Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 18 december 2025 *

”Överklagande – Gemensam asyl- och invandringspolitik – Förordning (EU) 2016/1624 – Europeisk integrerad förvaltning av EU:s yttre gränser – Europeiska gräns- och kustbevakningen – Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) – Frontex skyldigheter i fråga om skydd av grundläggande rättigheter – Gemensam återvändandeinsats samordnad av Frontex – Frontex utomobligatoriska skadeståndsansvar – Fråga huruvida det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av nämnda skyldigheter och den skada som lidits”

I mål C-679/23 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 14 november 2023,

WS,

WT,

WY,

WZ,

YA,

YB,

företrädda av L.-M. Komp, A.M. van Eik, advocaten, och E. Sharpston, BL,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), inledningsvis företrädd av H. Caniard, R.-A. Popa och C. Rueger, samtliga i egenskap av ombud, därefter av H. Caniard, C. Carroll och R.-A. Popa, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av B. Wägenbaur, avocat,

svarande i första instans,

meddelar

* Rättegångsspråk: engelska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden K. Lenaerts, vice ordföranden T. von Danwitz, avdelningsordförandena F. Biltgen, K. Jürimäe, M.L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer och O. Spineanu-Matei (referent) samt domarna S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec, Z. Csehi och B. Smulders,

generaladvokat: T. Ćapeta,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 4 februari 2025,

och efter att den 12 juni 2025 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 WS m.fl. har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 6 september 2023, WS m.fl./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen deras talan om ersättning för den skada som de ansåg sig ha lidit till följd av att Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) (nedan även kallad byrån) hade underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt, för det första, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1624 av den 14 september 2016 om en europeisk gräns- och kustbevakning och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 863/2007, rådets förordning (EG) nr 2007/2004 och rådets beslut 2005/267/EG (EUT L 251, 2016, s. 1), för det andra, stegen 1–5 i Frontex standardrutiner för att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna i samband med Frontex gemensamma insatser och pilotprojekt (nedan kallade standardrutinerna) och, för det tredje, artikel 4 i uppförandekoden för gemensamma återvändandeinsatser som samordnas av Frontex (nedan kallad Frontex uppförandekod).

I. Tillämpliga bestämmelser

A. Förordning 2016/1624

2 Förordning 2016/1624 upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624 (EUT L 295, 2019, s. 1), som trädde i kraft den 3 december 2019, med undantag för artiklarna 20, 30 och 31 i förordning 2016/1624, vilka upphörde att gälla den 1 januari 2021. Med beaktande av omständigheterna i målet är den emellertid tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*) på detta mål.

3 Förordning 2016/1624 innehöll bland annat följande skäl:

”…

(6) Den europeiska integrerade gränsförvaltningen bör genomföras som ett delat ansvar mellan [Frontex] och nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning, däribland kustbevakningar i den mån de utför gränsövervakningsinsatser till sjöss och andra gränskontrolluppgifter. Medan medlemsstaterna behåller det främsta ansvaret för förvaltningen av sina yttre gränser i eget och alla medlemsstaters intresse, bör [Frontex] stödja tillämpningen av unionsåtgärder för förvaltningen av de yttre gränserna genom att stärka, bedöma och samordna medlemsstaternas insatser för att genomföra dessa åtgärder.

…

(14) Som motvikt till [Frontex] utökade uppgifter och befogenheter bör det införas ett stärkt skydd av de grundläggande rättigheterna och ökade möjligheter att utkräva ansvar.

…

(16) [Frontex] förlitar sig på samarbete med medlemsstaterna för att kunna utföra sina uppgifter på ett verkningsfullt sätt. Det är därför viktigt att [Frontex] och medlemsstaterna agerar lojalt och i vederbörlig tid utbyter korrekt information. …

…

(32) Den 15 oktober 2015 efterlyste Europeiska rådet en utvidgning av Frontex uppdrag när det gäller återvändande till att även innefatta rätten att organisera gemensamma insatser för återvändande på eget initiativ …

(33) [Frontex] bör öka stödet till medlemsstaterna för att återbörda tredjelandsmedborgare i överensstämmelse med unionens återvändandepolitik och med hänsyn till Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG [av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (EUT L 348, 2008, s. 98)]. [Frontex] bör i synnerhet samordna och organisera återvändandeinsatser från en eller flera medlemsstater samt organisera och genomföra återvändandeinterventioner för att stärka systemet för återvändande i medlemsstater som behöver teknisk och operativ förstärkning för att kunna fullgöra sin skyldighet att återbörda tredjelandsmedborgare i enlighet med det direktivet.

(34) [Frontex] bör, med full respekt för de grundläggande rättigheterna, tillhandahålla medlemsstaterna nödvändigt stöd när det gäller att organisera återvändandeinsatser och återvändandeinterventioner för personer som är föremål för ett beslut om återvändande. Den bör inte pröva skälen för medlemsstaters beslut om återvändande. …

…

(36) En eventuell överenskommelse mellan en medlemsstat och ett tredjeland fritar inte [Frontex] eller medlemsstaterna från de skyldigheter som följer av unionsrätten eller internationell rätt, särskilt inte vad gäller iakttagandet av principen om *non-refoulement*.

(37) [Frontex] bör inrätta reserver med övervakare av återvändande med tvång, eskortörer vid återvändande med tvång och återvändandeexperter som ställts till förfogande av medlemsstaterna och som ska utplaceras under återvändandeinsatser och utgöra en del av särskilt anpassade europeiska interventionsenheter för återvändande som utplacerats i återvändandeinterventioner. Reserverna bör omfatta personal med särskild sakkunskap om skydd av barn. [Frontex] bör ge denna personal nödvändig utbildning.

…

(39) Särskilda bestämmelser bör gälla för den personal som är inblandad i återvändanderelaterad verksamhet, med angivande av deras uppgifter, befogenheter och ansvarsområden. …

…

(47) Den europeiska gräns- och kustbevakningen, som inbegriper [Frontex] och medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning, däribland kustbevakningar i den mån de utför gränskontrolluppgifter, bör fullgöra sina uppgifter med full respekt för de grundläggande rättigheterna, särskilt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), [Europeiska] konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, [som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen),] relevant internationell rätt, däribland Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter[, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 20 november 1989 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1577, s. 3) och trädde i kraft den 2 september 1990], konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor[, som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 18 december 1979 (*United Nations Treaty Series*, vol. 1249, nr I–20378, s. 13) och trädde i kraft den 3 september 1981], konventionen angående flyktingars rättsliga ställning[, som undertecknades i Genève den 28 juli 1951 (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)), och trädde i kraft den 22 april 1954 och har kompletterats genom protokollet angående flyktingars rättsliga ställning, som antogs i New York den 31 januari 1967 och trädde i kraft den 4 oktober 1967,] samt skyldigheter i fråga om rätten till internationellt skydd, i synnerhet principen om *non-refoulement* …

(48) Med tanke på att [Frontex] har fått fler uppgifter bör den vidareutveckla och genomföra en strategi för att övervaka och säkerställa skyddet för de grundläggande rättigheterna. I detta syfte bör byrån se till att ombudet för grundläggande rättigheter får tillräckliga resurser och den personal som svarar mot ombudets uppdrag och storlek. Ombudet för grundläggande rättigheter bör ha tillgång till all sådan information som han eller hon behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter. [Frontex] bör använda sin roll för att aktivt främja tillämpning av unionens regelverk avseende förvaltningen av de yttre gränserna, bland annat när det gäller respekten för grundläggande rättigheter och internationellt skydd.

…

(50) Denna förordning bör inrätta ett system för klagomål till [Frontex] i samarbete med ombudet för grundläggande rättigheter, för att skydda respekten för de grundläggande rättigheterna i all verksamhet vid [Frontex]. Detta bör utformas som ett administrativt system där ombudet för grundläggande rättigheter ansvarar för handläggning av klagomål

till [Frontex] i enlighet med rätten till god förvaltning. Ombudet för grundläggande rättigheter bör bedöma om klagomålet kan tas upp till prövning, registrera klagomål som kan tas upp till prövning, vidarebefordra alla registrerade klagomål till den verkställande direktören, vidarebefordra klagomål som avser medlemmar i enheterna till hemmedlemsstaten samt registrera [Frontex] eller medlemsstatens uppföljning. Detta system bör vara effektivt och säkerställa att klagomål följs upp på rätt sätt. Systemet för klagomål bör inte påverka tillgången till administrativa medel och rättsmedel och inte utgöra ett villkor för utnyttjande av sådana medel. …

…”

4 I artikel 2 i denna förordning föreskrevs följande:

”I denna förordning avses med

…

4) *europeiska gräns- och kustbevakningsenheter*: enheter med gränsbevakningstjänstemän och annan relevant personal från deltagande medlemsstater, däribland gränsbevakningstjänstemän och annan relevant personal som utstationerats av medlemsstaterna som nationella experter vid [Frontex] för att utplaceras vid gemensamma insatser och snabba gränsinsatser samt inom ramen för stödgrupper för migrationshantering,

5) *värdmedlemsstat*: en medlemsstat i vilken en gemensam insats, en snabb gränsinsats, en återvändandeinsats eller en återvändandeintervention äger rum, eller från vilken den utgår, eller i vilken en stödgrupp för migrationshantering utplaceras,

6) *hemmedlemsstat*: den medlemsstat i vilken en medlem i en europeisk gräns- och kustbevakningsenhet är gränsbevakningstjänsteman eller ingår i annan relevant personal,

…

8) *medlem i enheterna*: en medlem i de europeiska gräns- och kustbevakningsenheterna eller i enheter med personal som arbetar med återvändande och deltar i återvändandeinsatser eller återvändandeinterventioner,

…

11) *återvändande*: återvändande enligt definitionen i artikel 3.3 i direktiv 2008/115/EG,

12) *beslut om återvändande*: administrativa eller rättsliga avgöranden eller handlingar, enligt vilka en tredjelandsmedborgares vistelse är olaglig, vilka ålägger eller fastställer en skyldighet att återvända och vilka är förenliga med direktiv 2008/115/EG,

13) *person som är föremål för ett beslut om återvändande*: en tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna och som är föremål för ett beslut om återvändande som utfärdats av en medlemsstat,

14) *återvändandeinsats*: en insats som samordnas av [Frontex] och innefattar teknisk och operativ förstärkning från en eller flera medlemsstater genom vilken personer som är föremål för ett beslut om återvändande, från en eller flera medlemsstater, återvänder antingen med tvång eller frivilligt,

15) *återvändandeintervention*: en verksamhet varigenom [Frontex] tillhandahåller medlemsstaterna teknisk och operativ förstärkning genom att utplacera europeiska interventionsenheter för återvändande i medlemsstaterna och organisera återvändandeinsatser,

…”

5 I artikel 3 i nämnda förordning, med rubriken ”Europeisk gräns- och kustbevakning”, angavs följande i punkt 1:

”[Frontex] och medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning, däribland kustbevakningar i den mån de utför gränskontrolluppgifter, ska utgöra den europeiska gräns- och kustbevakningen.”

6 I artikel 4 i samma förordning, med rubriken ”Europeisk integrerad gränsförvaltning”, föreskrevs följande:

”Europeisk integrerad gränsförvaltning ska bestå av följande:

…

h) Återvändande av tredjelandsmedborgare som är föremål för beslut om återvändande utfärdade av en medlemsstat.

…”

7 I artikel 5 i förordning 2016/1624, med rubriken ”Delat ansvar”, angavs följande i punkterna 1 och 3:

”1. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska genomföra europeisk integrerad gränsförvaltning som ett delat ansvar mellan [Frontex] och nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning …

…

3. [Frontex] ska stödja tillämpningen av unionsåtgärder rörande förvaltningen av de yttre gränserna genom att stärka, bedöma och samordna medlemsstaternas arbete när det gäller att genomföra dessa åtgärder och när det gäller återvändande.”

8 I artikel 9 i denna förordning, med rubriken ”Skyldighet att samarbeta lojalt”, angavs följande:

”[Frontex] och medlemsstaternas nationella myndigheter med ansvar för gränsförvaltning och återvändande … ska vara skyldiga att samarbeta lojalt och utbyta information.”

9 I artikel 14 i nämnda förordning, med rubriken ”[Frontex] åtgärder vid de yttre gränserna”, föreskrevs följande:

”1. En medlemsstat får begära [Frontex] stöd i arbetet med att genomföra sina skyldigheter i fråga om kontrollen av de yttre gränserna. [Frontex] ska även vidta åtgärder i enlighet med artikel 19.

2. [Frontex] ska organisera lämpligt tekniskt och operativt stöd till värdmedlemsstaten och får, i enlighet med relevant unionsrätt och internationell rätt, däribland principen om *non-refoulement*, vidta en eller flera av följande åtgärder:

a) Samordna gemensamma insatser för en eller flera medlemsstater och utplacera europeiska gräns- och kustbevakningsenheter.

…”

10 I artikel 22 i samma förordning angavs följande:

”1. [Frontex] ska säkerställa det operativa genomförandet av alla organisatoriska aspekter av gemensamma insatser, pilotprojekt eller snabba gränsinsatser, inbegripet närvaron av personal från [Frontex].

…

3. Samordnaren ska agera för [Frontex] räkning i allt som rör utplaceringen av de europeiska gräns- och kustbevakningsenheterna. Samordnaren ska ha till uppgift att främja samarbete och samordning mellan värdmedlemsstaten och de deltagande medlemsstaterna. Samordnaren ska särskilt ha följande uppgifter:

…

b) Övervaka att den operativa planen genomförs på ett korrekt sätt, bland annat vad gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna, och rapportera till [Frontex] om detta.

…”

11 I artikel 25 i förordning 2016/1624, med rubriken ”Tillfälligt avbrytande eller avslutande av verksamhet”, föreskrevs följande i punkterna 1, 3 och 4:

”1 Den verkställande direktören ska avsluta verksamhet som utförs av [Frontex] om förutsättningarna för verksamheten i fråga inte längre är uppfyllda. Den verkställande direktören ska underrätta den berörda medlemsstaten innan verksamheten avslutas.

…

3 Den verkställande direktören får, efter att ha underrättat den berörda medlemsstaten, dra tillbaka finansieringen av en verksamhet eller tillfälligt avbryta eller avsluta den om värdmedlemsstaten inte följer den operativa planen.

4. Den verkställande direktören ska, efter samråd med ombudet för grundläggande rättigheter och efter att ha underrättat den berörda medlemsstaten, dra tillbaka finansieringen av en

gemensam insats, en snabb gränsinsats, ett pilotprojekt, en utplacering av en stödgrupp för migrationshantering, en återvändandeinsats, en återvändandeintervention eller verksamhet enligt ett samarbetsavtal, eller helt eller delvis tillfälligt avbryta eller avsluta sådan verksamhet, om han eller hon anser att det förekommer allvarlig eller sannolikt fortgående underlåtenhet att iaktta grundläggande rättigheter, eller skyldigheter i fråga om internationellt skydd. Den verkställande direktören ska informera styrelsen om varje sådant beslut.”

12 I artikel 26 i denna förordning, med rubriken ”Utvärdering av verksamhet”, angavs följande:

”Den verkställande direktören ska utvärdera resultatet av gemensamma insatser och snabba gränsinsatser, pilotprojekt, utplaceringar av stödgrupper för migrationshantering och operativt samarbete med tredjeländer. Han eller hon ska till styrelsen överlämna ingående utvärderingsrapporter inom 60 dagar från det att verksamheten avslutats, tillsammans med de synpunkter som framförts av ombudet för grundläggande rättigheter. I syfte att förbättra den framtida verksamhetens kvalitet, inbördes konsekvens och effektivitet ska den verkställande direktören göra en övergripande och jämförande analys av dessa resultat och inkludera denna analys i [Frontex] årliga verksamhetsrapport.”

13 I artikel 27 i denna förordning, med rubriken ”Återvändande”, föreskrevs följande:

”1. [Frontex] ska, när det gäller återvändande, med hänsyn till de grundläggande rättigheterna och de allmänna rättsprinciperna i unionsrätten samt till internationell rätt, däribland principerna om skydd av flyktingar och barns rättigheter, särskilt göra följande:

a) På teknisk och operativ nivå samordna medlemsstaternas återvändanderelaterade verksamhet, inbegripet frivilliga avresor, för att uppnå ett integrerat system för förvaltning av återvändande mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter, med deltagande av relevanta myndigheter i tredjeländer och andra relevanta aktörer.

b) Tillhandahålla tekniskt och operativt stöd till medlemsstater som upplever särskilda utmaningar vad gäller deras system för återvändande.

…

2. Det tekniska och operativa stöd som avses i punkt 1 b ska omfatta verksamhet för att hjälpa medlemsstaterna att, genom sina behöriga myndigheter, genomföra förfaranden för återvändande genom att tillhandahålla i synnerhet följande:

a) Tolktjänster.

…

c) Råd om genomförande och förvaltning av förfaranden för återvändande i enlighet med direktiv 2008/115/EG.

d) Råd om och stöd för åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att personer som är föremål för ett beslut om återvändande är anträffbara för återvändandet och för att förhindra att de avviker, i enlighet med direktiv 2008/115/EG och internationell rätt.

…”

14 I artikel 28 i nämnda förordning, med rubriken ”Återvändandeinsatser”, angavs följande:

”1. [Frontex] ska utan att ifrågasätta besluten om återvändande och i enlighet med direktiv 2008/115/EG tillhandahålla nödvändigt stöd och, på begäran av en eller flera deltagande medlemsstater, säkerställa samordningen eller organisationen av återvändandeinsatser, t.ex. genom att chartra flygplan för insatserna. [Frontex] får på eget initiativ föreslå medlemsstater att den ska samordna eller organisera återvändandeinsatser.

2. Medlemsstaterna ska månatligen underrätta [Frontex] angående sin preliminära planering vad gäller antalet personer som är föremål för ett beslut om återvändande och angående de mottagande tredjeländerna, i båda fallen med avseende på relevanta nationella återvändandeinsatser, samt angående sina behov av stödåtgärder eller samordning från [Frontex] sida. [Frontex] ska upprätta en löpande operativ plan för att tillhandahålla de medlemsstater som inkommit med begäran nödvändig operativ förstärkning, inklusive genom teknisk utrustning. …

…

8. Den verkställande direktören ska utvärdera resultatet av återvändandeinsatserna. Var sjätte månad ska han eller hon till styrelsen överlämna en ingående utvärderingsrapport som omfattar alla återvändandeinsatser som genomförts under föregående period, tillsammans med de synpunkter som framförts av ombudet för grundläggande rättigheter. I syfte att förbättra de framtida återvändandeinsatsernas kvalitet, inbördes konsekvens och effektivitet ska den verkställande direktören göra en övergripande och jämförande analys av dessa resultat. Den verkställande direktören ska inkludera denna analys i [Frontex] årliga verksamhetsrapport.

…”

15 Artikel 34 i samma förordning, med rubriken ”Skydd av och strategi för de grundläggande rättigheterna”, hade följande lydelse:

”1. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska garantera skyddet av de grundläggande rättigheterna när den utför sina uppgifter enligt denna förordning i enlighet med relevant unionsrätt, särskilt stadgan, och relevant internationell rätt, bland annat konventionen angående flyktingars rättsliga ställning från 1951 och därtill hörande protokoll från 1967 samt skyldigheter avseende rätten till internationellt skydd, särskilt principen om *non-refoulement*.

I detta syfte ska [Frontex] utarbeta, vidareutveckla och genomföra en strategi för grundläggande rättigheter, inklusive en effektiv mekanism för att övervaka att de grundläggande rättigheterna respekteras i hela byråns verksamhet.

2. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska när den utför sina uppgifter säkerställa att ingen människa landsätts, tvingas att resa in i, förs till, eller på annat sätt överlämnas eller återbördas till, myndigheterna i ett land i strid med principen om *non-refoulement*, eller från vilket personen riskerar att utvisas eller återbördas till ett annat land i strid med den principen.

3. Den europeiska gräns- och kustbevakningen ska när den utför sina uppgifter ta hänsyn till de särskilda behoven hos barn, ensamkommande barn, personer med funktionsnedsättning, offer för människohandel, personer i behov av läkarvård, personer i behov av internationellt skydd, personer i sjönöd och andra personer i särskilt utsatta situationer.

…”

16 I artikel 35 i förordning 2016/1624, med rubriken ”Uppförandekoder”, föreskrevs följande:

”…

2. [Frontex] ska, i samarbete med det rådgivande forumet, utarbeta och vidareutveckla en uppförandekod för återvändande av personer som är föremål för ett beslut om återvändande, vilken ska tillämpas under alla återvändandeinsatser och återvändandeinterventioner som samordnas eller organiseras av [Frontex]. Denna uppförandekod ska beskriva gemensamma standardförfaranden för att förenkla organisationen av återvändandeinsatser och återvändandeinterventioner, så att dessa genomförs humant och med full respekt för de grundläggande rättigheterna, i synnerhet principerna om mänsklig värdighet, förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätten till frihet och säkerhet och rätten till skydd av personuppgifter och icke-diskriminering.

3. [Frontex uppförandekod] för återvändande ska särskilt inriktas på medlemsstaternas skyldighet att sörja för ett effektivt övervakningssystem för återvändanden med tvång i enlighet med artikel 8.6 i direktiv 2008/115/EG och på strategin för grundläggande rättigheter.”

17 I artikel 42 i denna förordning, med rubriken ”Civilrättsligt ansvar”, angavs följande i punkterna 1 och 2:

”1. När medlemmar i enheterna genomför insatser i en värdmedlemsstat ska den värdmedlemsstaten i enlighet med sin nationella rätt ansvara för all skada som orsakas av dem under insatserna.

2. Om sådan skada orsakats av grov vårdslöshet eller avsiktlig försummelse får värdmedlemsstaten begära att hemmedlemsstaten ersätter värdmedlemsstaten för belopp som den eventuellt har betalat ut till offren eller till personer som på offrens vägnar har rätt till ersättning.”

18 I artikel 60 i nämnda förordning, med rubriken ”Ansvar”, föreskrevs följande i punkt 3:

”Vad beträffar utomobligatoriskt ansvar ska [Frontex], i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, ersätta skada som orsakats av dess avdelningar eller av dess personal under tjänsteutövning.”

19 Artikel 71 i samma förordning, med rubriken ”Ett ombud för grundläggande rättigheter”, hade följande lydelse:

”1. Styrelsen ska utse ett ombud för grundläggande rättigheter. Han eller hon ska ha till uppgift att bidra till [Frontex] strategi för grundläggande rättigheter, övervaka dess efterlevnad av grundläggande rättigheter och främja respekten för grundläggande rättigheter inom [Frontex]. …

…

3. Ombudet för grundläggande rättigheter ska höras om den operativa plan som utarbetas i enlighet med artiklarna 16, 17, 28 och 33.4. Han eller hon ska ha tillgång till all information om respekten för de grundläggande rättigheterna i hela [Frontex] verksamhet.”

20 I artikel 72 i förordning 2016/1624, med rubriken ”System för klagomål”, föreskrevs följande:

”1. I samarbete med ombudet för grundläggande rättigheter ska [Frontex] vidta de åtgärder som krävs för att i enlighet med denna artikel inrätta ett system för klagomål i syfte att övervaka och säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna inom all verksamhet vid [Frontex].

2. Den som direkt påverkas av personalens agerande i samband med en gemensam insats, ett pilotprojekt, en snabb gränsinsats, en utplacering av en stödgrupp för migrationshantering, en återvändandeinsats eller en återvändandeintervention, och som anser att de egna grundläggande rättigheterna kränkts på grund av detta agerande, eller den som representerar en sådan person, får lämna in ett skriftligt klagomål till [Frontex].

…

4. Ombudet för grundläggande rättigheter ansvarar för handläggningen av klagomål som byrån mottagit i enlighet med rätten till god förvaltning. Ombudet för grundläggande rättigheter ska i detta syfte bedöma om klagomålet kan tas upp till prövning, registrera klagomål som kan tas upp till prövning, vidarebefordra alla registrerade klagomål till den verkställande direktören, vidarebefordra klagomål som avser medlemmar i enheterna till hemmedlemsstaten, underrätta medlemsstatens behöriga myndighet eller behöriga organ för de grundläggande rättigheterna, samt registrera och säkerställa [Frontex] eller medlemsstatens uppföljning.

…

10. …

[Frontex] ska säkerställa att information om möjligheten och förfarandet för att framföra ett klagomål är lättillgänglig, även för utsatta personer. Standardformuläret för klagomål ska finnas tillgängligt på [Frontex] webbplats och på papper i samband med all [Frontex] verksamhet, på språk som tredjelandsmedborgare förstår eller rimligen kan förväntas förstå. Klagomål ska prövas av ombudet för grundläggande rättigheter även om de inte lämnats in på standardformuläret för klagomål.

…”

B. Direktiv 2008/115

21 I artikel 6 i direktiv 2008/115, med rubriken ”Beslut om återvändande”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Utan att det påverkar tillämpningen av de undantag som avses i punkterna 2–5 ska medlemsstaterna utfärda beslut om att tredjelandsmedborgare som vistas olagligt på deras territorium ska återvända.”

22 I artikel 8 i detta direktiv, med rubriken ”Avlägsnande”, anges följande i punkt 6:

”Medlemsstaterna ska sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.”

23 I artikel 12 i nämnda direktiv, med rubriken ”Utformning”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Beslut om återvändande … ska utfärdas skriftligt och innehålla en redovisning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, liksom uppgift om tillgängliga rättsmedel.”

C. Tribunalens rättegångsregler

24 Enligt artikel 76 f i tribunalens rättegångsregler ska ”ansökan … innehålla … [b]evis och bevisuppgift, i förekommande fall”.

25 I artikel 85 i tribunalens rättegångsregler anges följande:

”1. Den som vill ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift ska göra detta i samband med den första skriftväxlingen.

2. Parterna får även i samband med repliken och dupliken ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.

3. Parterna får undantagsvis ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.

4. Ordföranden ska, utan att det föregriper tribunalens beslut huruvida bevis som getts in eller som åberopats i bevisuppgift enligt punkterna 2 och 3 ska tillåtas, låta de andra rättegångsdeltagarna yttra sig över bevisen.”

II. Bakgrund till tvisten

26 Bakgrunden till tvisten beskrivs i punkterna 2–16 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande.

27 Klagandena utgörs av en familj bestående av syriska medborgare. Familjen ingick i en grupp av flyktingar som den 9 oktober 2016 anlände till den grekiska ön Milos. Den 14 oktober 2016 överfördes de till ett mottagnings- och identifieringscentrum i Grekland, där de angav att de ville lämna in en ansökan om internationellt skydd.

28 Till följd av en gemensam återvändandeinsats som samordnades av Frontex överfördes klagandena den 20 oktober 2016 till Turkiet, till ett tillfälligt mottagningscentrum i landets sydöstra del.

29 Den 2 november 2016 utfärdade de turkiska myndigheterna tillfälliga skyddshandlingar och ett tillfälligt resetillstånd för klagandena så att de kunde bege sig till Sanliurfa (Turkiet). Klagandena flyttade därefter tillfälligt till Saruj (Turkiet) innan de bosatte sig i Erbil (Irak).

30 Den 4 januari 2017 ingav klagandena ett första klagomål till Frontex ombud för grundläggande rättigheter (nedan även kallat FRO) i vilket de gjorde gällande att de hade utvisats från Grekland till Turkiet på grund av Frontex återvändandeinsats. De ingav samtidigt ett klagomål mot Republiken Grekland vid Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna.

31 Den 15 februari 2017 beslutade FRO att klagomålet kunde tas upp till prövning och översände det till Frontex verkställande direktör och till den grekiska ombudsmannen, som i sin tur översände det till den grekiska polisen, vilket klagandena underrättades om den 7 juni 2017.

32 Den 17 juli 2018 gav klagandena in ett andra klagomål till FRO, vilket rörde handläggningen av deras första klagomål, och den 25 samma månad erhöll de information om ärendets handläggning. Den 9 augusti 2018 beslutade FRO att det andra klagomålet kunde tas upp till prövning och att det skulle förenas med det första klagomålet.

33 Den 29 november 2018 underrättade FRO klagandena om att Frontex fortfarande väntade på resultatet av den grekiska polismyndighetens interna utredning rörande det första klagomålet. Den 25 november 2019 underrättades klagandena om att den grekiska polismyndigheten hade avslutat sin utredning och beslutat att inte lämna ut rapporten från utredningen på grund av dess konfidentiella karaktär. Den 6 oktober 2020 översände FRO sin slutrapport om klagomålen till klagandena och avslutade ärendet.

34 Den 8 oktober 2020 skickade klagandena ett e-postmeddelande till FRO i vilket de anförde att varken Frontex roll i återvändandeinsatsen eller det andra klagomålet behandlades i slutrapporten. I sitt svar av den 13 oktober angav FRO att Frontex hade fullgjort sina skyldigheter vad gällde handläggningen av deras klagomål.

35 I sitt överklagande har klagandena, som utgörs av en familj bestående av två föräldrar och fyra barn med kurdiskt ursprung, påpekat att de vid tribunalen förklarade att en förlikningsuppgörelse som undertecknats av parterna hade stadfästs av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna den 19 februari 2023, inom ramen för den talan som de hade väckt vid den mot Republiken Grekland. Vid den muntliga förhandlingen i förevarande mål angav klagandena att Republiken Grekland i enlighet med denna uppgörelse hade godtagit att betala 12 500 euro per klagande för den ekonomiska och ideella skada som de lidit, eller sammanlagt 75 000 euro, plus 1 500 euro för kostnader och utgifter.

III. Talan vid tribunalen och den överklagade domen

36 Genom talan som inkom till tribunalens kansli den 20 september 2021 väckte klagandena skadeståndstalan och yrkade ersättning för den ekonomiska och ideella skada som de ansåg sig ha lidit till följd av Frontex påstått rättsstridiga handlande före, under och efter den omtvistade återvändandeinsatsen och som de uppskattar till 96 212,55 euro för den ekonomiska skadan och 40 000 euro för den ideella skadan jämte ränta.

37 Vad gäller frågan huruvida vissa handlingar som klagandena hade ingett fick åberopas som bevisning fann tribunalen i punkterna 43–46 i den överklagade domen, för det första, att bilagorna C.1 och C.3–C.6 till repliken utan giltig ursäkt hade åberopats för sent och därför skulle avvisas. Av samma skäl underkände tribunalen för det andra, i punkterna 49–51 i domen, handling E.1, som klagandena hade ingett den 7 mars 2023, det vill säga kvällen före förhandlingen.

38 Vad gäller prövningen i sak påpekade tribunalen i punkt 53 i den överklagade domen att villkoren för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF är kumulativa och beslutade i punkt 55 i den överklagade domen att först pröva huruvida kravet på

ett direkt orsakssamband var uppfyllt, det vill säga huruvida det fanns ett orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den skada som klagandena ansåg sig ha lidit.

39 Den konstaterade härvid, i punkt 56 i den överklagade domen, att den åberopade skadan på ett tillräckligt direkt sätt måste följa av de påstått skadegörande handlingarna, vilka måste vara den avgörande orsaken till skadan, och att det inte fanns någon skyldighet att ersätta all skada, oavsett hur avlägsen, som uppkommit till följd av en rättsstridig situation.

40 I punkt 61 i den överklagade domen fastslog tribunalen att de kostnader som klagandena haft för att ta sig till Grekland inte kunde anses vara en direkt följd av de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida, eftersom kostnaderna hade uppkommit innan den i målet aktuella återvändandeinsatsen ägde rum.

41 Tribunalen konstaterade vidare, i punkt 62 i den överklagade domen, att de argument som klagandena hade anfört till stöd för att det fanns ett orsakssamband mellan Frontex påstådda underlåtenhet att fullgöra sin skyldighet att skydda de grundläggande rättigheterna i samband med nämnda insats och den åberopade skadan vilade på en felaktig premiss, nämligen att klagandena utan denna underlåtenhet inte skulle ha återsänts till Turkiet, utan skulle ha erhållit internationellt skydd i Grekland och således skulle ha erhållit det ekonomiska stöd som de hade haft rätt till, så att de inte hade behövt lida den aktuella skadan.

42 Härvid fann tribunalen, i punkterna 64 och 65 i den överklagade domen, att enligt artiklarna 27.1 a och b och 28.1 i förordning 2016/1624, artikel 6.1 i direktiv 2008/115 och artiklarna 2 f, 4, 6, 8 och 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (EUT L 180, 2013, s. 60) var Frontex roll i samband med den omtvistade återvändandeinsatsen begränsad till att ge medlemsstaterna tekniskt och operativt stöd, och att det inte ingick i byråns befogenheter att pröva huruvida återvändandebesluten för de personer som var inkluderade i denna insats var riktiga, eftersom sådana beslut, liksom beslut om beviljande av internationellt skydd, grundar sig på en bedömning som det uteslutande ankommer på medlemsstaterna att göra.

43 Därefter fann tribunalen, i punkt 66 i den överklagade domen, att ett direkt orsakssamband inte hade fastställts vad gällde, för det första, den ekonomiska skadan till följd av klagandenas utgifter i Turkiet och Irak och, för det andra, den ideella skadan, som bland annat bestod i en känsla av ångest till följd av återvändandetransporten med flyg till Turkiet och som för övrigt, enligt vad tribunalen konstaterade, i princip uteslutande omfattades av värdmedlemsstatens ansvar enligt artikel 42.1 och 42.2 i förordning 2016/1624.

44 Eftersom tribunalen konstaterade att den åberopade skadan måste vara en direkt följd av den åberopade rättsstridigheten och inte av hur klagandena hade valt att reagera på det påstått rättsstridiga handlandet, fastslog den dessutom, i punkterna 67–69 i den överklagade domen, att den åberopade ekonomiska och ideella skadan avseende kostnaderna för hyra och möbler i Saruj, kostnaderna för att ta sig till Irak, diverse kostnader för att bosätta sig i detta land samt den rädsla och det lidande som var förenat med deras svåra resa till Irak var en följd av klagandenas egna handlingsval.

45 Tribunalen bedömde härvid, i punkt 68 i den överklagade domen, dels att det av handlingarna i målet framgick att klagandenas flytt till Saruj var en följd av deras val att inte följa anvisningarna i det tillfälliga resetillstånd som hade utfärdats av de turkiska myndigheterna, dels att det av

klagandenas inlagor framgick att deras flykt till Irak berodde på att de befarade att de turkiska myndigheterna skulle skicka tillbaka dem till Syrien på grund av att de inte hade följt nämnda anvisningar.

46 Tribunalen konstaterade slutligen, i punkt 70 i den överklagade domen, att när det under ett administrativt förfarande inte är obligatoriskt att låta sig företrädas av en advokat eller ett ombud, finns det inte något orsakssamband mellan kostnaderna för att anlita en advokat eller ett ombud och den berörda institutionens eller det berörda organets eventuellt klandervärda handlande. Under dessa omständigheter slog den fast att den åberopade ekonomiska skadan avseende klagandenas kostnader för rättsligt bistånd inom ramen för de klagomål som de hade ingett till Frontex inte direkt kunde tillskrivas Frontex.

47 Avslutningsvis fastslog tribunalen att klagandena inte hade visat att det fanns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den skada som lidits. Tribunalen ogillade följaktligen skadeståndstalan i dess helhet.

IV. Parternas yrkanden i målet om överklagande

48 Klagandena har yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen,

– alternativt bifalla talan såvitt avser de grunder som de åberopade i första instans, och

– förplikta Frontex att ersätta rättegångskostnaderna i första instans och i målet om överklagande, jämte ränta.

49 Frontex har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna i första instans och i målet om överklagande.

V. Prövning av överklagandet

50 Klagandena har åberopat fyra grunder till stöd för sitt överklagande.

51 Den första grunden, som huvudsakligen rör punkterna 62–66 i den överklagade domen, avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den skada som klagandena ansåg sig ha lidit till följd av att de hade inkluderats i den omtvistade återvändandeinsatsen. Denna grund består av tre delar.

52 Den andra grunden, som också den rör punkterna 62–66 i den överklagade domen, avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den ideella

skada som klagandena ansåg sig ha lidit på grund av kränkningar av deras grundläggande rättigheter som begicks under återvändandetransporten med flyg till Turkiet. Denna grund består av två delar.

53 Den tredje grunden, som består av två delar och rör punkterna 67–71 i den överklagade domen, avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den ansåg att det orsakssamband som krävdes mellan de påstått skadegörande handlingarna och underlåtenheterna från Frontex sida och viss skada som klagandena ansåg sig ha lidit hade brutits genom klagandenas egna handlingsval.

54 Den fjärde grunden slutligen, som rör punkterna 44–46 i den överklagade domen, avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den ansåg att diverse handlingar som klagandena hade ingett till stöd för sin skadeståndstalan inte fick åberopas som bevisning.

A. Den första grundens andra och tredje del

1. Parternas argument

55 Genom den första grundens andra och tredje del, vilka ska prövas tillsammans och i första hand, har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den prövade frågan om orsakssamband innan den först hade tagit ställning till de åtta grunder som klagandena hade åberopat för att visa att Frontex hade handlat rättsstridigt, däribland särskilt den åttonde grunden, vilken avsåg Frontex prövning av deras klagomål. Klagandena har hävdat att tribunalens underlåtenhet att pröva dessa grunder påverkade domslutet i den överklagade domen. Om tribunalen hade prövat nämnda grunder, skulle den nämligen med nödvändighet ha gjort en bedömning av de handlingar och underlåtenheter från Frontex sida som grunderna avsåg och därav ha dragit slutsatsen att villkoren för att Frontex utomobligatoriska skadeståndsansvar skulle aktualiseras var uppfyllda.

56 Frontex anser att ingen del av den första grunden kan tas upp till prövning, eftersom klagandena inte tillräckligt klart har angett vilka skäl i den överklagade domen som avses. Den andra och den tredje delen av denna grund är dessutom verkningslösa och kan i vart fall inte leda till bifall av överklagandet. Om tribunalen konstaterar att något av de tre villkoren för att unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar ska aktualiseras inte är uppfyllt, är den nämligen inte skyldig att pröva de båda andra villkoren.

2. Domstolens bedömning

57 Domstolen ska först pröva Frontex argument att den första grunden inte kan tas upp till prövning, eftersom klagandena inte tillräckligt klart har angett vilka skäl i den överklagade domen som denna grunds olika delar avser. I detta avseende följer det av artikel 256.1 andra stycket FEUF, artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol samt artiklarna 168.1 d och 169.2 i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart ska anges vilka punkter i det överklagade avgörandet som ifrågasätts och de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för yrkandet om att det ska upphävas (se beslut av den 26 april 1993, Kupka-Floridi/ESK, C-244/92 P, EU:C:1993:152, punkterna 8 och 9, dom av den 3 september 2015, Inuit Tapiriit

Kanatami m.fl./kommissionen, C-398/13 P, EU:C:2015:535, punkt 53 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 juli 2021, Deutsche Lufthansa/kommissionen, C-453/19 P, EU:C:2021:608, punkt 95).

58 I förevarande fall räcker det att konstatera att de argument som klagandena har anfört i den första grundens andra och tredje del på det hela taget är tillräckligt klara för att det ska vara möjligt att med nödvändig precision identifiera de delar av den överklagade domen som ifrågasätts och de rättsliga argument som åberopas till stöd för detta ifrågasättande och följaktligen för att domstolen ska kunna utföra sin lagenlighetsprövning.

59 Vad därefter gäller prövningen i sak av den första grundens andra och tredje del ska det inledningsvis erinras om att artikel 60.3 i förordning 2016/1624 utgör en konkretisering av – och har motsvarande innehåll som – artikel 340 andra stycket FEUF. I nämnda bestämmelse i förordningen föreskrivs att vad beträffar utomobligatoriskt ansvar ska Frontex ersätta skada som orsakats av dess avdelningar eller av dess personal under tjänsteutövning, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar. Följaktligen är domstolens praxis om artikel 340 andra stycket FEUF relevant i förevarande fall.

60 Av domstolens fasta praxis framgår att unionens utomobligatoriska ansvar enligt artikel 340 andra stycket FEUF förutsätter att flera villkor är uppfyllda, nämligen att det föreligger en tillräckligt klar överträdelse av en rättsregel som har till syfte att ge enskilda rättigheter, att det verkligen föreligger en skada och att det finns ett orsakssamband mellan åsidosättandet av den skyldighet som åligger den som är ansvarig för handlandet och den skada som de drabbade personerna har lidit (dom av den 5 mars 1996, Brasserie du pêcheur och Factortame, C-46/93 och C-48/93, EU:C:1996:79, punkt 51, och dom av den 5 mars 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, punkt 117 och där angiven rättspraxis).

61 Domstolen har även uttalat att en talan om EU:s utomobligatoriska skadeståndsansvar ska ogillas i sin helhet om något av dessa villkor inte är uppfyllt, utan att det är nödvändigt att pröva de andra villkoren för detta ansvar, och att EU-domstolen inte är skyldig att pröva nämnda villkor i en bestämd ordning (dom av den 21 december 2023, United Parcel Service/kommissionen, C-297/22 P, EU:C:2023:1027, punkt 61 och där angiven rättspraxis).

62 Tribunalen gjorde följaktligen i princip inte något fel när den beslutade att i första hand pröva frågan om orsakssamband utan att först ta ställning till de åtta grunder som klagandena hade åberopat för att visa att Frontex hade handlat rättsstridigt. Eftersom tribunalen av denna prövning drog slutsatsen att orsakssambandsvillkoret inte var uppfyllt var den inte skyldig att dessutom pröva de båda andra villkoren för Frontex utomobligatoriska skadeståndsansvar, särskilt inte villkoret avseende påstått skadegörande handlingar från Frontex sida, vilket var föremål för de åtta grunder som klagandena anser att tribunalen felaktigt underlät att pröva.

63 Överklagandet kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den första grundens andra och tredje del.

B. Den första grundens första del och den andra grundens första del

64 Den första grundens första del avser att tribunalen åsidosatte dels artiklarna 14.2, 27.1, 28.1 och 34.1–34.3 i förordning 2016/1624, dels artikel 5.1 i samma förordning när den konstaterade att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från

Frontex sida och den skada som klagandena ansåg sig ha lidit på grund av att de inkluderades i den omtvistade återvändandeinsatsen, vilket de hävdar var rättsstridigt, eftersom det inte hade fattats några återvändandebeslut avseende dem.

65 Den andra grundens första del avser att tribunalen åsidosatte samma bestämmelser som de som avses i den första grundens första del när den konstaterade att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den skada som klagandena ansåg sig ha lidit på grund av de kränkningar av deras grundläggande rättigheter som ska ha begåtts under återvändandetransporten med flyg till Turkiet inom ramen för den omtvistade återvändandeinsatsen. I denna delgrund återupprepas de invändningar som framfördes i den första grundens första del.

66 Eftersom den första grundens första del och den andra grundens första del avser åsidosättande av samma bestämmelser och avser samma bedömning som tribunalen gjorde, det vill säga bedömningen i punkterna 62–66 i den överklagade domen, ska de prövas tillsammans.

1. Parternas argument

67 Den första grundens första del avser att avlägsnandet av klagandena till Turkiet var rättsstridigt, eftersom de grekiska myndigheterna inte hade fattats något återvändandebeslut avseende dem. Inom ramen för denna delgrund har klagandena gjort gällande att tribunalens bedömning i den överklagade domen varit felaktig i två avseenden.

68 För det första anser klagandena att tribunalen gjorde fel när den underförstått slog fast att Frontex inte var skyldig att kontrollera att ett sådant beslut förelåg.

69 Klagandena har hävdat att det av artikel 2.13 och 2.14 i förordning 2016/1624 följer att de nationella myndigheterna måste fatta ett skriftligt beslut om återvändande innan en tredjelandsmedborgare kan avlägsnas lagligt från deras territorium genom en återvändandeinsats och att det av artiklarna 14.2, 27.1 och 34.1–34.3 i samma förordning följer att Frontex måste försäkra sig om att personer inte inkluderas i en återvändandeinsats samordnad av Frontex, om de inte är föremål för ett sådant beslut.

70 Det var följaktligen fel av tribunalen att grunda sig på det förbud för Frontex att ifrågasätta beslut om återvändande som föreskrivs i artikel 28.1 i förordning 2016/1624 i syfte att befria byrån från alla skyldigheter i detta avseende.

71 För det andra anser klagandena att tribunalen åsidosatte artikel 5.1 i förordning 2016/1624, i vilken det föreskrivs att Frontex och den berörda medlemsstaten ska vara solidariskt ansvariga för skada som personer som inkluderas i en gemensam återvändandeinsats orsakas på grund av åsidosättanden av de grundläggande rättigheterna som begås inom ramen för den aktuella insatsen.

72 Genom den andra grundens första del har klagandena slutligen gjort gällande att om tribunalen hade beaktat Frontex skyldighet att kontrollera att klagandena faktiskt var föremål för ett beslut om återvändande, borde den ha konstaterat att det fanns ett orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den rättsstridiga behandling som de påstår sig ha utsatts för under återvändandetransporten med flyg, eftersom Frontex, om denna skyldighet hade iakttagits, hade varit förpliktad att förhindra det rättsstridiga avlägsnandet av dem. De har även återupprepat sina argument avseende att det föreligger ett solidariskt ansvar.

73 Frontex har i första hand gjort gällande att överklagandet ska avvisas såvitt avser den första grundens första del och den andra grundens första del. Klagandenas argumentation i dessa delar bygger nämligen på ett ifrågasättande av tribunalens konstaterande att det förelåg ett beslut om återvändande. Vidare har Frontex gjort gällande att vad klagandena anfört inom ramen för dessa båda delgrunder om att det skulle föreligga ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland ska anses utgöra en ny grund, eftersom de inte vid tribunalen åberopade att ett sådant ansvar föreligger. Slutligen anser Frontex att klagandena inte tillräckligt klart har angett vilka skäl i den överklagade domen som nämnda delgrunder avser.

74 Frontex har i andra hand gjort gällande att överklagandet inte kan vinna bifall på dessa delgrunder.

75 Frontex anser nämligen att tribunalen – i motsats till vad klagandena har påstått – inte felaktigt kvalificerade deras talan som en talan riktad mot de grekiska myndigheternas beslut att inte bevilja dem internationellt skydd och att avlägsna dem. Härtill kommer att klagandenas argumentation i dessa delar bygger på en felaktig tolkning av de bestämmelser i förordning 2016/1624 som de har åberopat. Enligt Frontex strider denna tolkning mot principen om lojalt samarbete och principen om tilldelade befogenheter, vilka anges i artikel 4.3 respektive artikel 5.1 och 5.2 FEU.

76 Principen om lojalt samarbete innebär nämligen att Frontex måste kunna förlita sig på att de handlingar som de nationella myndigheterna tillhandahåller, i förevarande fall en förteckning över de personer som inkluderades i den omtvistade återvändandeinsatsen, är korrekta. Sådana handlingar presumeras således vara lagenliga, och en naturlig följd av detta är att Frontex har en skyldighet att erkänna dessa handlingar som rättsligt giltiga. En möjlighet att ifrågasätta denna lagenlighetspresumtion finns endast i fall där Frontex har kännedom om tillräckligt objektiva och explicita faktiska omständigheter som tyder på att de handlingar som har tillhandahållits av de nationella myndigheterna eventuellt är felaktiga, vilket medför en skyldighet att kontrollera dem. Vid tribunalen gjorde klagandena emellertid inte gällande att sådana faktiska omständigheter förelåg i förevarande fall.

77 Frontex har hävdat att principen om tilldelade befogenheter ålägger byrån att respektera medlemsstaternas exklusiva befogenhet att bestämma huruvida internationellt skydd eventuellt ska beviljas och att fatta beslut om återvändande.

78 Frontex har vidare gjort gällande att bestämmelserna i stadgan inte kan ge byrån en befogenhet som den inte har enligt andra bestämmelser i unionsrätten.

79 Vad slutligen gäller frågan huruvida Frontex har ett solidariskt skadeståndsansvar anser Frontex att förekomsten av ett sådant ansvar inte befriar klagandena från bevisbördan för att det fanns ett direkt orsakssamband, vilket de inte har lyckats visa. För att Frontex ska kunna hållas solidariskt ansvarig krävs dessutom att de grekiska myndigheterna var ansvariga enligt grekisk rätt, vilket innebär att tribunalen hade behövt göra en bedömning som omfattas av nationell rätt och som den inte är behörig att göra. Den omständigheten att tribunalen inte gjorde någon bedömning i detta avseende kan följaktligen inte utgöra ett åsidosättande av unionsrätten.

2. Domstolens bedömning

a) Upptagande till prövning av den första och den andra punkten i den första grundens första del och av den andra grundens första del

80 Frontex har i första hand gjort gällande att överklagandet ska avvisas såvitt avser den första grundens första del i dess helhet och den andra grundens första del, eftersom klagandenas argumentation i dessa delar bygger på ett ifrågasättande av tribunalens konstaterande av de faktiska omständigheterna, nämligen att det förelåg ett beslut om återvändande som de grekiska myndigheterna hade fattat avseende dem.

81 Det räcker härvid att påpeka att detta argument vilar på en felaktig läsning av den överklagade domen. I domen begränsade tribunalen nämligen sin bedömning av Frontex utomobligatoriska skadeståndsansvar till att endast pröva villkoret avseende förekomsten av ett orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna och den åberopade skadan. Den uttalade sig dock inte i frågan huruvida klagandena hade varit föremål för ett beslut om återvändande.

82 Vad därefter gäller det som klagandena anfört inom ramen för den första grundens första del om att det skulle föreligga ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland – ett påstående som för övrigt återupprepas bland annat i den andra grundens första del – anser Frontex att detta ska anses utgöra en ny grund och därför ska avvisas. Klagandena har emellertid hävdat att de i målet vid tribunalen åberopade en grund avseende ett sådant solidariskt ansvar och har härvid hänvisat till punkterna 5 och 13 i sin ansökan i det målet. Vad gäller prövningen i sak har de tillagt att den omständigheten att mer än en skadevållare har orsakat en skada inte fråntar någon av dem ansvaret för sina handlingar och att det inte krävs att man vet huruvida Republiken Grekland fullgjorde sina egna skyldigheter.

83 Enligt artikel 170.1 i domstolens rättegångsregler får överklagandet inte ändra saken i målet vid tribunalen. I ett mål om överklagande är domstolen således endast behörig att pröva den rättsliga bedömningen av de grunder och argument som har åberopats i målet vid tribunalen. En part har således inte rätt att i målet om överklagande åberopa en grund som denne inte åberopat i målet vid tribunalen, eftersom detta skulle innebära att parten gavs möjlighet att vid domstolen – vars behörighet i ett mål om överklagande är begränsad – utvidga det processmaterial som förelåg vid tribunalen (dom av den 6 oktober 2021, Sigma Alimentos Exterior/kommissionen, C-50/19 P, EU:C:2021:792, punkt 38 och där angiven rättspraxis).

84 Vad gäller förevarande fall kan följande konstateras. I båda de punkter i ansökan i målet vid tribunalen som klagandena har hänvisat till förde de ett resonemang om att Frontex eventuellt skulle kunna ådra sig skadeståndsansvar för sin egen personals handlingar, vid sidan av medlemsstaternas skadeståndsansvar för sin egen personals handlingar.

85 Det ska härvid erinras om att solidariskt ansvar i princip innebär att när flera personer orsakar en skada tillsammans, är var och en av dessa skyldig att ersätta skadan i dess helhet, eftersom den skadelidande har rätt att av var och en av dessa kräva full ersättning för sin skada till dess att den totala ersättningen täcker hela skadan. En skadevållande som har ersatt skadan i dess helhet har därefter regressrätt mot de övriga ansvariga med beaktande av graden av de olika skadeståndsskyldigas vållande. Ett sådant system med solidariskt ansvar utgör ett undantag från de allmänna principerna för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 mars 2024, Kočner/Europol, C-755/21 P, EU:C:2024:202, punkterna 62 och 64).

86 Det ska emellertid konstateras att klagandena i de punkter i sin ansökan i målet vid tribunalen som de har hänvisat till för att bestrida att påståendet om att Frontex och Republiken Grekland är solidariskt ansvariga utgör en ny grund inte gjorde gällande att det förelåg ett solidariskt ansvar som innebar att Frontex var skyldig att fullt ut ersätta klagandena för den skada som byråns personal och Republiken Greklands personal tillsammans hade orsakat dem, oberoende av graden av respektive personals vållande. Klagandena hävdade nämligen endast att Frontex var ansvarig för den skada som orsakats av dess tjänsteavdelningar eller personal, vid sidan av Republiken Greklands ansvar för den skada som orsakats av dess egen personal, och att det följaktligen var viktigt att särskilja Frontex uppgifter och skyldigheter från Republiken Greklands uppgifter och skyldigheter. Klagandena betonade, precis som de har gjort i överklagandet, att Frontex kunde hållas ansvarig oberoende av huruvida Republiken Grekland hade fullgjort sina skyldigheter.

87 Vidare gäller att en klagande visserligen har rätt att i sitt överklagande åberopa grunder som syftar till att bestrida riktigheten i rättsliga överväganden som gjorts i själva den överklagade domen, i det att de utgör de skäl som tribunalen har lagt till grund för vissa av sina bedömningar, oberoende av parternas argumentation i målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2007, Stadtwerke Schwäbisch Hall m.fl./kommissionen, C-176/06 P, EU:C:2007:730, punkt 17, och dom av den du 3 juli 2025, parlamentet/TC, C-529/23 P, EU:C:2025:521, punkt 82). Det ska dock påpekas att den nu aktuella överklagade domen inte innehåller några uttalanden i frågan om Frontex eventuella solidariska ansvar. Det är dessutom uteslutet att tribunalen underförstått skulle ha behandlat denna fråga. Den frågan rör nämligen fastställandet av den ersättningsgilla skada som en person som ansetts vara medvållande ska ansvara för. Nämnda fråga har således inte någonting att göra med prövningen av kravet att det måste finnas ett orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna och den åberopade skadan, vilket var det villkor som tribunalen begränsade sig till att pröva i den överklagade domen.

88 Det som klagandena anfört inom ramen för den första grundens första del om att det skulle föreligga ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland – ett påstående som för övrigt återupprepas bland annat i den andra grundens första del – kan följaktligen lämnas utan avseende.

89 Slutligen finner domstolen – av samma skäl som angetts ovan i punkt 58 – att Frontex inte kan vinna framgång med sitt argument att överklagandet ska avvisas såvitt avser nämnda delgrunder på grund av att de skäl i den överklagade domen som dessa delgrunder avser inte har angetts tillräckligt klart.

b) Huruvida överklagandet kan vinna bifall såvitt avser vad klagandena anfört i den första punkten i den första grundens första del och i den andra grundens första del

90 I den första punkten i den första grundens första del och i den andra grundens första del har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den bortsåg från den skyldighet som Frontex åläggs genom förordning 2016/1624 att försäkra sig om att varje person som inkluderas i en återvändandeinsats som samordnas av Frontex har fått ett skriftligt beslut om återvändande, trots att de hade försäkrat att inget sådant beslut hade fattats med avseende på dem. Av detta drar de slutsatsen att om tribunalen inte hade begått detta fel, skulle den ha varit tvungen att konstatera att det fanns ett orsakssamband mellan Frontex handlande och den åberopade skadan, särskilt på grund av det sätt på vilket återvändandetransporten med flyg till Turkiet genomfördes.

91 I målet vid tribunalen gjorde klagandena gällande att Frontex hade samordnat en gemensam återvändandeinsats där flera av deras grundläggande rättigheter kränktes och att detta orsakat dem ekonomisk och ideell skada för vilken de yrkade ersättning från Frontex.

92 Vad gäller den omständigheten att klagandena inkluderades i denna återvändandeinsats påpekade tribunalen i punkterna 64 och 65 i den överklagade domen att artiklarna 2 f, 4, 6, 8 och 31 i direktiv 2013/32 samt artikel 6.1 i direktiv 2008/115 ger medlemsstaterna exklusiv befogenhet att pröva ansökningar om internationellt skydd respektive huruvida beslut om återvändande är riktiga, samt att Frontex enligt artiklarna 27.1 a och b och 28.1 i förordning 2016/1624 endast har i uppgift att ge medlemsstaterna tekniskt och operativt stöd, utan att undersöka huruvida besluten om återvändande är riktiga. Av detta drog den i punkt 66 i domen slutsatsen att eftersom såväl befogenheten att pröva ansökningar om internationellt skydd som befogenheten att bedöma huruvida beslut om återvändande är riktiga åligger medlemsstaterna och inte Frontex, kunde ett direkt orsakssamband inte fastställas mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den påstådda ekonomiska skadan till följd av klagandenas kostnader i Turkiet och Irak eller den påstådda ideella skada som bland annat bestod i en känsla av ångest till följd av återvändandetransporten med flyg till Turkiet.

93 Mot bakgrund av dessa överväganden fann tribunalen således att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den åberopade skadan, utan att först ha avgjort frågan om huruvida klagandena hade fått ett återvändandebeslut. Tribunalen ansåg nämligen att denna fråga saknade betydelse, eftersom Frontex inte har befogenhet att bedöma riktigheten i ett sådant beslut.

94 Klagandena har dock hävdat att nämnda överväganden utgjorde felaktig rättstillämpning, eftersom de inte beaktade Frontex egna skyldigheter när det gäller att skydda de grundläggande rättigheterna, särskilt beträffande iakttagandet av principen om *non-refoulement*. Dessa skyldigheter ålägger Frontex att försäkra sig om att det finns ett återvändandebeslut för samtliga de personer som är inkluderade i en av byrån samordnad gemensam återvändandeinsats.

95 I detta avseende framgår av artikel 51.1 i stadgan att bestämmelserna i stadgan riktar sig, med beaktande av subsidiaritetsprincipen, till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten, vilket innebär att de ska respektera rättigheterna, iaktta principerna och främja tillämpningen av dem i enlighet med sina respektive befogenheter och under iakttagande av gränserna för unionens befogenheter enligt fördragen.

96 I artikel 34.1 och 34.2 i förordning 2016/1624 återspeglas dessa skyldigheter med avseende på Frontex och de nationella myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för gränsförvaltningen, vilka enligt artikel 3 i förordningen tillsammans utgör den europeiska gräns- och kustbevakningen, genom att denna åläggs att garantera skyddet av de grundläggande rättigheterna när den utför sina uppgifter enligt nämnda förordning, särskilt principen om *non-refoulement*. I andra stycket i artikel 34.1 föreskrivs att Frontex i detta syfte ska utarbeta, vidareutveckla och genomföra en strategi för grundläggande rättigheter, inklusive en effektiv mekanism för att övervaka att de grundläggande rättigheterna respekteras i hela byråns verksamhet.

97 Den nu angivna skyldigheten att garantera skyddet av de grundläggande rättigheterna när den europeiska gräns- och kustbevakningen utför sina uppgifter enligt förordning 2016/1624 ankommer således bland annat på Frontex, vilket även kommer till konkret uttryck i olika bestämmelser i förordningen.

98 I artikel 16.2 och 16.3 i förordning 2016/1624 föreskrivs således att Frontex verkställande direktör ska utarbeta en operativ plan för varje gemensam insats vid de yttre gränserna och att den verkställande direktören i samråd med de deltagande medlemsstaterna ska komma överens om planen, som ska vara bindande för alla parter som deltar i insatsen. I planen ska närmare redogöras för de organisatoriska och förfarandemässiga aspekter av planen som bedöms nödvändiga för dess genomförande, inbegripet bland annat en beskrivning av uppgifterna och ansvarsområdena vad gäller respekten för de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 22.1 och 22.3 b i denna förordning ska Frontex säkerställa att den operativa planen genomförs på ett korrekt sätt, särskilt med hjälp av samordnare som utses av dess verkställande direktör, vilka ska agera i allt som rör utplaceringen av de europeiska gräns- och kustbevakningsenheterna, bland annat genom att kontrollera att den operativa planen genomförs på ett korrekt sätt vad gäller skyddet av de grundläggande rättigheterna.

99 Vad särskilt gäller återvändanden föreskrivs i artikel 27.1 och 27.2 i förordning 2016/1624 bland annat följande. Med hänsyn till de grundläggande rättigheterna och de allmänna rättsprinciperna i unionsrätten samt till internationell rätt, däribland principerna om skydd av flyktingar och barns rättigheter, ska Frontex på teknisk och operativ nivå samordna medlemsstaternas återvändanderelaterade verksamhet och ge tekniskt och operativt stöd till medlemsstater som upplever särskilda ”utmaningar” vad gäller deras system för återvändande, vilket inbegriper råd om genomförande och förvaltning av förfaranden för återvändande i enlighet med direktiv 2008/115.

100 Vad mer specifikt gäller återvändandeinsatser, vilka enligt artikel 2.12 och 2.14 i förordning 2016/1624 är insatser som samordnas av Frontex avseende återvändande av personer som är föremål för ett beslut om återvändande i enlighet med direktiv 2008/115, anges i artikel 28.1 i denna förordning att Frontex i enlighet med detta direktiv ska tillhandahålla nödvändigt stöd och, på begäran av en eller flera deltagande medlemsstater, säkerställa samordningen eller organisationen av återvändandeinsatser.

101 Domstolen konstaterar, i likhet med vad generaladvokaten gjort i punkt 77 i sitt förslag till avgörande, att det av samtliga ovan i punkterna 96 och 98–100 angivna bestämmelser framgår att de gemensamma återvändandeinsatser som samordnas och/eller organiseras av Frontex endast får avse personer som har fått ett verkställbart individuellt beslut om återvändande. I artikel 12.1 i direktiv 2008/115 preciseras att sådana beslut ska utfärdas skriftligt.

102 Med hänsyn till de specifika skyldigheter som förordning 2016/1624 ålägger Frontex inom ramen för samordningen av gemensamma återvändandeinsatser, är byrån skyldig att kontrollera att sådana beslut föreligger för samtliga personer som en medlemsstat avser att inkludera i sådana insatser, för att säkerställa att insatserna uppfyller de krav som följer av denna förordning och respekterar de berörda personernas grundläggande rättigheter, och särskilt principen om *non-refoulement*.

103 Det var således fel av tribunalen att anse att Frontex inte har någon skyldighet vad gäller de återvändandebeslut som samtliga personer som inkluderas i en av byrån samordnad gemensam återvändandeinsats ska ha fått, med motiveringen att byrån endast har i uppgift att ge medlemsstaterna tekniskt och operativt stöd och inte har någon har befogenhet att bedöma riktigheten i sådana beslut. Som generaladvokaten har påpekat, i punkt 79 i sitt förslag till avgörande, har en kontroll av att det finns ett återvändandebeslut inte någonting att göra med en

prövning av huruvida beslutet är riktigt. En sådan kontroll inkräktar således inte på medlemsstaternas exklusiva befogenhet att fatta sådana beslut, vilken följer av artikel 6.1 i direktiv 2008/115.

104 De argument som Frontex har anfört till stöd för påståendet att byrån inte har någon skyldighet i detta avseende är således inte relevanta.

105 Frontex skyldighet enligt förordning 2016/1624 att kontrollera att det finns ett beslut om återvändande strider inte på något sätt mot principen om tilldelade befogenheter. Denna princip anges i artikel 5.1 och 5.2 FEU och innebär att unionen endast ska handla inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat den i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Nämnda kontrollskyldighet åläggs dock i förordningen med beaktande av medlemsstaternas befogenheter.

106 Vad gäller den i artikel 4.3 FEU angivna principen om lojalt samarbete, som det särskilt hänvisas till i artikel 9 i förordning 2016/1624 och som avser den skyldighet till lojalt samarbete som gäller för Frontex och de nationella myndigheterna med ansvar för gränsförvaltning och återvändande, har denna princip visserligen en avsevärd betydelse i relationerna mellan byrån och dessa nationella myndigheter inom den europeiska gräns- och kustbevakningen.

107 Principen om lojalt samarbete kan emellertid inte tolkas så, att Frontex har möjlighet att undkomma de särskilda skyldigheter som byrån åläggs i förordning 2016/1624 inom ramen för samordningen av gemensamma återvändandeinsatser, särskilt skyldigheten att kontrollera att det finns skriftliga och verkställbara beslut om återvändande för samtliga de personer som en medlemsstat avser att inkludera i sådana insatser, i syfte att säkerställa att medlemsstaterna iakttar de krav som följer av denna förordning och respekterar de berörda personernas grundläggande rättigheter, bland annat principen om *non-refoulement*.

108 Eftersom skyldigheten till lojalt samarbete även åligger Frontex, kan den tvärtom förstärka ovannämnda skyldigheter och bland annat utgöra ett incitament för Frontex att stödja medlemsstaterna så att de fullgör sina uppgifter inom ramen för sådana insatser på ett sätt som fullt ut respekterar unionsrätten och bland annat de grundläggande rättigheterna.

109 Frågan om huruvida principen om lojalt samarbete, såsom Frontex har hävdat, medför en presumtion om att de handlingar som översänds av medlemsstaterna är lagenliga, om inte särskilda omständigheter föreligger, är inte relevant i förevarande fall. Som Frontex bekräftade vid förhandlingen vid domstolen hade de grekiska myndigheterna före den aktuella gemensamma återvändandeinsatsen nämligen inte tillhandahållit Frontex någon förteckning över de personer som hade fått ett beslut om återvändande, utan hade endast översänt en förteckning över personer som inte hade lämnat in någon asylansökan. En sådan förteckning har emellertid inte någonting att göra med huruvida det finns beslut om återvändande i den mening som avses i artikel 6.1 i direktiv 2008/115. Detta innebär att även om en sådan handling kan anses omfattas av nämnda lagenlighetspresumtion, kunde Frontex inte utifrån den presumera att klagandena hade fått skriftliga och verkställbara återvändandebeslut.

110 Av det ovan anförda följer att tribunalens bedömning, i punkt 66 i den överklagade domen, att det inte kunde anses finnas något orsakssamband mellan Frontex handlande och den påstådda skada som anges i nämnda punkt, grundar sig på den felaktiga slutsatsen att Frontex inte har några skyldigheter när det gäller frågan huruvida samtliga personer som är inkluderade i en av byrån samordnad gemensam återvändandeinsats har fått ett beslut om återvändande.

111 I motsats till vad klagandena har hävdat i den andra grundens första del innebär den omständigheten att Frontex har en kontrollskyldighet i detta avseende emellertid inte att ett orsakssamband ska anses föreligga mellan ett eventuellt åsidosättande av denna skyldighet och hela den av dem åberopade skadan eller en del av denna.

112 Frågan huruvida det föreligger ett sådant orsakssamband ska visserligen prövas med beaktande av nämnda kontrollskyldighet för Frontex och mer allmänt de övriga skyldigheter som åligger byrån i fråga om att säkerställa att de gemensamma återvändandeinsatserna uppfyller kraven i förordning 2016/1624 och att de berörda personernas grundläggande rättigheter respekteras. Denna prövning ska dock göras utifrån en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter, som det ankommer på tribunalen att fastställa, och de rättsliga bedömningar som krävs.

113 Av det ovan anförda följer att överklagandet ska bifallas såvitt avser den första punkten i den första grundens första del. Vad klagandena anfört i den andra grundens första del kan däremot inte leda till bifall.

C. Den andra grundens andra del

1. Parternas argument

114 I den andra grundens andra del har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning i punkt 66 i den överklagade domen när den fann att ansvaret för de eventuella kränkningar av deras grundläggande rättigheter som begicks under återvändandetransporten med flyg till Turkiet endast åligger Republiken Grekland.

115 Skälet till att klagandena anser att denna bedömning, som grundar sig på artikel 42.1 och 42.2 i förordning 2016/1624, är felaktig är att dessa bestämmelser uteslutande avser värdmedlemsstatens personliga ansvar ”på den lägre verkställande nivån”, och inte Frontex ansvar för överträdelser av byråns skyldigheter enligt förordningen som dess personal gör sig skyldig till. Den relevanta bestämmelsen i detta avseende utgörs av artikel 60.3 i förordningen, som avser Frontex utomobligatoriska ansvar för de skador som orsakas av dess avdelningar eller av dess personal under tjänsteutövning.

116 Klagandena anser att tribunalens tolkning av artikel 42.1 och 42.2 i förordning 2016/1624 urholkar syftet med artiklarna 16, 22, 25, 26, 28 och 34 i förordningen, artikel 4 i Frontex uppförandekod och stegen 1–5 i standardrutinerna. Tillsammans ålägger nämnda bestämmelser Frontex egna skyldigheter i syfte att säkerställa en effektiv kontroll av att de grundläggande rättigheterna respekteras. Tribunalens tolkning äventyrar även en korrekt tillämpning av artikel 8.6 i direktiv 2008/115, enligt vilken medlemsstaterna ska sörja för ett effektivt övervakningssystem för påtvingade återvändanden.

117 Klagandena har dessutom återupprepat sitt påstående från den första grundens första del om att det föreligger ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland.

118 Frontex anser å sin sida att den andra grundens andra del är verkningslös, eftersom motiveringen i punkt 66 i den överklagade domen rörande artikel 42.1 och 42.2 i förordning 2016/1624 utgör ett överflödigt domskäl.

119 Vidare har byrån gjort gällande att påståendet om att det föreligger ett solidariskt ansvar utgör en ny omständighet som inte åberopats tidigare och därför inte nu tas upp till prövning.

120 Under alla omständigheter anser Frontex att överklagandet inte kan vinna bifall på den andra grundens andra del. Klagandena har här återupprepat vad de anfört i målet vid tribunalen om att Frontex befogenheter skulle omfatta att kontrollera att de personer som inkluderas i en gemensam återvändandeinsats har fått ett återvändandebeslut. Unionslagstiftaren har dock inte gett Frontex några sådana befogenheter.

2. Domstolens bedömning

121 Domstolen ska först pröva Frontex påstående att den andra grundens andra del är verkningslös. I det avseendet framgår av punkt 110 ovan att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den skada som klagandena ansåg sig ha lidit och motiverade denna bedömning med att Frontex inte har någon skyldighet att kontrollera huruvida de personer som inkluderas i en av byrån samordnad gemensam återvändandeinsats har fått ett återvändandebeslut. Den nu aktuella delgrunden kan således inte anses vara verkningslös, eftersom den avser att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning även när den fann att ansvaret för de eventuella kränkningar av de grundläggande rättigheterna som begicks under återvändandetransporten med flyg till Turkiet uteslutande ska tillskrivas värdmedlemsstaten.

122 Vad därefter gäller återupprepningen av påståendet om att det föreligger ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland, framgår av ovan i punkterna 83–87 angivna skäl att detta påstående inte tas upp till prövning.

123 Vad slutligen gäller frågan huruvida överklagandet kan vinna bifall på den andra grundens andra del ska följande påpekas. Såsom framgår av den avslutande delen av andra meningen i punkt 66 i den överklagade domen fann tribunalen att artikel 42.1 i förordning 2016/1624 skulle förstås på så sätt att återvändandetransporten med flyg till Turkiet i princip fick anses omfattas av värdmedlemsstatens ansvar, med förbehåll för det fallet att någon ur den vid transporten medverkande personalen av grov oaktsamhet eller uppsåtligen orsakar skada och värdmedlemsstaten då med stöd av punkt 2 i samma artikel eventuellt utövar sin regressrätt mot ursprungsmedlemsstaten för den skadevållande personen.

124 Tribunalen fastslog därigenom implicit att Frontex inte själv har några skyldigheter med avseende på eventuella kränkningar av grundläggande rättigheter som begås under en återvändandetransport med flyg som utförs inom ramen för en gemensam återvändandeinsats. Enligt detta resonemang kan förekomsten av rättighetskränkningar således inte i något fall tillskrivas Frontex, och tribunalen fann därmed att det inte kunde finnas något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den ideella skada som klagandena orsakats till följd av de rättighetskränkningar som de anser sig ha utsatts för under återvändandetransporten med flyg till Turkiet.

125 Domstolen konstaterar härvid att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den konstaterade att det i artikel 42.1 i förordning 2016/1624 fastställs en princip som innebär att när enheter i den europeiska gräns- och kustbevakningen tjänstgör i en värdmedlemsstat, anses denna stat vara ansvarig för all skada som orsakas av personal som ingår i dessa enheter. Detta ansvar ligger i linje med den regel som anges i artiklarna 21.1 och 40.3 i denna förordning, enligt vilken de som

ingår i enheterna ska erhålla sina anvisningar av värdmedlemsstaten och endast får utföra uppgifter och utöva befogenheter i enlighet med anvisningar från och, i regel, endast i närvaro av värdmedlemsstatens gränsbevakningstjänstemän eller personal som arbetar med återvändande.

126 Det ska dock påpekas att artikel 42.1 i förordning 2016/1624 inte kan tolkas så, att värdmedlemsstatens ansvar på ett absolut sätt utesluter allt ansvar för Frontex i samband med eventuella kränkningar av grundläggande rättigheter som begås i samband med en återvändandeinsats.

127 Av artikel 60.3 i förordningen framgår nämligen att vad gäller utomobligatoriskt ansvar ska Frontex, i enlighet med samma principer som de som gäller för unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar, ersätta skada som orsakats av dess avdelningar eller av dess personal under tjänsteutövning. Ansvarskonkurrens kan således inte på förhand uteslutas.

128 Under omständigheter som de nu aktuella kan Frontex gå fri från skadeståndsansvar endast om det visas att de åberopade bristerna absolut inte har något samband med eventuella skadegörande handlingar eller underlåtenheter som kan tillskrivas Frontex avdelningar eller personal, eller att de åberopade bristerna från byråns sida i vart fall inte har något samband med den åberopade skadan.

129 Så är emellertid inte fallet här.

130 Såsom anförts ovan i punkterna 96–102 åläggs Frontex i förordning 2016/1624 nämligen en rad skyldigheter som syftar till att säkerställa respekten för bland annat de grundläggande rättigheterna i samband med de återvändandeinsatser som byrån samordnar. Dessa skyldigheter följer dels av den allmänna skyldigheten för den europeiska gräns- och kustbevakningen, som Frontex är en del av, att garantera skyddet av de grundläggande rättigheterna när den utför sina uppgifter enligt förordning 2016/1624, dels av Frontex skyldighet att på ett effektivt sätt övervaka att de grundläggande rättigheterna respekteras i hela dess verksamhet. Samtliga dessa skyldigheter ska fullgöras bland annat med hjälp av den operativa plan som föreskrivs i artikel 16 i förordningen, vilken Frontex ska utarbeta inför varje gemensam återvändandeinsats och som är bindande för alla parter som deltar i insatsen, eftersom det i artikel 21.1 och 21.3 i samma förordning preciseras att värdmedlemsstaten måste följa den operativa planen i de anvisningar som den riktar till de europeiska gräns- och kustbevakningsenheterna under den tid som dessa är utplacerade och att detta ska kontrolleras av Frontex samordnare.

131 Enligt artikel 21.2 i förordning 2016/1624 får Frontex dessutom via denna samordnare meddela värdmedlemsstaten sina synpunkter på de anvisningar som denna har gett. Enligt artikel 20.1 i förordningen får Frontex i samband med gemensamma återvändandeinsatser förutom samordnaren även utplacera experter ur sin egen personal.

132 Av det nu anförda framgår att förordning 2016/1624 ålägger Frontex en rad skyldigheter som syftar till att säkerställa respekten för de grundläggande rättigheterna i samband med gemensamma återvändandeinsatser. Det kan följaktligen inte på förhand uteslutas att den omständigheten att en avdelning inom Frontex eller dess personal har åsidosatt dessa skyldigheter i samband med en viss insats kan ha bidragit till att kränkningar av grundläggande rättigheter har ägt rum under en återvändandetransport med flyg, vilket varit till men för de avlägsnade personerna. Det saknar i detta avseende betydelse att det är medlemsstaternas sak att sköta övervakningen av påtvingade återvändanden, i enlighet med vad som anges i artikel 8.6 i direktiv 2008/115, vilket även kommer till uttryck i artikel 29.4 i förordning 2016/1624. Av

artikel 28.1 i förordning 2016/1624 framgår nämligen att när Frontex ger stöd vid gemensamma återvändandeinsatser eller när den samordnar eller organiserar sådana insatser, så måste den göra detta i enlighet med direktiv 2008/115, och enligt nämnda förordning har Frontex övervakningsskyldigheter som utgör ett komplement till medlemsstaternas skyldigheter.

133 I den mån Frontex-anställda själva deltar eller får delta i gemensamma återvändandeinsatser, i egenskap av samordnare eller utsända experter, kan det dessutom inte på förhand uteslutas att påstått skadegörande handlingar eller underlåtenheter från deras sida i samband med sådana insatser kan stå i orsakssamband med uppkomsten av rättighetskränkningar av ovannämnt slag.

134 Av det ovan anförda följer att överklagandet ska bifallas såvitt avser den andra grundens andra del.

D. Den tredje grunden

135 Den tredje grunden, som rör punkterna 67–71 i den överklagade domen, består av två delar. Den första delgrunden avser tribunalens bedömning att den ekonomiska och ideella skada som klagandena anåg sig har lidit till följd av att de tillfälligt fick bosätta sig i Turkiet och sedan fly till Irak för att därefter bosätta sig där inte har något direkt orsakssamband med de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida. Den andra delgrunden avser att tribunalen gjorde en liknande bedömning med avseende på den ekonomiska skada som klagandena anåg sig ha lidit till följd av kostnaderna för rättsligt bistånd inom ramen för de klagomål som de hade ingett till Frontex.

1. Den tredje grundens första del

a) Parternas argument

136 Genom den tredje grundens första del, som består av fyra punkter, har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkterna 67–69 i den överklagade domen fann att den påstådda ekonomiska och ideella skadan till följd av den tillfälliga bosättningen i Turkiet och flykten till Irak var en följd av deras egna handlingsval, och inte av de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida, vilket innebar att klagandena inte hade visat att det fanns ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan den åberopade skadan och de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida.

137 Klagandena har för det första hävdat att tribunalen gjorde en felaktig tillämpning av domstolens praxis om hur frågan om orsakssamband ska bedömas i fall där den skadelidande genom vårdslöshet eller egna handlingsval har medverkat till skadan. Att den skadelidande har bidragit till skadans uppkomst kan nämligen endast medföra en begränsning av den ersättning som ska utges av unionen och kan således inte anses vara en orsak till att orsakssambandet bryts.

138 För det andra gjorde tribunalen en felaktig rättstillämpning när den underlät att beakta klagandenas sårbarhet som asylsökande, på det sätt som krävs i artikel 3 i Europakonventionen och artikel 4 i stadgan, trots att de till följd av denna sårbarhet inte hade någon verklig valfrihet vad gällde deras beslut att fly till Irak.

139 Klagandena har för det tredje hävdat att tribunalen vid bedömningen av huruvida de hade ett val gjorde olika uttalanden och bedömningar som var felaktiga i sak.

140 För det fjärde har de återupprepat det i den första grunden anförda påståendet om att det föreligger ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland (se punkterna 71 och 72 ovan).

141 Frontex har å sin sida hävdat att överklagandet ska avvisas såvitt avser det som klagandena anfört i bland annat den tredje grundens första del, eftersom detta syftar till att på olika sätt ifrågasätta tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna genom att göra gällande att den åberopade skadan inte uppkommit till följd av deras egna handlingsval.

142 Vidare har byrån gjort gällande att påståendet om att det föreligger ett solidariskt ansvar utgör en ny omständighet som inte åberopats tidigare och därför inte nu tas upp till prövning.

143 Under alla omständigheter anser Frontex att överklagandet inte kan vinna bifall på den tredje grundens första del. Enligt byrån har klagandena åberopat rättspraxis som inte är relevant i förevarande fall, eftersom den avser situationer där såväl unionen som den skadelidande har medverkat till skadans uppkomst, trots att tribunalen i den överklagade domen fann att den åberopade skadan uteslutande hade orsakats genom klagandenas handlingsval.

b) Domstolens bedömning

144 Vad först gäller frågan huruvida den tredje punkten i den tredje grundens första del kan tas upp till prövning följer det av artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol att tribunalen är ensam behörig att dels fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels bedöma de faktiska omständigheterna. Bedömningen av de faktiska omständigheterna utgör inte, med undantag för då tribunalen har missuppfattat bevisningen, en rättsfråga som ska prövas av domstolen (dom av den 25 juni 2020, Satcen/KF, C-14/19 P, EU:C:2020:492, punkterna 103 och 104 och där angiven rättspraxis).

145 I denna punkt har klagandena dock gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning av den omständigheten att klagandena inte hade följt anvisningarna i det tillfälliga resetillstånd som de turkiska myndigheterna hade utfärdat för dem och att de fruktade att dessa myndigheter skulle avlägsna dem till Syrien på grund av denna underlåtenhet. Klagandena har med detta påstående avsett att ifrågasätta vissa delar av tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna i den överklagade domen, dock utan att åberopa att det varit fråga om en missuppfattning. Den tredje punkten i nämnda delgrund ska följaktligen avvisas.

146 Även den fjärde punkten i denna delgrund – det vill säga påståendet om att det föreligger ett solidariskt ansvar för Frontex och Republiken Grekland – ska avvisas, av ovan i punkterna 83–87 redan angivna skäl.

147 Vad därefter gäller prövningen i sak av de två första punkterna i den tredje grundens första del ska följande påpekas. I punkterna 67 och 68 i den överklagade domen slog tribunalen fast, efter att ha erinrat om kravet på att den åberopade skadan ska följa direkt av de påstått skadegörande handlingarna, att den skada som var kopplad till klagandenas tillfälliga bosättning i Turkiet och deras flykt till Irak var en följd av deras egna handlingsval. Till stöd för denna bedömning konstaterade tribunalen dels att den omständigheten att de bosatte sig i Saruj var en följd av deras val att inte följa de turkiska myndigheternas anvisningar, dels att deras flykt till Irak var en följd av deras fruktan för att myndigheterna skulle skicka tillbaka dem till Syrien på grund av att de inte hade följt nämnda anvisningar.

148 Såsom framgår av ovan i punkt 60 angiven rättspraxis förutsätter unionens utomobligatoriska skadeståndsansvar att det finns ett direkt orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna och den åberopade skadan.

149 Domstolen har härvid redan uttalat att varken artikel 340 andra stycket FEUF eller de principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, till vilka det hänvisas i denna artikel, kan anses grunda en skyldighet för unionen att ersätta all skada, oavsett hur avlägsen, som uppkommer till följd av det rättsstridiga handlandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 1979, Dumortier m.fl./rådet, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, EU:C:1979:223, punkt 21).

150 Kravet på ett direkt orsakssamband ska nämligen inte tolkas restriktivt, utan på så sätt att skadan ska vara en tillräckligt direkt följd av institutionernas rättsstridiga handlande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 1979, Dumortier m.fl./rådet, 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 och 45/79, EU:C:1979:223, punkt 21, och dom av den 30 maj 2017, Safa Nicu Sepahan/rådet, C-45/15 P, EU:C:2017:402, punkt 61). Kravet på att de ska finnas ett orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna och den åberopade skadan rör således förekomsten av ett tillräckligt direkt orsakssamband, vilket innebär att de påstått skadegörande handlingarna ska vara den avgörande orsaken till skadan (dom av den 13 december 2018, Europeiska unionen/Gascogne Sack Deutschland och Gascogne, C-138/17 P och C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punkt 22, och dom av den 5 september 2019, Europeiska unionen/Guardian Europe och Guardian Europe/Europeiska unionen, C-447/17 P och C-479/17 P, EU:C:2019:672, punkt 32).

151 Härtill kommer att orsakssambandet kan brytas bland annat genom en handling som vidtagits av den skadelidande efter de påstått skadegörande handlingarna men före den åberopade skadans uppkomst, när denna handling är den avgörande orsaken till skadan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 2010, Trubowest Handel och Makarov/rådet och kommissionen, C-419/08 P, EU:C:2010:147, punkt 61).

152 En sådan handling kan bland annat bestå i ett beslut av den skadelidande, detta dock under förutsättning att denne inte tvingats till detta beslut (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, punkt 205, och dom av den 13 december 2018, Europeiska unionen/Gascogne Sack Deutschland och Gascogne, C-138/17 P och C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punkt 31).

153 Av ovan i punkterna 148–152 angiven rättspraxis följer således att tribunalen inte gjorde en felaktig rättstillämpning när den, i punkt 67 i den överklagade domen, fann att den omständigheten att de påstått skadegörande handlingarna har utgjort en nödvändig förutsättning för uppkomsten av skada, i den meningen att skadan inte skulle ha uppkommit utan nämnda handlingar, inte räcker för att anse att ett orsakssamband föreligger. Tribunalen gjorde inte heller en felaktig rättstillämpning när den gjorde en prövning av huruvida det i det aktuella fallet fanns en möjlighet att orsakssambandet mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den åberopade skadan hade brutits genom vissa av klagandenas handlingar.

154 En sådan prövning måste emellertid göras utifrån det konkreta fallet, i form av en helhetsbedömning av samtliga relevanta omständigheter kring den skadelidandes situation.

155 Även om ett fullständigt rationellt beslutsfattande således kan förväntas av ekonomiska aktörer som är vana vid att hantera de risker som deras verksamhet normalt innebär (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2009, kommissionen/Schneider Electric, C-440/07 P, EU:C:2009:459, punkterna 200–206, och dom av den 13 december 2018, Europeiska unionen/Gascogne Sack Deutschland och Gascogne, C-138/17 P och C-146/17 P, EU:C:2018:1013, punkterna 23–31), kan ett sådant handlande inte uppställas som ett allmänt kriterium, särskilt inte när det rör sig om fysiska personer.

156 Detta gäller särskilt i ett fall där en familj har flytt från sitt ursprungsland för att ansöka om internationellt skydd och där de berörda personerna ställs inför exceptionella omständigheter och oförutsebara risker. Asylsökande kan vara särskilt sårbara på grund av sin migrationsresa och de traumatiska upplevelser som de kan ha fått utstå innan de begav sig ut på denna resa (Europadomstolen, 18 november 2021, M.H. m.fl. mot Kroatien, CE:ECHR:2021:1118JUD001567018, § 207) och denna sårbarhet kan påverka deras omdöme.

157 I en sådan exceptionell situation kan orsakssambandet mellan de påstått skadegörande handlingarna och den åberopade skadan följaktligen förbli obrutet oaktat ett beslut som den skadelidande har tagit efter de skadegörande handlingarna men före skadans uppkomst, när beslutet, även om det inte utgjorde den enda möjliga reaktionen, kan vara att betrakta som rimligt vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter kring den aktuella situationen.

158 Denna slutsats gör sig än mer gällande i ett fall där en asylsökande har förts till ett land där det finns en konkret risk för åsidosättande av principen om *non-refoulement*.

159 I detta avseende ska följande påpekas. I målet vid tribunalen gjorde klagandena gällande att skälet till att de beslutade att bege sig till Erbil var att de fruktade att de turkiska myndigheterna annars skulle ha skickat tillbaka dem till Syrien. Denna fruktan grundade sig på att de uppfattade att turkisk lagstiftning och praxis innebar att syriska medborgare som ansökt om internationellt skydd skickades tillbaka till Syrien, i strid med principen om *non-refoulement*. De försökte bevisa denna omständighet med stöd av ett sakkunnigutlåtande som de hänvisade till i sin ansökan i målet, och som det ankommer uteslutande på tribunalen att bedöma.

160 I den överklagade domen fann tribunalen dock att de beslut som klagandena hade tagit efter att de avlägsnats till Turkiet skulle anses utgöra ”egna handlingsval” från deras sida, utan att först konkret ha prövat det sammanhang i vilket dessa val gjordes – särskilt klagandenas familjesituation, deras sårbarhet och den eventuella risken att utvisas till Syrien – i syfte att bedöma huruvida dessa beslut med hänsyn till sammanhanget kunde anses ha varit rimliga.

161 Tribunalen gjorde följaktligen en felaktig rättstillämpning när den i punkt 69 i den överklagade domen fann att den åberopade skadan inte kunde anses vara en direkt följd av de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida på grund av de val som klagandena hade gjort efter den omtvistade återvändandeinsatsen. Detta utan att göra en prövning utifrån det konkreta fallet av huruvida det vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter kring det sammanhang i vilket klagandena gjort nämnda val kunde anses att valen var rimliga.

162 Överklagandet ska följaktligen bifallas såvitt avser den andra punkten i den tredje grundens första del. I övrigt är de omständigheter som klagandena åberopat inom ramen för denna delgrund av sådant slag att de antingen inte kan tas upp till prövning eller inte kan leda till bifall av överklagandet.

2. Den tredje grundens andra del

a) Parternas argument

163 Genom den tredje grundens andra del har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 70 i den överklagade domen konstaterade att det var deras eget val att låta sig bistås av advokater i samband med de klagomål som de ingav till Frontex, vilket innebar att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och kostnaderna för detta bistånd. Under de aktuella omständigheterna var det nämligen nödvändigt med advokatbistånd, eftersom klagandena inte är unionsmedborgare, inte kan kommunicera på något av unionens officiella språk och befann sig i en särskilt utsatt situation.

164 Klagandena har vidare anfört att tribunalen borde ha ansett att deras kostnader för advokatbistånd åtminstone till stor del hade orsakats av Frontex vårdslösa handläggning av deras klagomål, som berodde på att prövningen av klagomål tar lång tid och att systemet för klagomål är ineffektivt, vilket strider mot principen om god förvaltning och rätten till ett effektivt rättsmedel samt mot artikel 72 i förordning 2016/1624.

165 Frontex anser att överklagandet ska avvisas i denna del, eftersom frågan om huruvida det var nödvändigt med advokatbistånd i samband med klagomålsförfarandet vid Frontex utgör en bedömning av de faktiska omständigheterna och således inte kan prövas i ett mål om överklagande.

b) Domstolens bedömning

166 I den tredje grundens andra del har klagandena gjort gällande att tribunalen gjorde en felaktig bedömning av frågan huruvida det krävdes att de lät sig företrädas av advokater i samband med de klagomål som de ingav till Frontex inom ramen för det system för klagomål som föreskrivs i artikel 72 i förordning 2016/1624, och följaktligen av orsakssambandet mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida när det gäller de påstådda kränkningar av deras grundläggande rättigheter som kan tillskrivas Frontex och den skada som följde av kostnaderna för advokatbistånd.

167 I punkt 70 i den överklagade domen slog tribunalen fast att när det under ett administrativt förfarande inte är obligatoriskt att låta sig företrädas av en advokat eller ett ombud, finns det inte något orsakssamband mellan den påstådda skadan, det vill säga kostnaderna för att anlita advokaten eller ombudet, och den berörda institutionens eller det berörda organets eventuellt klandervärda handlande. Eftersom det i ett sådant sammanhang är den berörda personens eget val att anlita en advokat kan kostnaderna inte tillskrivas institutionen eller organet.

168 Domstolen har härvid uttalat att det måste göras åtskillnad mellan å ena sidan kostnader för att anlita en advokat för att ge in ett administrativt klagomål respektive för att ge in ett klagomål till Europeiska ombudsmannen och å andra sidan advokatkostnader som uppkommit i samband med en rättegång (dom av den 9 mars 1978, Herpels/kommissionen, 54/77, EU:C:1978:45, punkt 45, och dom av den 28 juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-331/05 P, EU:C:2007:390, punkt 25).

169 Även om domstolen i de i föregående punkt angivna domarna konstaterade att anlitandet av en advokat var en följd av parternas ”egna handlingsval” (dom av den 9 mars 1978, Herpels/kommissionen, 54/77, EU:C:1978:45, punkt 48) eller ”fria handlingsval” (dom av den 28 juni 2007, Internationaler Hilfsfonds/kommissionen, C-331/05 P, EU:C:2007:390, punkt 27), gjordes detta konstaterande emellertid mot bakgrund av särdragen i respektive förfarande, och inte på grundval av en principiell uppfattning rörande administrativa klagomål eller alternativa tvistlösningsmetoder.

170 Vad gäller förevarande fall kan följande konstateras. För det första är det system för klagomål som föreskrivs i artikel 72 i förordning 2016/1624 inte en rättighet för medborgarna i unionen som syftar till att i allmänhetens intresse åtgärda fall av bristande myndighetsutövning. Enligt lydelsen i artikel 72.2 och 72.3 i denna förordning är detta system tvärtom endast tillgängligt för personer som direkt påverkas av personalens agerande bland annat i samband med en återvändandeinsats och som anser att de egna grundläggande rättigheterna på ett konkret sätt har kränkts på grund av detta agerande.

171 För det andra ingår ombudet för grundläggande rättigheter i Frontex organisation, även om han eller hon utför sina uppgifter på ett oberoende sätt. De som ger in klagomål till ombudet är dessutom personer som – såsom angetts ovan i punkt 156 – befinner sig i en särskilt utsatt situation, och detta görs, under liknande omständigheter som i förevarande fall, i syfte att påtala en konkret kränkning av en grundläggande rättighet som orsakats genom agerande av Frontex egen personal.

172 För det tredje garanterar det system för klagomål som har inrättats genom artikel 72 i förordning 2016/1624 inte att klaganden vid en given tidpunkt kommer att åtnjuta de garantier som är förenade med rätten till en effektiv domstolsprövning, däribland rätten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas, vilken garanteras i artikel 47 andra stycket i stadgan. I motsats till det förfarande för administrativa klagomål som avsågs i det mål som avgjordes genom domen av den 9 mars 1978, Herpels/kommissionen (54/77, EU:C:1978:45), utgör klagomålssystemet enligt förordning 2016/1624 inte, såsom framgår av skäl 50 i förordningen, en förutsättning för att kunna vända sig till domstol.

173 Av övervägandena i punkterna 167–172 ovan följer att tribunalen gjorde en felaktig rättstillämpning när den i punkt 70 i den överklagade domen fann att när det under ett administrativt förfarande inte är obligatoriskt att låta sig företrädas av en advokat eller ett ombud, finns det i princip inte något orsakssamband mellan kostnaderna för att anlita advokaten eller ombudet och den berörda institutionens eller det berörda organets eventuellt klandervärda handlande.

174 Överklagandet kan följaktligen bifallas såvitt avser den tredje grundens andra del.

E. Den fjärde grunden

1. Parternas argument

175 Genom den fjärde grunden, som rör punkterna 44–46 i den överklagade domen, har klagandena gjort gällande att tribunalen åsidosatte artikel 85.2 i sina rättegångsregler och den kontradiktoriska principen när den fann att vissa av dem ingivna handlingar, nämligen bilagorna C.1 och C.3–C.6 till repliken och handling E.1, inte fick åberopas som bevisning i målet.

176 De har gjort gällande att artikel 85.2 i rättegångsreglerna inte avser ny bevisning eller tillägg till bevisuppgiften som inges som svar på argument som motparten har anfört i sitt svaromål. Så är särskilt fallet när det rör sig om en allmänt tillgänglig handling, som den som klagandena grundade sin argumentation på och vars bevisvärde Frontex hade ifrågasatt i sitt svaromål. Tribunalen borde således ha konstaterat att bilagorna C.1 och C.4–C.6 till repliken utgjorde ”motbevisning” och att bilaga C.3 till repliken utgjorde ett ”tillägg till bevisuppgiften”. Vad gäller bilaga E.1 borde tribunalen, även om den ingavs efter det att den skriftliga delen av förfarandet hade avslutats, ha konstaterat att ingivandet av den inte kunde undergräva Frontex rättigheter enligt den kontradiktoriska principen, eftersom det rörde sig om en handling som härrörde från byrån.

177 Frontex har för sin del hävdat att den fjärde grunden är verkningslös, eftersom klagandena där har angett att de aktuella handlingarna inte skulle ha lett till en annan utgång i målet om deras skadeståndstalan om de hade tillförts akten och därmed fått åberopas i målet vid tribunalen.

178 Vidare anser Frontex att dessa handlingar inte utgjorde motbevisning och har betonat att tribunalen konstaterade att klagandena inte hade motiverat varför nämnda handlingar ingavs först i skedet för svaromålet.

2. Domstolens bedömning

179 Vad först gäller frågan huruvida den fjärde grunden är verkningslös konstaterar domstolen att den omständigheten att klagandena anser att de aktuella handlingarna inte var avgörande för utgången i målet om deras skadeståndstalan saknar betydelse för frågan huruvida de haft rätt att åberopa handlingarna som bevisning, under förutsättning att de gjort detta i rätt tid. För den frågan saknar det nämligen betydelse huruvida de aktuella handlingarna objektivt sett behövs för målets prövning, eftersom parterna är fria att lägga fram de handlingar som de anser behövs för att underbygga sin argumentation eller för att ge tribunalen ett tillräckligt underlag. I motsats till vad Frontex har hävdat är denna grund följaktligen inte verkningslös.

180 Vad därefter gäller frågan huruvida överklagandet kan vinna bifall på denna grund ska följande påpekas. Av artiklarna 76 f och 85.1 i tribunalens rättegångsregler framgår att parterna som huvudregel ska ge in de bevis de vill åberopa eller inkomma med bevisuppgift i samband med den första skriftväxlingen i målet, det vill säga i ansökan eller svaromålet. Detta utgör en preklusionsregel (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, punkt 41, och dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkt 43).

181 De nu angivna bestämmelserna i rättegångsreglerna är ett uttryck för den kontradiktoriska principen, principen om parternas likställdhet i processen och rätten till en rättvis rättegång. Den i bestämmelserna angivna skyldigheten syftar nämligen till att båda parter ska känna till vilken bevisning som den andra parten åberopar till stöd för sina respektive ståndpunkter, så att de kan förbereda sitt svaromål respektive sin replik på ett ändamålsenligt sätt, i enlighet med nämnda rättsprinciper. Kravet på att parterna ska ge in bevis och inkomma med bevisuppgift i det inledande skedet av processen har även sin grund i en strävan efter att tillgodose intresset av en god rättskipning, eftersom det innebär att målen kan beredas snabbt och därigenom handläggas inom rimlig tid (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2005, Gaki-Kakouri/domstolen, C-243/04 P, EU:C:2005:238, punkt 30, och dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkt 41).

182 Genom undantag från den huvudregel som följer av artiklarna 76 f och 85.1 i tribunalens rättegångsregler får parterna emellertid enligt artikel 85.2 i rättegångsreglerna ge in bevis eller inkomma med bevisuppgift i samband med den andra skriftväxlingen, under förutsättning att de anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare.

183 Artikel 85.2 i rättegångsreglerna ger således uttryck för kravet på en rättvis rättegång. Närmare bestämt innebär bestämmelsen ett krav på att en part som vill inge bevis eller inkomma med bevisuppgift i detta senare skede av processen ska få sina rättigheter enligt den kontradiktoriska principen tillgodosedda. Det kan nämligen vara befogat att en part lägger fram bevis först i detta skede, bland annat om parten inte kunnat få tillgång till dem tidigare eller om parten anser sig behöva lägga fram ytterligare material på grund av att motparten har åberopat ny bevisning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2005, Gaki-Kakouri/domstolen, C-243/04 P, EU:C:2005:238, punkt 33, och dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkterna 42 och 43).

184 En förutsättning för att en part ska tillåtas att inge bevis eller inkomma med bevisuppgift i ett senare skede är att den anger godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare. Tribunalen har därför befogenhet att pröva om den av parten angivna anledningen uppfyller kravet på godtagbara skäl och att bedöma innehållet i de nya bevisen eller den nya bevisuppgiften. Om tribunalen finner att nämnda krav inte är uppfyllt får den avvisa bevisen eller bevisuppgiften (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 september 2020, BP/FRA, C-669/19 P, EU:C:2020:713, punkt 33, och dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkt 43).

185 Artikel 85.3 i rättegångsreglerna utgör inte bara ett undantag från den i artiklarna 76 f och 85.1 angivna huvudregeln, utan även från det i artikel 85.2 angivna undantaget, och ger parterna möjlighet att inge bevis eller inkomma med bevisuppgift i ett ännu senare skede av processen, det vill säga innan den muntliga delen av förfarandet har avslutats eller innan tribunalen har beslutat att avgöra målet utan att inleda den muntliga delen av förfarandet. Även här gäller som förutsättning att det finns godtagbara skäl till att detta inte har gjorts tidigare. Det som anförts ovan i punkterna 183 och 184 gäller i än högre grad i fall där en part inger bevis eller inkommer med bevisuppgift i detta sena skede, och detta kan endast tillåtas om parten kan visa att det föreligger särskilda omständigheter som motiverar att detta undantag tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 april 2005, Gaki-Kakouri/domstolen, C-243/04 P, EU:C:2005:238, punkt 33, och dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkt 44).

186 Av det ovan anförda följer att det är just tillämpningen av reglerna i artikel 85 i tribunalens rättegångsregler som gör det möjligt att säkerställa iakttagandet av den kontradiktoriska principen, principen om parternas likställdhet i processen och rätten till en rättvis rättegång (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkt 45).

187 Vad beträffar de nu aktuella handlingarna, det vill säga bilagorna C.1 och C.3–C.6 till repliken, kan följande konstateras. Av punkt 42 i den överklagade domen framgår att de bestod av handlingar som fanns allmänt tillgängliga innan ansökan i målet vid tribunalen ingavs, med undantag för en översättning av en odaterad redogörelse från en av klagandena och ett ”sakkunnigutlåtande” från en juridisk rådgivare, vilket avgetts särskilt med avseende på detta mål.

188 I punkt 45 i den överklagade domen motiverade tribunalen varför klagandena inte hade rätt att åberopa handlingarna i dessa bilagor och anförde att den omständigheten att det först under rättegången blivit känt att vissa handlingar, enligt vad parten påstår, är relevanta inte är ett godtagbart skäl för att de inges för sent, när de aktuella handlingarna är tänkta att åberopas för att styrka faktiska omständigheter som har gjorts gällande i ansökan och flertalet av dem härrör från tiden innan ansökan ingavs.

189 Tribunalen gjorde därmed en korrekt tillämpning av artikel 85.2 i rättegångsreglerna. När en part med stöd av denna undantagsbestämmelse ger in en handling som inte åberopats tidigare och motiverar detta med att motparten har åberopat ny bevisning eller nya omständigheter, innebär det i bestämmelsen angivna kravet på godtagbara skäl att parten med tillräcklig precision måste ange vilken bevisning eller vilka omständigheter som gör att parten anser sig behöva ge in handlingen i detta senare skede. Detta för att tribunalen ska kunna pröva huruvida nämnda krav är uppfyllt, såsom den är skyldig att göra.

190 Av punkt 41 i den överklagade domen framgår att klagandena vid förhandlingen i målet vid tribunalen gjorde gällande att det var först efter att de tagit del av Frontex argumentation i svaromålet som de förstod att de aktuella bilagorna var relevanta och att det var därför som de inte gett in dessa tidigare. Klagandena kan dock inte anses ha uppfyllt kravet på godtagbara skäl, eftersom det av deras replik i nämnda mål framgår att de inte lämnat några närmare uppgifter om vilka påståenden från Frontex sida som motiverade att bilagorna gavs in först i detta senare skede.

191 Mot bakgrund av det som anförts ovan i punkterna 180–186 ovan och där angiven rättspraxis finner domstolen att tribunalen gjorde en riktig bedömning när den fann att klagandena inte hade rätt att åberopa bilagorna C.1 och C.3–C.6 till repliken som bevisning, eftersom de inte hade angett några godtagbara skäl till att dessa bilagor inte ingetts i rätt tid. Denna bedömning stred inte mot den kontradiktoriska principen och innebar därmed inte något åsidosättande av klagandenas rättigheter enligt denna princip.

192 Vad vidare gäller bilaga E.1, som ingavs kvällen före förhandlingen vid tribunalen, framgår följande av punkterna 47 och 50 i den överklagade domen. Denna bilaga bestod av en handling som Frontex hade överlämnat till klagandena innan de väckte sin talan. Enligt klagandena var det ett förbiseende från deras sida att den inte hade ingetts tillsammans med ansökan, vilket tribunalen konstaterade inte var ett godtagbart skäl som motiverade att den ingavs först i detta senare skede.

193 Såsom framgår av ovan i punkt 185 angiven rättspraxis kan det av klagandena anförda skälet till att bilagan inte ingetts tidigare inte anses uppfylla kravet på godtagbara skäl i artikel 85.3 i tribunalens rättegångsregler. Tribunalen gjorde följaktligen en korrekt tillämpning av denna bestämmelse när den avvisade bilaga E.1.

194 Vad klagandena anfört om att ingivandet av denna bilaga inte kunde undergräva Frontex rättigheter enligt den kontradiktoriska principen, eftersom det rörde sig om en handling som härrörde från byrån, föranleder ingen annan bedömning.

195 Artikel 85 i tribunalens rättegångsregler kan nämligen inte anses innebära att tribunalen har en principiell skyldighet att tillåta en part att åberopa handlingar som getts in senare än vad som gäller enligt huvudregeln, och att tribunalen endast får avvisa sådana handlingar om den finner att detta krävs för att tillgodose vissa allmänna rättigheter eller principer, däribland motpartens

kontradiktoriska rättigheter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 23 november 2023, Ryanair och Airport Marketing Services, C-758/21 P, EU:C:2023:917, punkt 46). Artikel 85.1 innehåller nämligen en preklusionsregel som bygger på motsatt princip, det vill säga att parterna ska lägga fram den bevisning som de vill åberopa i samband med den första skriftväxlingen. Härtill kommer att denna bestämmelse, såsom anförts ovan i punkt 181, inte endast syftar till att göra det möjligt för parterna att förbereda sitt svaromål respektive sin replik på ett ändamålsenligt sätt, utan har även sin grund i en strävan att tillgodose intresset av en god rättskipning.

196 Av det ovan anförda följer att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den fjärde grunden.

197 Domstolen har funnit att överklagandet ska bifallas såvitt avser den första punkten i den första grundens första del, den andra grundens andra del, den andra punkten i den tredje grundens första del och den tredje grundens andra del. Mot denna bakgrund ska den överklagade domen upphävas i den del tribunalen ogillade klagandenas skadeståndstalan på grund av att det inte visats att det förelåg ett tillräckligt direkt orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den åberopade skadan – detta omfattar dock inte skadan avseende klagandenas kostnader för att ta sig till Grekland – och i domskälen anförde följande:

– Regleringen av den europeiska gräns- och kustbevakningens uppgifter i förordning 2016/1624 medför inte några skyldigheter för Frontex i fråga om kravet på att de personer som inkluderas i en gemensam återvändandeinsats ska ha fått ett återvändandebeslut.

– Denna reglering innebär att eventuella kränkningar av grundläggande rättigheter som begås under en återvändandetransport med flyg enbart omfattas av värdmedlemsstatens ansvar och att Frontex inte har något ansvar i detta avseende.

– Kravet på ett tillräckligt direkt orsakssamband kan inte anses vara uppfyllt, eftersom orsakssambandet mellan de påstått skadegörande handlingarna från Frontex sida och den åberopade skadan hade brutits genom de handlingsval som klagandena gjort, det vill säga att tillfälligt bosätta sig i Turkiet, att fly till Irak och att bosätta sig där. Detta slog tribunalen fast utan att ha gjort en prövning utifrån det konkreta fallet av huruvida det vid en helhetsbedömning av samtliga omständigheter kring det sammanhang i vilket klagandena gjort nämnda val kunde anses att valen var rimliga.

– När det under ett administrativt förfarande inte är obligatoriskt att låta sig företrädas av en advokat eller ett ombud, finns det i princip inte något orsakssamband mellan kostnaderna för att anlita advokaten eller ombudet och institutionens eller organets eventuellt klandervärda handlande.

VI. Talan vid tribunalen

198 Enligt artikel 61 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, antingen själv slutligt avgöra målet, om detta är färdigt för avgörande, eller återförvisa målet till tribunalen för avgörande.

199 Domstolen konstaterar att den inte har förutsättningar att själv avgöra målet i sak, eftersom tribunalen i sin dom underlät att ta ställning till merparten av klagandenas grunder.

200 Målet ska därför återförvisas till tribunalen.

VII. Rättegångskostnader

201 Eftersom målet återförvisas till tribunalen ska frågan om rättegångskostnader avseende förevarande överklagande anstå.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Tribunalens dom av den 6 september 2023, WS m.fl./Frontex (T-600/21, EU:T:2023:492), upphävs, förutom i den del tribunalen fann att bilagorna C.1 och C.3–C.6 till repliken samt handling E.1, vilken hade ingetts av WS, WT, WY, WZ, YA och YB, skulle avvisas, och i den del den fann att det inte fanns något orsakssamband mellan de påstått skadegörande handlingarna från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns (Frontex) sida och den skada som WS, WT, WY, WZ, YA och YB ansåg sig ha lidit i form av de kostnader som de haft för att ta sig till Grekland.

2) Målet återförvisas till tribunalen.

3) Frågan om rättegångskostnader anstår.

Underskrifter