3 kohdassa täsmennetään, että vastaanottavan jäsenvaltion on noudatettava sitä Euroopan raja- ja merivartioryhmille niiden lähettämisen aikana antamissaan ohjeissa, mitä Frontexin koordinointivastaava valvoo.

131 Lisäksi asetuksen 2016/1624 21 artiklan 2 kohdan mukaan Frontex voi koordinointivastaavan välityksellä toimittaa vastaanottavalle jäsenvaltiolle näkemyksensä sen antamista ohjeista. Lisäksi kyseisen asetuksen 20 artiklan 1 kohdassa annetaan Frontexille mahdollisuus lähettää yhteisiin palautusoperaatioihin asiantuntijoita omasta henkilöstöstään koordinointivastaavien lisäksi.

132 Näistä seikoista käy ilmi, että Frontexilla on asetuksen 2016/1624 nojalla useita velvoitteita, joiden tarkoituksena on taata perusoikeuksien noudattaminen yhteisissä palautusoperaatioissa. Näin ollen ei voida sulkea pois a priori, että se, että sen yksiköt tai sen henkilöstö ovat laiminlyöneet näitä velvoitteita määrätyssä operaatiossa, olisi voinut johtaa perusoikeuksien loukkausten tapahtumiseen palautuslennolla maastapoistettujen henkilöiden vahingoksi. Tältä osin on merkityksetöntä, että direktiivin 2008/115 8 artiklan 6 kohdan mukaan, ja kuten asetuksen 2016/1624 29 artiklan 4 kohdassa muistutetaan, pakkotoimin tapahtuvan palauttamisen valvonta kuuluu jäsenvaltioille. Kyseisen asetuksen 28 artiklan 1 kohdan mukaan Frontexin yhteisiä palautusoperaatioita varten antaman avun tai sen niitä varten toteuttaman koordinoinnin tai

järjestämisen on nimittäin tapahduttava kyseisen direktiivin mukaisesti, ja kyseisen asetuksen nojalla Frontexilla on jäsenvaltioiden valvontavelvoitteisiin nähden täydentäviä valvontavelvoitteita.

133 Lisäksi on niin, että koska Frontexin henkilöstö osallistuu tai voi osallistua itse tällaisiin operaatioihin joko koordinointivastaavina tai tällaisiin operaatioihin lähetettyinä asiantuntijoina, ei voida myöskään sulkea pois a priori sitä, että kyseisen henkilöstön toimet tai laiminlyönnit voivat olla syy-yhteydessä tällaisten perusoikeuksien loukkausten tapahtumiseen.

134 Edellä esitetystä seuraa, että toisen valitusperusteen toinen osa on perusteltu.

D Kolmas valitusperuste

135 Kolmannessa valitusperusteessa, joka koskee pääasiallisesti valituksenalaisen tuomion 67–71 kohtaa, on kaksi osaa. Ensimmäinen osa koskee unionin yleisen tuomioistuimen tekemää arviointia, jonka mukaan väitetyt aineelliset ja aineettomat vahingot, jotka koskevat valittajien tilapäistä asettautumista Turkkiin, heidän pakoaan Irakiin ja heidän asettautumistaan Irakiin, eivät ole suorassa syy-yhteydessä Frontexin moitittuun toimintaan. Toinen osa koskee unionin yleisen tuomioistuimen samankaltaista arviointia aineellisesta vahingosta, jonka valittajat väittävät aiheutuneen tälle virastolle tekemiinsä valituksiin liittyvästä oikeudellisesta avusta aiheutuneista kuluista.

1. Kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa

a) Asianosaisten lausumat

136 Kolmannen valitusperusteen ensimmäisessä osassa, johon sisältyy neljä väitettä, valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisia virheitä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 67–69 kohdassa, että aineelliset ja aineettomat vahingot, jotka liittyvät heidän väliaikaiseen asettautumiseensa Turkkiin ja heidän pakoonsa Irakiin, olivat seurausta heidän omista valinnoistaan eivätkä Frontexin moititusta toiminnasta, minkä seurauksena valittajat eivät olleet osoittaneet tältä osin riittävän suoraa syy-yhteyttä väitettyjen vahinkojen ja Frontexin moititun toiminnan välillä.

137 Ensiksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin sovelsi virheellisesti unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka koskee syy-yhteyttä vahinkoa kärsineen henkilön huolimattomuuden tai oman valinnan tapauksessa. Heidän mukaansa vahinkoa kärsineen henkilön myötävaikutuksesta vahingon syntymiseen voi nimittäin seurata ainoastaan unionin suoritettavana olevan korvauksen rajoittaminen eikä sen voi näin ollen katsoa katkaisevan syy-yhteyttä.

138 Toiseksi valittajat katsovat, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen pääasiallisesti jättäessään ottamatta huomioon valittajien haavoittuvan aseman turvapaikanhakijoina, vaikka se on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 3 artiklan ja perusoikeuskirjan 4 artiklan mukaan otettava huomioon; tämän haavoittuvan aseman takia heillä ei ollut todellista valinnanvapautta Irakiin pakenemista koskevan päätöksensä osalta.

139 Kolmanneksi valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki heidän valinnanmahdollisuuttaan koskevan arviointinsa yhteydessä useita tosiseikkojen osalta virheellisiä toteamuksia ja arviointeja.

140 Lopuksi ja neljänneksi valittajat toistavat väitteensä, joka koskee Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloa, sellaisena kuin se on esitetty ensimmäisessä valitusperusteessa ja sellaisena kuin siihen on viitattu edellä 71 ja 72 kohdassa.

141 Frontex väittää aluksi pääasiallisesti, että valittajien erityisesti kolmannen valitusperusteen ensimmäisen osan yhteydessä esittämä argumentaatio on jätettävä tutkimatta siltä osin kuin siihen sisältyy eri väitteitä, joilla he pyrkivät kyseenalaistamaan unionin yleisen tuomioistuimen tosiseikkoja koskevat toteamukset väittämällä, että asianomaiset vahingot eivät ole seurausta heidän omista valinnoistaan.

142 Seuraavaksi solidaarisen vastuun olemassaoloa koskeva väite on myös jätettävä tutkimatta, koska se on uusi.

143 Lopuksi Frontex kiistää joka tapauksessa kolmannen valitusperusteen ensimmäisen osan perusteltavuuden ja väittää, että valittajat vetoavat oikeuskäytäntöön, joka on merkityksetön nyt käsiteltävässä asiassa, koska se koskee tilanteita, joissa sekä unioni että vahinkoa kärsinyt osapuoli ovat myötävaikuttaneet vahingon syntymiseen, kun taas valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin arvioi, että asianomaiset vahingot aiheutuivat yksinomaan valittajien valinnoista.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

144 Ensiksi kolmannen valitusperusteen ensimmäisen osan kolmannen väitteen tutkittavaksi ottamisesta on todettava, että SEUT 256 artiklan 1 kohdan toisesta alakohdasta ja Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 58 artiklan ensimmäisestä kohdasta ilmenee, että ainoastaan unionin yleinen tuomioistuin on toimivaltainen määrittämään ratkaisun perustaksi asetettavan tosiseikaston, lukuun ottamatta sellaisia tapauksia, joissa määritetyn tosiseikaston paikkansapitämättömyys käy ilmi unionin yleiselle tuomioistuimelle toimitetusta aineistosta, ja arvioimaan tätä tosiseikastoa. Tämän seurauksena lukuun ottamatta sitä tapausta, että unionin yleiselle tuomioistuimelle esitetty selvitysaineisto on otettu huomioon vääristyneellä tavalla, tosiseikkojen arviointi ei ole oikeuskysymys, joka sinänsä kuuluu unionin tuomioistuimen harjoittaman valvonnan piiriin (tuomio 25.6.2020, EUSK v. KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, 103 ja 104 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

145 Tässä väitteessä valittajat riitauttavat unionin yleisen tuomioistuimen arvioinnit, jotka koskevat Turkin viranomaisten heille myöntämässä väliaikaisessa matkustusluvassa olevien ohjeiden noudattamatta jättämistä ja heidän pelkoaan, että kyseiset viranomaiset palauttaisivat heidät Syyriaan kyseisen noudattamatta jättämisen seurauksena. Näin tehdessään he pyrkivät kyseenalaistamaan tietyt valituksenalaiseen tuomioon sisältyvät tosiseikkoja koskevat toteamukset vetoamatta siihen, että ne olisi otettu huomioon vääristyneellä tavalla. Näin ollen kolmas väite on jätettävä tutkimatta.

146 Toisaalta neljäs väite, joka koskee Frontexin ja Kreikan solidaarisen vastuun olemassaoloa, on myös jätettävä tutkimatta edellä 83–87 kohdassa todetuilla perusteilla.

147 Toiseksi kolmannen valitusperusteen ensimmäisen osan kahden ensimmäisen väitteen asiasisällön osalta on muistutettava, että unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 67 ja 68 kohdassa sen jälkeen, kun se oli korostanut, että väitetyn vahingon on aiheuduttava suoraan moititusta toiminnasta, että vahingot, jotka liittyivät valittajien väliaikaiseen asettautumiseen Turkkiin ja heidän pakoonsa Irakiin, johtuivat heidän omista valinnoistaan. Tämän arvioinnin tueksi se totesi yhtäältä, että heidän asettautumisensa Sarujiin oli seurausta heidän päätöksestään olla noudattamatta Turkin viranomaisten ohjeita, ja toisaalta, että heidän pakonsa Irakiin oli seurausta heidän pelostaan, että kyseiset viranomaiset palauttaisivat heidät Syyriaan näiden ohjeiden noudattamatta jättämisen perusteella.

148 On palautettava mieleen, että edellä 60 kohdassa mainitun unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimussuhteen ulkopuolisen unionin vastuun syntyminen edellyttää suoraa syy-yhteyttä moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välillä.

149 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo täsmentänyt, ettei SEUT 340 artiklan toisella kohdalla eikä jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisillä periaatteilla, joihin tässä artiklassa viitataan, voida perustella velvollisuutta korvata kaikkia lainvastaisen toimen kaukaisiakin vahingollisia seurauksia (ks. vastaavasti tuomio 4.10.1979, Dumortier ym. v. neuvosto, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, EU:C:1979:223, 21 kohta).

150 Syy-yhteyden suoruutta ei nimittäin ole tulkittava suppeasti vaan siten, että vahingon on seurattava riittävän suoraan toimielinten lainvastaisesta menettelystä (ks. vastaavasti tuomio 4.10.1979, Dumortier ym. v. neuvosto, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, EU:C:1979:223, 21 kohta ja tuomio 30.5.2017, Safa Nicu Sepahan v. neuvosto, C-45/15 P, EU:C:2017:402, 61 kohta). Siten moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välistä syy-yhteyttä koskeva edellytys koskee riittävän suoran syy–seuraus-yhteyden olemassaoloa, joten moititun toiminnan on oltava vahingon ratkaiseva syy (tuomio 13.12.2018, Euroopan unioni v. Gascogne Sack Deutschland ja Gascogne, C-138/17 P ja C-146/17 P, EU:C:2018:1013, 22 kohta ja tuomio 5.9.2019, Euroopan unioni v. Guardian Europe ja Guardian Europe v. Euroopan unioni, C-447/17 P ja C-479/17 P, EU:C:2019:672, 32 kohta).

151 Kyseinen syy-yhteys voi lisäksi katketa muun muassa vahinkoa kärsineen henkilön sellaisen toimen vuoksi, joka tehdään moititun toiminnan jälkeen ennen väitettyä vahinkoa, kun tämä toimi on kyseisen vahingon ratkaiseva syy (ks. vastaavasti tuomio 18.3.2010, Trubowest Handel ja Makarov v. neuvosto ja komissio, C-419/08 P, EU:C:2010:147, 61 kohta).

152 Tällainen toimi voi olla muun muassa vahinkoa kärsineen henkilön päätös edellyttäen kuitenkin, ettei kyseinen henkilö ollut pakotettu tekemään sitä (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2009, komissio v. Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, 205 kohta ja tuomio 13.12.2018, Euroopan unioni v. Gascogne Sack Deutschland ja Gascogne, C-138/17 P ja C-146/17 P, EU:C:2018:1013, 31 kohta).

153 Edellä 148–152 kohdassa mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että unionin yleinen tuomioistuin ei tehnyt oikeudellista virhettä yhtäältä katsoessaan valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, ettei se, että moitittu toiminta oli välttämätön edellytys vahingon syntymiselle sillä tavoin, ettei vahinkoa olisi tapahtunut tämän menettelyn puuttuessa, riitä luomaan syy-yhteyttä, ja toisaalta tarkastellessaan nyt käsiteltävässä asiassa mahdollisuutta, että Frontexin moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välinen syy-yhteys katkesi valittajien tiettyjen toimien vuoksi.

154 Tällainen tarkastelu on kuitenkin välttämättä suoritettava in concreto ottaen huomioon kaikki vahinkoa kärsineen henkilön tilanteeseen vaikuttavat merkitykselliset olosuhteet.

155 Siten on niin, että tavanomaisen toimintansa harjoittamiseen liittyvien riskien hallintaan perehtyneiltä taloudellisilta toimijoilta voidaan odottaa täysin rationaalista päätöksentekoa (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2009, komissio v. Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, 200–206 kohta ja tuomio 13.12.2018, Euroopan unioni v. Gascogne Sack Deutschland ja Gascogne, C-138/17 P ja C-146/17 P, EU:C:2018:1013, 23–31 kohta), mutta tällaista menettelyä ei voida pitää yleisenä arviointiperusteena silloin, kun kyse on luonnollisista henkilöistä.

156 Asia on näin erityisesti sellaisten perheenjäsenten tapauksessa, jotka ovat paenneet alkuperämaastaan saadakseen kansainvälistä suojelua ja joutuneet poikkeuksellisiin olosuhteisiin ja kohdanneet odottamattomia vaaroja. Turvapaikanhakijat voivat nimittäin olla erityisen haavoittuvaisia kaiken sen takia, mitä he ovat joutuneet kokemaan muuttoprosessin aikana, ja niiden traumaattisten kokemusten takia, joita he ovat todennäköisesti joutuneet kokemaan ennen tätä prosessia (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 18.11.2021, M.H ym. v. Kroatia, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, 207 kohta), ja tämä haavoittuvuus on omiaan vaikuttamaan heidän arviointikykyynsä.

157 Näin ollen tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa moititun toiminnan ja väitetyn vahingon välinen syy-yhteys voi säilyä huolimatta vahinkoa kärsineen osapuolen päätöksestä, joka on tehty kyseisen toiminnan jälkeen ennen kyseistä vahinkoa, kun kyseistä päätöstä, vaikkei se olekaan ainoa mahdollinen reaktio, voidaan pitää kohtuullisena reaktiona, kun otetaan huomioon kaikki kyseiseen tilanteeseen vaikuttavat olosuhteet.

158 Tällainen päätelmä on tehtävä sitäkin suuremmalla syyllä tilanteessa, jossa turvapaikanhakijat on kuljetettu maahan, jossa on konkreettinen vaara palautuskiellon periaatteen rikkomisesta.

159 Tältä osin on todettava, että valittajat väittivät unionin yleisessä tuomioistuimessa, että heidän päätöksensä mennä Erbiliin perustui pelkoon, että Turkin viranomaiset olisivat palauttaneet heidät Syyriaan, ja tämän syynä oli heidän käsityksensä Turkin lainsäädännöstä ja käytännöstä, johon kuului kansainvälistä suojelua hakevien Syyrian kansalaisten palauttaminen Syyriaan palautuskiellon periaatteen vastaisesti, minkä he pyrkivät näyttämään toteen unionin yleisessä tuomioistuimessa kannekirjelmässä siteeraamallaan asiantuntijalausunnolla ja minkä arvioiminen kuuluu yksinomaan unionin yleiselle tuomioistuimelle.

160 On todettava, että valituksenalaisessa tuomiossa unionin yleinen tuomioistuin luonnehti päätöksiä, jotka valittajat tekivät sen jälkeen, kun heidät oli poistettu maasta Turkkiin, heidän ”omiksi valinnoikseen” ilman, että unionin yleinen tuomioistuin olisi tarkastellut in concreto kyseisen valinnan tekemisen asiayhteyttä – erityisesti heidän perhetilannettaan, heidän haavoittuvaa asemaansa ja mahdollista vaaraa Syyriaan palauttamisesta –, määrittääkseen, voidaanko tämä asiayhteys huomioon ottaen kyseisiä päätöksiä pitää järkevinä.

161 Tämän seurauksena unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 69 kohdassa, että asianomaisten vahinkojen ei voida katsoa aiheutuneen suoraan Frontexin moititusta toiminnasta niiden valintojen vuoksi, joita valittajat tekivät riidanalaisen palautusoperaation jälkeen, ilman, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi in concreto kyseisten valintojen järkevyyttä ottaen huomioon kaikki niiden tekemisen asiayhteyteen vaikuttaneet olosuhteet.

162 Kolmannen valitusperusteen ensimmäinen osa on näin ollen perusteltu sen toisen väitteen osalta ja muilta osin se on jätettävä tutkimatta tai se on perusteeton.

2. Kolmannen valitusperusteen toinen osa

a) Asianosaisten lausumat

163 Kolmannen valitusperusteen toisessa osassa valittajat väittävät, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen katsoessaan valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että oli heidän oma valintansa käyttää asianajajien apua Frontexille tehtyjen valitusten yhteydessä, joten Frontexin moititun toiminnan ja tähän apuun liittyvien kulujen välillä ei ole syy-yhteyttä. Nyt käsiteltävän asian olosuhteissa kyseinen apu oli nimittäin välttämätöntä, koska valittajat eivät ole unionin kansalaisia eivätkä kykene kommunikoimaan millään unionin virallisella kielellä ja he olivat erityisen haavoittuvassa asemassa.

164 Valittajat lisäävät, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt katsoa, että kyseiset oikeudellisesta avusta aiheutuneet kulut johtuivat vähintäänkin suurelta osin siitä, että Frontex käsitteli heidän valituksiaan huolimattomasti niiden tarkastelun hitauden ja valitusmekanismin tehottomuuden vuoksi hyvän hallinnon periaatteen, heidän tehokkaita oikeussuojakeinojaan koskevan oikeutensa ja asetuksen 2016/1624 72 artiklan vastaisesti.

165 Frontex arvioi, että kyseinen osa on jätettävä tutkimatta, koska se, oliko oikeudellinen edustus tarpeen Frontexille tehtyjen valitusten yhteydessä, on tosiseikkoja koskeva arviointi, jota ei voida tutkia valituksen yhteydessä.

b) Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

166 Kolmannen valitusperusteen toisessa osassa valittajat moittivat unionin yleistä tuomioistuinta pääasiallisesti siitä, että se arvioi virheellisesti sitä, oliko heidän välttämätöntä käyttää asianajajien apua Frontexille asetuksen 2016/1624 72 artiklassa säädetyssä valitusmenettelyssä tekemiensä valitusten yhteydessä, ja näin ollen syy-yhteyttä Frontexin moititun toiminnan, joka koskee valittajien perusoikeuksien väitettyjä kyseisen viraston vastuulla olevia loukkauksia, ja kyseisen avun kustannuksista aiheutuneen vahingon välillä.

167 Unionin yleinen tuomioistuin katsoi valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa, että silloin, kun asianajajan tai neuvonantajan käyttäminen edustajana ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä pakollista, väitetyn vahingon eli edustajan käyttämisestä aiheutuneiden kulujen ja toimielimen tai elimen mahdollisesti moitittavan toiminnan välillä ei ole syy-yhteyttä. Silloin, kun asianajajan käyttäminen on tässä yhteydessä asianomaisen henkilön oma valinta, sen ei voida katsoa aiheutuvan kyseessä olevasta toimielimestä tai elimestä.

168 Tältä osin unionin tuomioistuin on katsonut, että kulut, jotka aiheutuvat neuvojen pyytämisestä asianajajalta hallinnollisen valituksen vaiheessa tai saatettaessa asia Euroopan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi, on erotettava tuomioistuinmenettelyn yhteydessä aiheutuneista asianajopalkkioista (tuomio 9.3.1978, Herpels v. komissio, 54/77, EU:C:1978:45, 45 kohta ja tuomio 28.6.2007, Internationaler Hilfsfonds v. komissio, C-331/05 P, EU:C:2007:390, 25 kohta).

169 Unionin tuomioistuin on katsonut edeltävässä kohdassa mainittujen tuomioiden taustalla olleissa asioissa, että asianajajan apu perustui ”omaan valintaan” (tuomio 9.3.1978, Herpels v. komissio, 54/77, EU:C:1978:45, 48 kohta) tai asianomaisten ”vapaaseen valintaan” (tuomio 28.6.2007,

Internationaler Hilfsfonds v. komissio, C-331/05 P, EU:C:2007:390, 27 kohta), mutta se teki näin ottaen huomioon kunkin näistä menettelyistä ominaispiirteet eikä perusteena ollut periaatteellinen käsitys hallinnollisista valituksista tai vaihtoehtoisista riidanratkaisumenettelyistä.

170 Nyt käsiteltävässä asiassa on todettava ensiksi, että asetuksen 2016/1624 72 artiklassa säädetty valitusmenettely ei ole unionin kansalaisten oikeus, jonka tarkoituksena on hallinnollisten epäkohtien poistaminen yhteisen edun nimissä. Sitä vastoin se on kyseisen asetuksen 72 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaan ainoastaan sellaisten henkilöiden käytettävissä, joihin muun muassa yhteiseen palautusoperaatioon osallistuvan henkilöstön toimet välittömästi vaikuttavat ja jotka katsovat, että heidän perusoikeuksiaan on konkreettisesti loukattu kyseisten toimien johdosta.

171 Toiseksi on niin, että perusoikeusvastaava hoitaa tehtäväänsä riippumattomasti, mutta hän tekee sen Frontexin organisaation puitteissa. Lisäksi asian on saattanut hänen käsiteltäväkseen henkilö, joka on edellä 156 kohdassa todetusti erityisen haavoittuvassa asemassa, ja tämä on tapahtunut pääasian kaltaisissa olosuhteissa ilmoituksen tekemiseksi konkreettisesta perusoikeuden loukkauksesta, joka on aiheutunut itse Frontexin henkilöstön toiminnasta.

172 Kolmanneksi asetuksen 2016/1624 72 artiklassa käyttöön otetulla valitusmekanismilla ei taata, että valittajalla olisi määrättynä ajankohtana tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevaan oikeuteen liittyvät takeet, joihin kuuluu perusoikeuskirjan 47 artiklan toisessa kohdassa taattu oikeus saada neuvoja ja antaa toisen henkilön puolustaa ja edustaa itseään. Toisin kuin 9.3.1978 annetun tuomion Herpels v. komissio (54/77, EU:C:1978:45) taustalla olleessa asiassa kyseessä ollut hallinnollinen valitusmenettely, valitusten käsittelymenettely ei ole – kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan 50 perustelukappaleesta käy ilmi – ennakkoedellytys tuomioistuimessa käytettäville oikeussuojakeinoille.

173 Edellä 167–172 kohdassa esitetystä seuraa, että unionin yleinen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen valituksenalaisen tuomion 70 kohdassa katsoessaan, että lähtökohtaisesti silloin, kun asianajajan tai neuvonantajan käyttäminen edustajana ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä pakollista, edustajan käyttämisestä aiheutuneiden kulujen ja toimielimen tai elimen mahdollisesti moitittavan toiminnan välillä ei ole syy-yhteyttä.

174 Näin ollen kolmannen valitusperusteen toinen osa on perusteltu.

E Neljäs valitusperuste

1. Asianosaisten lausumat

175 Neljännessä valitusperusteessa, joka koskee valituksenalaisen tuomion 44–46 kohtaa, valittajat väittävät pääasiallisesti, että jättäessään ottamatta huomioon tietyt valittajien ensimmäisessä oikeusasteessa esittämät asiakirjat eli vastauksen liitteet C.1 ja C.3–C.6 ja asiakirjan E.1 unionin yleinen tuomioistuin rikkoi työjärjestyksensä 85 artiklan 2 kohtaa ja loukkasi kontradiktorisen menettelyn periaatetta.

176 Valittajat väittävät, että kyseinen 85 artiklan 2 kohta ei koske uusia todisteita ja aiemmin esitetyn näytön täydentämistä silloin, kun ne esitetään vastauksena vastapuolen vastineessaan esittämiin argumentteihin. Asia on näin erityisesti silloin, kun kyseessä on julkisesti saatavilla oleva asiakirja, johon valittajat perustivat argumentaationsa ja jonka todistusarvon Frontex kyseenalaisti

vastineessaan. Näin ollen unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt katsoa, että vastauksen liitteet C.1 ja C.4–C.6 olivat ”vastanäyttöä” ja että vastauksen liitteellä C.3 ”täydennettiin” esitettyä näyttöä. Valittajat väittävät asiakirjan E.1 osalta, että se toimitettiin asian käsittelyn kirjallisen vaiheen päättämisen jälkeen, mutta unionin yleisen tuomioistuimen olisi pitänyt todeta, että sen toimittaminen ei voinut loukata Frontexin puolustautumisoikeuksia, koska kyse oli tältä virastolta lähtöisin olevasta asiakirjasta.

177 Frontex väittää ensiksi, että neljäs valitusperuste on tehoton, koska valittajat esittävät sen yhteydessä, ettei sillä, oliko asianomaiset asiakirjat liitetty unionin yleisessä tuomioistuimessa käydyn menettelyn asiakirja-aineistoon, ollut vaikutusta heidän vahingonkorvauskanteestaan annettuun ratkaisuun.

178 Toiseksi Frontex arvioi, että kyseiset asiakirjat eivät olleet vastanäyttöä, ja korostaa, että unionin yleinen tuomioistuin totesi, että valittajat eivät olleet perustelleet sitä, että kyseiset asiakirjat esitettiin vastausvaiheessa.

2. Unionin tuomioistuimen arviointi asiasta

179 Ensiksi neljännen valitusperusteen väitetystä tehottomuudesta on todettava, että valittajien näkemyksellä, jonka mukaan kyseessä olevat asiakirjat eivät olleet ratkaisevia heidän vahingonkorvauskanteestaan annetun ratkaisun kannalta, ei ole vaikutusta heidän oikeuteensa esittää niitä unionin yleisessä tuomioistuimessa, jos ne voidaan ottaa huomioon. Kyseinen oikeus ei nimittäin liity asiakirjojen objektiiviseen tarpeellisuuteen käsittelyn kannalta, sillä jokainen osapuoli voi vapaasti arvioida niiden asiakirjojen tarpeellisuutta, jotka se aikoo toimittaa tukeakseen kantaansa tai antaakseen lisätietoja unionin yleiselle tuomioistuimelle. Toisin kuin Frontex väittää, näin ollen nyt käsiteltävä valitusperuste ei ole tehoton.

180 Toiseksi kyseisen valitusperusteen perusteltavuudesta on todettava, että unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan f alakohdassa ja 85 artiklan 1 kohdassa asetetaan sääntö, jonka mukaan osapuolten on esitettävä todistusaineisto ja pyyntönsä näytön esittämiseksi ensimmäisessä kirjelmien vaihdossa eli kannekirjelmän ja vastauksen vaiheessa. Kyseessä on prekluusiosääntö (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2020, BP v. FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, 41 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, 43 kohta).

181 Näissä määräyksissä otetaan huomioon kontradiktorisen menettelyn periaate, asianosaisten prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaate ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Niillä nimittäin pyritään informoimaan muita osapuolia puolustettujen näkemysten tueksi esitetyistä todisteista ja mahdollistamaan se, että ne kykenevät valmistelemaan hyödyllisen puolustuksen tai vastauksen edellä mainittujen periaatteiden ja mainitun oikeuden mukaisesti. Lisäksi vaatimus siitä, että todisteet ja pyynnöt näytön esittämiseksi toimitetaan menettelyn ensimmäisessä vaiheessa, voidaan perustella myös hyvän lainkäytön tavoitteella, koska se mahdollistaa asioiden nopean valmistelun avulla asian käsittelyn kohtuullisessa ajassa (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2005, Gaki-Kakouri v. unionin tuomioistuin, C-243/04 P, EU:C:2005:238, 30 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, 41 kohta).

182 Poikkeuksena unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan f alakohdassa ja 85 artiklan 1 kohdassa asetettuun pääsääntöön kyseisen 85 artiklan 2 kohdassa kuitenkin annetaan asianosaisille oikeus esittää todisteita ja pyyntöjä näytön esittämiseksi toisessa kirjelmien vaihdossa sillä edellytyksellä, että sille, että kyseiset todisteet tai pyynnöt näytön esittämiseksi esitetään vasta silloin, on pätevä syy

183 Kyseinen 2 kohta ilmentää näin ollen oikeudenmukaisen menettelyn vaatimusta ja erityisesti sellaisen asianosaisen puolustautumisoikeuksien suojaa, joka aikoo esittää tiettyjä todisteita tai pyyntöjä näytön esittämiseksi tässä vaiheessa, mikä saattaa olla perusteltua erityisesti, jos tällä asianosaisella ei voinut aiemmin olla kyseisiä todisteita käytettävissään tai jos asiakirja-aineiston täydentäminen on tarpeen tilanteessa, jossa vastapuoli esittää todisteet myöhässä, jotta turvattaisiin kontradiktorisen menettelyn periaatteen noudattaminen (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2005, Gaki-Kakouri v. unionin tuomioistuin, C-243/04 P, EU:C:2005:238, 33 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, 42 ja 43 kohta).

184 Todisteiden tai näytön esittämistä koskevien pyyntöjen myöhäisen esittämisen on oltava perusteltua, joten unionin yleisellä tuomioistuimilla on toimivalta tutkia kyseisen viivästyksen syiden perusteltavuus ja tilanteen mukaan näiden todisteiden ja pyyntöjen sisältö sekä tarvittaessa hylätä ne, jos niiden myöhäistä esittämistä ei ole perusteltu oikeudellisesti riittävällä tavalla tai jos se ei ole perusteltua (ks. vastaavasti tuomio 16.9.2020, BP v. FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, 33 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, 43 kohta).

185 Poikkeuksena unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 76 artiklan f alakohdassa ja 85 artiklan 1 kohdassa vahvistettuun pääsääntöön sekä kyseisen 85 artiklan 2 kohdassa määrättyyn poikkeukseen kyseisen 85 artiklan 3 kohdassa annetaan asianosaisille oikeus esittää todisteita tai pyytää saada esittää näyttöä myöhemmässä vaiheessa eli ennen asian käsittelyn suullisen vaiheen päättämistä tai ennen unionin yleisen tuomioistuimen päätöstä ratkaista asia ilman käsittelyn suullista vaihetta, jos niiden esittämiseen vasta silloin on pätevä syy. Edellä 183 ja 184 kohdassa esitetyt näkökohdat pätevät erityisesti kyseisessä myöhemmässä vaiheessa esitettyihin todisteisiin ja näytön esittämistä koskeviin pyyntöihin, koska niiden hyväksyminen edellyttää poikkeuksellisten olosuhteiden osoittamista (ks. vastaavasti tuomio 14.4.2005, Gaki-Kakouri v. unionin tuomioistuin, C-243/04 P, EU:C:2005:238, 33 kohta ja tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, 44 kohta).

186 Edellä esitetystä seuraa, että nimenomaan unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 85 artiklassa vahvistettujen sääntöjen soveltaminen turvaa kontradiktorisen menettelyn ja prosessuaalisen yhdenvertaisuuden periaatteiden noudattamisen sekä oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, 45 kohta).

187 Nyt käsiteltävässä asiassa yhtäältä vastauksen liitteistä C.1 ja C.3–C.6 on todettava, että valituksenalaisen tuomion 42 kohdasta ilmenee, että ne koostuvat kannekirjelmän jättöpäivää varhaisemmista julkisista asiakirjoista lukuun ottamatta yhden valittajan päiväämättömän lausunnon käännöstä ja ”asiantuntijalausuntoa”, joka on itse asiassa nimenomaisesti unionin yleisessä tuomioistuimessa vireillä olleen asian yhteydessä laadittu oikeudellinen lausunto.

188 Valituksenalaisen tuomion 45 kohdassa unionin yleinen tuomioistuin perustelee näiden asiakirjojen huomioon ottamatta jättämistä lausumalla pääasiallisesti, ettei se, että asiakirjojen oletettu merkityksellisyys havaitaan oikeudenkäynnin kuluessa, ole pätevä syy niiden myöhäiselle esittämiselle, jos näiden asiakirjojen tarkoituksena on osoittaa toteen kannekirjelmässä esitettyjä tosiseikkoja ja valtaosa niistä on sitä varhaisempia.

189 Näin tehdessään unionin yleinen tuomioistuin sovelsi asianmukaisesti työjärjestyksensä 85 artiklan 2 kohtaa. Silloin, kun kyseisen säännöksen nojalla tapahtuvaa asiakirjan myöhäistä esittämistä perustellaan sillä, että vastapuoli on esittänyt todisteen tai väitteen, tällaisen viivästyksen perusteleminen, jota kyseisessä säännöksessä edellytetään siinä säädetyn poikkeuksen soveltamiseksi, merkitsee nimittäin sitä, että kyseisen asiakirjan myöhässä esittävä asianosainen määrittää sen vastapuolen esittämän todisteen tai väitteen, jonka esittämisen vuoksi kyseinen asiakirja on välttämättä esitettävä myöhässä, ja tämä on tehtävä riittävän täsmällisesti, jotta unionin yleinen tuomioistuin voi tutkia kyseisen perustelun tätä koskevan velvollisuutensa mukaisesti.

190 Nyt käsiteltävässä asiassa valituksenalaisen tuomion 41 kohdasta ilmenee, että perustellakseen kyseessä olevien liitteiden myöhäisen esittämisen valittajat väittivät istunnossa, että he saivat tietää niiden olevan merkityksellisiä vasta tutustuttuaan Frontexin vastineessaan esittämään argumentaatioon. Valittajien ensimmäisessä oikeusasteessa esittämän vastauksen tarkastelusta ilmenee kuitenkin, että he eivät täsmentäneet Frontexin väitteitä, jotka olisivat perustelleet kyseisten asiakirjojen esittämisen.

191 Kun otetaan huomioon edellä 180–186 kohdassa olevat näkökohdat ja niissä mainittu oikeuskäytäntö, unionin yleinen tuomioistuin ei näin ollen rikkonut kontradiktorisen menettelyn periaatetta eikä loukannut valittajien puolustautumisoikeuksia sivuuttaessaan heidän vastauksensa liitteet C.1 ja C.3–C.6 sillä perusteella, että niiden myöhäistä esittämistä ei ollut perusteltu oikeudellisesti riittävällä tavalla.

192 Toisaalta on todettava asiakirjasta E.1, joka esitettiin kaksi päivää ennen unionin yleisen tuomioistuimen istuntoa, että valituksenalaisen tuomion 47 ja 50 kohdasta ilmenee, että kyseinen asiakirja oli Frontexin valittajille ennen heidän kanteensa jättämistä toimittama asiakirja ja että he väittivät, että kyseisen asiakirjan toimittamatta jättäminen kannekirjelmän vaiheessa johtui tarkkaamattomuudesta, mitä unionin yleinen tuomioistuin ei pitänyt pätevänä syynä, joka olisi perustellut sen myöhäisen esittämisen.

193 Kuten edellä 185 kohdassa mieleen palautetusta oikeuskäytännöstä ilmenee, tällainen syy ei täytä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 85 artiklan 3 kohdassa asetettuja vaatimuksia perusteluille, joiden nojalla asiakirjan myöhäinen esittäminen on perusteltua. Unionin yleinen tuomioistuin sovelsi näin ollen kyseistä määräystä asianmukaisesti sivuuttaessaan asiakirjan E.1.

194 Valittajien argumentti, jonka mukaan kyseisen asiakirjan esittäminen ei loukannut Frontexin puolustautumisoikeuksia, koska kyseinen asiakirja oli peräisin tältä virastolta, on tältä kannalta merkityksetön.

195 Yhtäältä unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 85 artiklasta ei nimittäin voida päätellä, että unionin yleisen tuomioistuimen olisi lähtökohtaisesti hyväksyttävä myöhässä esitetyt todisteet, jos se ei totea, että niiden hylkääminen on tarpeen tiettyjen oikeuksien ja erityisesti vastapuolen puolustautumisoikeuksien kunnioittamisen tai yleisten periaatteiden noudattamisen varmistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 23.11.2023, Ryanair ja Airport Marketing Services,

C-758/21 P, EU:C:2023:917, 46 kohta), koska kyseisen artiklan 1 kohdassa vahvistetaan prekluusiosääntö, joka perustuu käänteiseen periaatteeseen, jonka mukaan asiakirjat on esitettävä ensimmäisessä kirjelmien vaihdossa. Toisaalta – kuten edellä 181 kohdasta ilmenee – kyseisen työjärjestyksen 85 artiklan 1 kohdan tarkoituksena ei ole ainoastaan antaa vastapuolelle mahdollisuus hyödyllisen puolustuksen tai vastauksen valmisteluun, vaan sillä tavoitellaan myös hyvän oikeudenkäytön päämäärää.

196 Näistä toteamuksista seuraa, että neljäs valitusperuste on hylättävä perusteettomana.

197 Kun otetaan huomioon, että ensimmäisen valitusperusteen ensimmäisen osan ensimmäinen väite, toisen valitusperusteen toinen osa, kolmannen valitusperusteen ensimmäisen osan toinen väite ja kolmannen valitusperusteen toinen osa ovat perusteltuja, valituksenalainen tuomio on kumottava siltä osin kuin unionin yleinen tuomioistuin hylkäsi siinä valittajien vahingonkorvauskanteen siitä syystä, että Frontexin moititun toiminnan ja väitettyjen vahinkojen välillä ei ollut riittävän suoraa syy-yhteyttä, lukuun ottamatta valittajille Kreikkaan matkustamisesta aiheutuneisiin kuluihin liittyvää vahinkoa, pääasiallisesti seuraavilla perusteilla:

– ensiksi, koska asetuksessa 2016/1624 ei sen mukaan säädetä Frontexille eurooppalaisen raja- ja merivartioston tehtävien yhteydessä minkäänlaista velvoitetta palautuspäätösten osalta, jotka on tehtävä yhteisen palautusoperaation kohteena olevista henkilöistä

– toiseksi, koska sen mukaan samassa yhteydessä mahdolliset palautuslennolla tapahtuvat perusoikeuksien loukkaukset kuuluvat yksinomaan vastaanottavan jäsenvaltion vastuulle siten, että Frontexin vastuu suljetaan pois

– kolmanneksi, koska sen mukaan valittajien omat valinnat, jotka koskivat heidän väliaikaista asettautumistaan Turkkiin, pakoaan Irakiin ja asettautumistaan Irakiin, katkaisivat riittävän suoran syy-yhteyden Frontexin moititun toiminnan ja väitettyjen vahinkojen välillä ilman, että unionin yleinen tuomioistuin arvioi in concreto kyseisten valintojen kohtuullisuutta ottaen huomioon kaikki kyseisten valintojen tekemisen konkreettiseen asiayhteyteen vaikuttaneet olosuhteet, ja

– neljänneksi, koska sen mukaan silloin, kun asianajajan tai neuvonantajan käyttäminen edustajana ei ole oikeudenkäyntiä edeltäneessä menettelyssä pakollista, edustajan käyttämisestä aiheutuneiden kulujen ja toimielimen tai elimen mahdollisesti moitittavan toiminnan välillä ei ole lähtökohtaisesti syy-yhteyttä.

VI Unionin yleisessä tuomioistuimessa nostettu kanne

198 Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan on niin, että jos unionin tuomioistuin kumoaa unionin yleisen tuomioistuimen ratkaisun, se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian unionin yleisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

199 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin yleinen tuomioistuin ei ole lausunut useimmista valittajien kanneperusteista, joten unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole edellytyksiä asiaratkaisun antamiseen.

200 Näin ollen asia on palautettava unionin yleiseen tuomioistuimeen.

VII Oikeudenkäyntikulut

201 Koska asia palautetaan unionin yleiseen tuomioistuimeen, tähän valitukseen liittyvistä oikeudenkäyntikuluista on päätettävä myöhemmin.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin yleisen tuomioistuimen 6.9.2023 antama tuomio WS ym. v. Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492) kumotaan muutoin paitsi siltä osin kuin yhtäältä unionin yleinen tuomioistuin jättää ottamatta huomioon vastauksen liitteet C.1 ja C.3–C.6 ja WS:n, WT:n, WY:n, WZ:n, YA:n ja YB:n toimittaman asiakirjan E.1 ja toisaalta se toteaa, ettei Euroopan rajavalvonta- ja rannikkovartiolaitoksen (Frontex) moititun toiminnan ja vahinkojen, joiden WS, WT, WY, WZ, YA ja YB väittävät aiheutuneen Kreikkaan matkustamiseen liittyvistä kuluista, välillä ole syy-yhteyttä.

2) Asia palautetaan unionin yleisen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

3) Oikeudenkäyntikuluista päätetään myöhemmin.

Allekirjoitukset