



Oikeustapauskokoelma

UNIONIN YLEISEN TUOMIOISTUIMEN MÄÄRÄYS (laajennettu kymmenes jaosto)

8 päivänä kesäkuuta 2021 *

Kumoamiskanne – Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue – Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskeva sopimus – Neuvoston päätös erosopimuksen tekemisestä – Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset – Unionin kansalaisuuden menettäminen – Toimi ei koske kantajia erikseen – Muu kuin sääntelytoimi – Tutkimatta jättäminen

Asiassa T-198/20,

Harry Shindler, kotipaikka Porto d'Ascoli (Italia), ja muut kantajat, joiden nimet ilmenevät liitteestä,¹ edustajanaan asianajaja J. Fouchet,

kantajina,

vastaan

Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään M. Bauer, R. Meyer ja J. Ciantar,

vastaajana,

jossa on kyse SEUT 263 artiklaan perustuvasta kanteesta, jossa vaaditaan yhtäältä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä tehdyn sopimuksen (EUVL 2020, L 29, s. 7) ja toisaalta Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevan sopimuksen tekemisestä 30.1.2020 annetun neuvoston päätöksen (EU) 2020/135 (EUVL 2020, L 29, s. 1) kumoamista kokonaan tai osittain,

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Kornezov sekä tuomarit E. Buttigieg, K. Kowalik-Bańczyk (esittelevä tuomari), G. Hesse ja M. Stancu,

kirjaaja: E. Coulon,

on antanut seuraavan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

¹ Luettelo muista kantajista on liitetty vain asianosaisille tiedoksi annettuun versioon.

määräyksen

Asian tausta

- 1 Harry Shindler ja muut kantajat, joiden nimet ilmenevät liitteestä, ovat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia, jotka asuvat Irlannissa, Espanjassa, Ranskassa ja Italiassa.
- 2 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset päättivät kansanäänestyksellä 23.6.2016, että heidän maansa eroaa Euroopan unionista.
- 3 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta ilmoitti 29.3.2017 Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan erota unionista SEU 50 artiklan 2 kohdan nojalla.
- 4 Unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan edustajat allekirjoittivat 24.1.2020 sopimuksen Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (EUVL 2020, L 29, s. 7; jäljempänä erosopimus).
- 5 Euroopan unionin neuvosto antoi 30.1.2020 Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamista Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä koskevan sopimuksen tekemisestä päätöksen (EU) 2020/135 (EUVL 2020, L 29, s. 1). Erosopimus hyväksyttiin unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön puolesta tämän päätöksen 1 artiklassa.
- 6 Yhdistynyt kuningaskunta erosi unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä 31.1.2020. Erosopimus tuli voimaan 1.2.2020.

Oikeudenkäyntimenettely ja asianosaisten vaatimukset

- 7 Kantajat nostivat tämän kanteen 30.3.2020 jättämällä kanteenkirjelmällä.
- 8 Kantajat toimittivat 21.4.2020 kirjelmän, jossa unionin yleistä tuomioistuinta pyydetään esittämään ennakkoratkaisukysymyksiä unionin tuomioistuimelle. Unionin yleisen tuomioistuimen presidentti päätti 28.4.2020 olla ottamatta tätä kirjelmää asiakirja-aineistoon.
- 9 Neuvosto esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 14.7.2020 toimittamallaan erillisellä asiakirjalla oikeudenkäyntiväitteen unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohdan nojalla.
- 10 Kantajat jättivät huomautuksensa oikeudenkäyntiväitteestä unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 21.8.2020.
- 11 Tällä välin Euroopan komissio pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 15.6.2020 toimittamallaan väliintulohakemuksella saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen neuvoston vaatimuksia. Neuvosto ilmoitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.7.2020 toimittamallaan kirjeellä, ettei sillä ollut huomautettavaa tästä väliintulohakemuksesta.

- 12 Ranskan oikeuden mukaan perustettu yhdistys British in Europe pyysi unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 6.8.2020 toimittamallaan väliintulohakemuksella saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajien vaatimuksia. Neuvosto jätti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 26.11.2020 toimittamallaan kirjeellä tämän väliintulohakemuksen mahdollisen hyväksymisen unionin yleisen tuomioistuimen harkintaan.
- 13 Unionin yleinen tuomioistuin (kymmenes jaosto) päätti 5.11.2020 antamallaan määräyksellä käsitellä työjärjestyksensä 130 artiklan 7 kohdan nojalla oikeudenkäyntiväitteen pääasian yhteydessä ja määräsi, että oikeudenkäyntikuluista päätettäisiin myöhemmin.
- 14 Unionin yleinen tuomioistuin siirsi 10.11.2020 tekemällään päätöksellä asian laajennetun kymmenennen jaoston käsiteltäväksi työjärjestyksensä 28 artiklan mukaisesti.
- 15 Neuvosto jätti vastineensa 18.1.2021. Laajennetun kymmenennen jaoston puheenjohtaja päätti 11.2.2021 olla antamatta tätä vastinetta tiedoksi kantajille.
- 16 Kantajat pyysivät unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 19.1.2021 toimittamallaan kirjeellä, että nyt esillä olevan asian käsittelyä lykättäisiin työjärjestyksen 69 artiklan d alakohdan mukaisesti. Neuvosto esitti unionin yleisen tuomioistuimen kirjaamoon 8.2.2021 jättämässään kirjeessä huomautuksensa asian käsittelyn lykkäämistä koskevasta pyynnöstä. Laajennetun kymmenennen jaoston puheenjohtaja hylkäsi 10.2.2021 tekemällään päätöksellä asian käsittelyn lykkäämistä koskevan pyynnön.
- 17 Kantajat vaativat, että unionin yleinen tuomioistuin
 - ensisijaisesti kumoo kokonaan erosopimuksen ja päätöksen 2020/135
 - toissijaisesti kumoo osittain erosopimuksen ja päätöksen 2020/135 ”siltä osin kuin näissä toimissa tehdään automaattisesti ja yleisesti ero unionin kansalaisten ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten välillä”, ja kumoo siten muun muassa erosopimuksen johdanto-osan kuudennen kohdan sekä erosopimuksen 9, 10 ja 127 artiklan
 - velvoittaa neuvoston korvaamaan oikeudenkäyntikulut ”mukaan lukien 5 000 euron asianajokulut”.
- 18 Neuvosto vaatii oikeudenkäyntiväitteessään, että unionin yleinen tuomioistuin
 - jättää kanteen tutkimatta
 - velvoittaa kantajat korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Oikeudellinen arviointi

Mahdollisuus ratkaista asia määräyksellä

- 19 Unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 130 artiklan 1 ja 7 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi vastaajan pyynnöstä ratkaista pääasian käsittelyä aloittamatta, onko kanne jätettävä tutkimatta. Kyseisen työjärjestyksen 130 artiklan 6 kohdan mukaan unionin yleinen tuomioistuin voi päättää, että oikeudenkäyntiväitteen käsittelyssä aloitetaan suullinen vaihe.
- 20 Oikeuskäytännön mukaan mahdollisuutta jättää kanne perustellulla määräyksellä tutkimatta ja olla siten järjestämättä istuntoa ei suljeta pois sillä, että unionin yleinen tuomioistuin on aiemmin antanut määräyksen, jolla esitetty oikeudenkäyntiväite on päätetty käsitellä pääasian yhteydessä työjärjestyksen 130 artiklan 1 kohdan mukaisesti (ks. vastaavasti määräys 19.2.2008, Tokai Europe v. komissio, C-262/07 P, ei julkaistu, EU:C:2008:95, 26–28 kohta).
- 21 Vaikka unionin yleinen tuomioistuin on 5.11.2020 antamallaan määräyksellä päättänyt käsitellä neuvoston esittämän oikeudenkäyntiväitteen pääasian yhteydessä, se katsoo, että sillä on nyt asiakirja-aineiston perusteella riittävät tiedot, jotta se voi ratkaista tämän oikeudenkäyntiväitteen määräyksellä.

Kanteen kohde

- 22 Aluksi on todettava ensinnäkin, että kantajat vaativat toissijaisesti, että erosopimus ja päätös 2020/135 on kumottava osittain ”siltä osin kuin näissä toimissa tehdään automaattisesti ja yleisesti ero unionin kansalaisten ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten välillä” ja että muun muassa erosopimuksen johdanto-osan kuudes kohta sekä 9, 10 ja 127 artikla on kumottava (edellä 17 kohdan toinen luetelmakohta).
- 23 Kaikista kantajien kirjelmistä ilmenee tässä yhteydessä, että kantajat vaativat osittaista kumoamista koskevalla vaatimuksellaan lähinnä edellä 22 kohdassa mainittujen toimien kumoamista siltä osin kuin näillä toimilla evättäisiin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilta – ja etenkin niiltä, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa ja joilla ei ole ollut oikeutta äänestää 23.6.2016 järjestetyssä kansanäänestyksessä – heidän asemansa unionin kansalaisina ja tähän asemaan liittyvät oikeudet.
- 24 Toiseksi on huomattava, että kantajat vaativat paitsi päätöksen 2020/135 myös itse erosopimuksen kumoamista kokonaan tai osittain.
- 25 Erosopimus ei kuitenkaan ole yksipuolinen unionin toimi vaan sopimukseen perustuva kansainvälisen oikeuden alaan kuuluva toimi, joka on tehty yhtäältä unionin ja toisaalta Yhdistyneen kuningaskunnan välillä.
- 26 Tällaisessa tapauksessa laillisuusvalvonta, joka unionin tuomioistuinten on taattava, koskee unionin toimielinten toimea, jolla kyseinen kansainvälinen sopimus on tarkoitus panna täytäntöön, eikä viimeksi mainittua toimea sellaisenaan (ks. vastaavasti tuomio 3.9.2008, Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. neuvosto ja komissio, C-402/05 P ja C-415/05 P,

EU:C:2008:461, 286 kohta). Laillisuusvalvonta voi kuitenkin koskea kyseisen toimen laillisuutta kyseessä olevan kansainvälisen sopimuksen sisällönkin perusteella (ks. analogisesti tuomio 27.2.2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16, EU:C:2018:118, 51 kohta).

- 27 Tämän vuoksi silloin, kun unionin tekemästä kansainvälisestä sopimuksesta nostettu kanne on saatettu unionin tuomioistuinten käsiteltäväksi, unionin tuomioistuimet luonnehtivat kanteen uudelleen siten, että se tosiasiallisesti kohdistuu päätökseen, jolla hyväksytään kyseisen sopimuksen tekeminen (ks. vastaavasti tuomio 9.8.1994, *Ranska v. komissio*, C-327/91, EU:C:1994:305, 13–17 kohta).
- 28 Kanne on näin ollen luonnehdittava uudelleen siten, että se on nostettu vain päätöksestä 2020/135 (jäljempänä riidanalainen päätös).

Oikeudenkäyntiväite

- 29 Neuvosto väittää, että kanne on jätettävä tutkimatta, koska kantajilla ei ole asiavaltuutta nostaa kannetta riidanalaisesta päätöksestä. Ensinnäkään tätä päätöstä ei ole osoitettu kantajille. Toiseksi kyseinen päätös ei koske kantajia erikseen. Kolmanneksi riidanalainen päätös sisältää yhtäältä täytäntöönpanotoimenpiteitä mutta ei toisaalta ole sääntelytoimi.
- 30 Kantajat vaativat tämän oikeudenkäyntiväitteen hylkäämistä. Ne väittävät yhtäältä, että riidanalainen päätös koskee heitä suoraan ja erikseen, ja toisaalta, että kyseinen päätös on sääntelytoimi, joka koskee heitä suoraan ja joka ei edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.
- 31 On muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan mukaan luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö voi tämän artiklan ensimmäisessä ja toisessa kohdassa määrätyin edellytyksin nostaa kumoamiskanteen kolmen tyyppisistä toimista eli ensinnäkin hänelle osoitetuista säädöksistä, toiseksi säädöksistä, jotka koskevat häntä suoraan ja erikseen, sekä kolmanneksi sääntelytoimista, jotka koskevat häntä suoraan ja jotka eivät edellytä täytäntöönpanotoimenpiteitä.
- 32 Kun otetaan huomioon kanteen osittainen uudelleenluonnehdinta (edellä 28 kohta), kantajien asiavaltuutta on arvioitava nyt käsiteltävässä asiassa pelkästään riidanalaisen päätöksen perusteella. Oikeuskäytännön mukaan (edellä 26 kohta) tässä arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon erosopimuksen luonne ja sisältö.
- 33 Aluksi on todettava, että riidanalaisesta päätöstä tai erosopimusta ei ole osoitettu kantajille. Tästä seuraa, että heillä ei ole SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäiseen osaan perustuvaa kanneoikeutta, mitä he eivät myöskään kiistä.
- 34 Näin ollen on tutkittava, onko kantajilla oikeus nostaa kanne jonkin sellaisen tilanteen perusteella, josta määrätään SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa ja kolmannessa osassa.

Kantajien asiavaltuus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen osan kannalta

- 35 On muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisessa osassa määrätyt edellytykset, joiden mukaan toimen on koskettava kantajaa yhtäältä suoraan ja toisaalta erikseen, ovat kumulatiivisia (ks. tuomio 3.10.2013, *Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 75 ja 76 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 36 Nyt käsiteltävän asian olosuhteissa on tutkittava aluksi, täyttyykö jälkimmäinen edellytys, jonka mukaan toimen on koskettava kantajia erikseen.
- 37 Tässä yhteydessä on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimi koskee erikseen sellaista luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle sitä ei ole osoitettu, ainoastaan, jos kyseinen toimi vaikuttaa siihen sille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella tämä henkilö erottuu kaikista muista ja se voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin päätöksen adressaatti (tuomio 15.7.1963, Plaumann v. komissio, 25/62, EU:C:1963:17, s. 223 ja tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 93 kohta).
- 38 Näin ollen se, että on mahdollista jollakin tarkkuudella määrittää niiden oikeussubjektien lukumäärä, joihin toimenpidettä sovelletaan, tai jopa yksilöidä nämä oikeussubjektit, ei mitenkään merkitse sitä, että olisi katsottava, että toimenpide koskee näitä oikeussubjekteja erikseen, jos toimenpidettä sovelletaan siinä objektiivisesti määritellyn oikeudellisen tilanteen tai tosiseikaston perusteella (tuomio 22.11.2001, Antillean Rice Mills v. neuvosto, C-451/98, EU:C:2001:622, 52 kohta ja tuomio 13.3.2018, European Union Copper Task Force v. komissio, C-384/16 P, EU:C:2018:176, 94 kohta).
- 39 Myöskään se seikka, että normatiivisella toimella voi olla erilaisia konkreettisia vaikutuksia eri oikeussubjekteihin, joihin sitä sovelletaan, ei ole omiaan erottamaan niitä kaikista muista asianomaisista henkilöistä silloin, kun toimea sovelletaan objektiivisesti määriteltyihin tilanteisiin (tuomio 22.2.2000, ACAV ym. v. neuvosto, T-138/98, EU:T:2000:45, 66 kohta ja määräys 3.12.2008, RSA Security Ireland v. komissio, T-227/06, EU:T:2008:547, 59 kohta).
- 40 Kuitenkaan ei ole mahdotonta, että vaikka säännös on luonteeltaan ja ulottuvuudeltaan yleisesti sovellettava, koska sitä sovelletaan kaikkiin niihin henkilöihin, joita asia koskee, se voi koskea tiettyjä niistä erikseen (tuomio 22.6.2006, Belgia ja Forum 187 v. komissio, C-182/03 ja C-217/03, EU:C:2006:416, 58 kohta ja tuomio 23.4.2009, Sahlstedt ym. v. komissio, C-362/06 P, EU:C:2009:243, 29 kohta).
- 41 Kun toimi vaikuttaa sellaiseen henkilöryhmään, jonka jäsenet olivat tiedossa tai yksilöitävissä toimen tekoajankohtana kyseisen ryhmän jäsenille ominaisten kriteerien perusteella, mainitun toimen voidaan katsoa koskevan niitä erikseen rajoitettuun piiriin kuuluvina henkilöinä. Näin voi olla muun muassa silloin, kun toimella muutetaan näiden henkilöiden ennen toimen antamista saavuttamia oikeuksia (ks. vastaavasti tuomio 13.3.2008, komissio v. Infront WM, C-125/06 P, EU:C:2008:159, 71 ja 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 27.2.2014, Stichting Woonpunt ym. v. komissio, C-132/12 P, EU:C:2014:100, 59 kohta).
- 42 Nyt käsiteltävässä asiassa kantajat väittävät lähinnä, että riidanalainen päätös koskee heitä suoraan ja erikseen siltä osin kuin sillä viedään heiltä unionin kansalaisen asema ja tähän asemaan liittyvät oikeudet, muun muassa oikeus liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella sekä äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja heidän asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.
- 43 Perustellakseen erityisesti sen, miksi toimi koskee heitä erikseen, kantajat selittävät, että he kuuluivat sellaisten Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten muodostamaan ensimmäiseen rajoitettuun piiriin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa (ja joita on 2 prosenttia ”Yhdistyneen kuningaskunnan väestöstä yleensä”). He kuuluvat lisäksi toiseen vielä rajoitetumpaan piiriin, joka muodostuu Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia, jotka ovat

lisäksi asuneet yli 15 vuoden ajan Yhdistyneen kuningaskunnan ulkopuolella ja joilta tästä syystä on evätty äänioikeus Yhdistyneen kuningaskunnan parlamenttivaaleissa sekä 23.6.2016 järjestetyssä kansanäänestyksessä ”viidentoista vuoden säännön” (15 years rule) perusteella (ja joita on 1,2 prosenttia ”Yhdistyneen kuningaskunnan väestöstä”). Äänioikeuden epäämisen vuoksi he eivät ole voineet osallistua ratkaiseviin äänestyksiin voidakseen säilyttää unionin kansalaisen asemansa.

- 44 Kantajat selittävät myös, että unionin kansalaisen aseman ja tähän asemaan liittyvien oikeuksien menettäminen koskee kutakin heistä merkittävällä ja erityisellä tavalla. He vetoavat tältä osin seurauksiin, joita unionin kansalaisen aseman ja tähän asemaan liittyvien oikeuksien menettämällä heidän kannaltaan olisi muun muassa seuraavien eri seikkojen vuoksi:
- eräs heistä on toisen maailmansodan veteraani (yksi kantaja)
 - he ovat henkilöitä, joihin sovelletaan ”viidentoista vuoden sääntöä” (viisi kantajaa)
 - he ovat henkilöitä, jotka eivät ole voineet äänestää tai asettua ehdolle Ranskassa vuonna 2020 pidetyissä kunnallisvaaleissa (viisi kantajaa)
 - eräs heistä on henkilö, jonka osalta unionin kansalaisen aseman ja tähän asemaan liittyvien oikeuksien menettäminen vaikuttaa hänen työskentelynsä Gibraltarissa (yksi kantaja)
 - he ovat henkilöitä, joiden yksityis- ja perhe-elämä kärsii (kaksi kantajaa)
 - he ovat henkilöitä, joiden omistusoikeuteen puututaan (neljä kantajaa)
 - he ovat henkilöitä, joilta peritään Yhdistyneen kuningaskunnan maksamista eläkkeistä uusi sosiaaliturvamaksu tai vero (seitsemän kantajaa)
 - he ovat henkilöitä, joihin sovelletaan uusia muodollisuuksia unionin alueelle pääsemisen tai siellä oleskelun yhteydessä (kolme kantajaa).
- 45 Aluksi on todettava, että kantajien väitteet, joilla he pyrkivät osoittamaan SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toiseen osaan perustuvan asiavaltuutensa, perustuvat oletukseen, jonka mukaan riidanalainen päätös johtaa siihen, että he ”menettävät” asemansa unionin kansalaisina ja tähän asemaan liittyvät oikeudet tai että heiltä ”viedään” tämä asema ja nämä oikeudet.
- 46 Tältä osin pitää toki paikkansa, että riidanalaisessa päätöksessä tai erosopimuksessa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilta ei nimenomaisesti poisteta unionin kansalaisten asemaa ja tähän asemaan liittyviä oikeuksia.
- 47 Erosopimuksen sanamuodosta ja rakenteesta – ja erityisesti sen johdanto-osan kuudennesta kohdasta, sen 2 artiklan b–d kohdasta, 10 artiklan 1 kohdan a–d alakohdasta ja koko sen toisesta osasta, jonka otsikko on ”Kansalaisten oikeudet”, – ilmenee kuitenkin selvästi, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia, mukaan lukien ne, jotka olivat unionin kansalaisia Yhdistyneen kuningaskunnan erotessa unionista, pidetään tässä sopimuksessa henkilöinä, jotka eivät ole tai jotka eivät kyseisestä ajankohdasta lähtien enää ole unionin kansalaisia. Kyseisessä sopimuksessa ei siis määrätä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset säilyttäisivät unionin kansalaisuuden ja kaikki tähän asemaan liittyvät oikeudet.

- 48 On kuitenkin korostettava, että unionin kansalaisen aseman menettäminen tai se, että kyseinen asema ei säily, voi eittämättä vaikuttaa huomattavasti unionista eroavan jäsenvaltion kansalaisten oikeuksiin (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 64 kohta). Siitä, että jäsenvaltio, josta he ovat lähtöisin, eroaa unionista, johtuvat vaikutukset kohdistuvat sitäkin enemmän tällaisen jäsenvaltion kansalaisiin, jotka ovat muuttaneet toiseen jäsenvaltioon, koska heille on muodostunut sinne toisinaan pitkäaikaiset niin henkilökohtaiset kuin ammatilliset ja taloudellisetkin siteet (määräys 16.6.2020, Walker ym. v. parlamentti ja neuvosto, T-383/19, ei julkaistu, EU:T:2020:269, 41 kohta).
- 49 Kun on kyse edellytyksestä, jonka mukaan toimen on koskettava kantajia erikseen, on todettava, että siltä osin kuin kantajilta väitetyt evätään kyseisellä päätöksellä heidän asemansa unionin kansalaisina ja tähän asemaan liittyvät oikeudet, heidän on edellä 37 kohdassa mainitun oikeuskäytännön mukaisesti perusteltava, miten riidanalainen päätös vaikuttaa heihin heille tunnusomaisten erityispiirteiden tai sellaisen tosiasiallisen tilanteen takia, jonka perusteella he erottuvat kaikista muista ja heidät voidaan yksilöidä samalla tavalla kuin ne, joille päätös on osoitettu.
- 50 Ensinnäkin tältä osin on riidatonta, että erosopimusta, erityisesti siltä osin kuin siinä ei määrätä siitä, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset säilyttäisivät unionin kansalaisen aseman, sovelletaan kaikkiin tämän valtion kansalaisiin ja että se on siten yleisesti sovellettava.
- 51 Tästä seuraa, että riidanalainen päätös, jolla erosopimus saatetaan osaksi unionin oikeusjärjestystä, on itsessään yleisesti sovellettava toimi ja että sillä näin ollen on vaikutuksia kantajiin, koska objektiivisesti katsoen he ovat Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia.
- 52 Toiseksi edellä 43 kohdassa mainittujen kantajien esiin tuomien seikkojen, jotka perustuvat siihen, että he kuuluvat sellaisten Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten erityisryhmiin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen unionissa ja joista joiltakin on lisäksi evätty äänioikeus tämän jäsenvaltion järjestämissä vaaleissa, perusteella ei voida katsoa, että kantajat olisivat rajoitettuun piiriin kuuluvia henkilöitä edellä 41 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.
- 53 Riidanalaista päätöstä – sellaisena kuin sillä väitetyt evätään Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilta unionin kansalaisen asema ja tähän asemaan liittyvät oikeudet – ei yhtäältä ole annettu sellaisten kriteerien perusteella, jotka koskevat tiettyihin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ryhmiin, joihin kantajat ovat vedonneet, kuuluvia henkilöitä, eikä sillä toisaalta evätä näiltä henkilöiltä saavutettua oikeutta, joka olisi erityinen tai yksinomaisen näiden ryhmien jäsenille. Siitä, mitä edellä 51 kohdassa todettiin, johtuu päinvastoin, että väitetty unionin kansalaisen aseman ja siihen liittyvien oikeuksien menettäminen koskee kaikkia objektiivisesti määriteltäviä henkilöitä eli kaikkia Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia heidän asuinvaltiostaan riippumatta (ks. analogisesti määräys 16.6.2020, Walker ym. v. parlamentti ja neuvosto, T-383/19, ei julkaistu, EU:T:2020:269, 52 ja 53 kohta).
- 54 Näin ollen yhtäältä se, että olisi mahdollista määrittää jollakin tarkkuudella niiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ryhmiin, joihin kantajat vetoavat, kuuluvien henkilöiden lukumäärä tai jopa yksilöidä nämä henkilöt, ja toisaalta se, että väitetty unionin kansalaisen aseman ja tähän asemaan liittyvien oikeuksien menettäminen vaikuttaisi laajemmin näihin henkilöihin kuin muihin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin, eivät edellä 38 ja 39 kohdassa mainitun

oikeuskäytännön mukaisesti ole itsessään seikkoja, jotka voisivat johtaa siihen, että kyseinen päätös koskisi näitä henkilöitä erikseen (ks. vastaavasti ja analogisesti määräys 16.6.2020, Walker ym. v. parlamentti ja neuvosto, T-383/19, ei julkaistu, EU:T:2020:269, 43, 45 ja 46 kohta).

- 55 Kolmanneksi niillä eri seikoilla, joihin kukin kantaja on henkilökohtaisesti vedonnut ja jotka on lueteltu edellä 44 kohdassa, voidaan korkeintaan osoittaa ne konkreettiset, erilaiset ja mahdollisesti merkittävät vaikutukset, joita unionin kansalaisen aseman ja tähän asemaan liittyvien oikeuksien väitetystä menettämisestä voi kullekin heistä seurata. Mikään näistä seikoista ei sitä vastoin ole omiaan osoittamaan, että tämän aseman ja kyseiseen asemaan liittyvien oikeuksien menettämisestä aiheutuisi heille niin erityislaatuista ja erityisiä seurauksia, että heidät niiden perusteella voitaisiin yksilöidä suhteessa kaikkiin muihin henkilöihin samalla tavalla kuin tällaisen toimen adressaatti edellä 37 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla.
- 56 Neljänneksi kantajat eivät ole esittäneet mitään seikkaa, jolla voitaisiin osoittaa, että riidanalaisen päätöksen muut osat kuin väitetty unionin kansalaisen aseman ja tähän asemaan liittyvien oikeuksien menettäminen koskisivat heitä erikseen.
- 57 Näin ollen on syytä katsoa, että riidanalainen päätös ei koske kantajia erikseen. Heillä ei näin ollen ole asiavaltuutta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan toisen osan perusteella, eikä ole tarpeen tutkia, koskeeko kyseinen päätös heitä suoraan.

Kantajien asiavaltuus SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan kannalta

- 58 On muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa määrätty edellytykset, jotka liittyvät ensinnäkin siihen, onko riidanalainen toimi luonteeltaan sääntelytoimi, toiseksi siihen, että toimi koskee kantajaa suoraan, ja kolmanneksi siihen, ettei täytäntöönpanotoimenpiteitä edellytetä, ovat kumulatiivisia (ks. vastaavasti määräys 19.11.2020, Buxadé Villalba ym. v. parlamentti, T-32/20, ei julkaistu, EU:T:2020:552, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 59 Nyt esillä olevan asian olosuhteissa on tutkittava aluksi, täyttyykö ensimmäinen edellytys, joka koskee sitä, onko riidanalainen päätös luonteeltaan sääntelytoimi.
- 60 On muistutettava, että SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitetun sääntelytoimen käsitteen ulottuvuus on suppeampi kuin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan ensimmäisessä ja toisessa osassa käytetyn toimen käsitteen ulottuvuus. Tällä käsitteellä ei näin ollen tarkoiteta kaikkia yleisesti sovellettavia toimia, vaan kyse on tämän luonteisten toimien rajoitetummasta ryhmästä (tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 58 kohta).
- 61 Näin ollen sääntelytoimen käsitteellä tarkoitetaan yhtäältä yleisesti sovellettavia toimia, mutta toisaalta se ei kata lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyjä toimia (ks. vastaavasti tuomio 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 ja 61 kohta).
- 62 Nyt käsiteltävässä asiassa asianosaiset ovat ensinnäkin perustellusti yhtä mieltä siitä, että riidanalainen päätös on yleisesti sovellettava toimi, jota ei ole hyväksytty lainsäätämisyjärjestyksessä.

- 63 Yhtäältä on näet selvää, että riidanalainen päätös on yleisesti sovellettava toimi (edellä 51 kohta).
- 64 Toisaalta on muistutettava, että oikeudellista toimea voidaan pitää lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttynä unionin toimenä vain, jos se on hyväksytty sellaisen perussopimusten määräyksen nojalla, jossa viitataan nimenomaisesti joko tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen tai erityiseen lainsäätämisyjärjestykseen (tuomio 6.9.2017, Slovakia ja Unkari v. neuvosto, C-643/15 ja C-647/15, EU:C:2017:631, 62 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa riidanalainen päätös on annettu SEU 50 artiklan 2 kohdan nojalla. On kuitenkin todettava, että vaikka kyseisessä määräyksessä täsmennetään, että sopimuksen jäsenvaltion eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä tekee unionin puolesta neuvosto, joka tekee ratkaisunsa määränemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan, siinä ei viitata nimenomaisesti tavalliseen lainsäätämisyjärjestykseen eikä erityiseen lainsäätämisyjärjestykseen. Tästä seuraa, ettei riidanalaisen päätöksen voida katsoa olevan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty toimi.
- 65 Toiseksi asianosaiset ovat eri mieltä siitä, mitä johtopäätöksiä on tehtävä siitä, että riidanalainen päätös on yleisesti sovellettava muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty toimi. Kantajien mukaan tämä päätös voi olla vain sääntelytoimi. Neuvoston mukaan kyseinen päätös ei ole lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty toimi eikä sääntelytoimi.
- 66 Tältä osin on huomautettava, ettei unionin tuomioistuin katsonut 3.10.2013 antamassaan tuomiossa Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto (C-583/11 P, EU:C:2013:625), että sääntelytoimen käsite kattaisi kaikki yleisesti sovellettavat muut kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimet.
- 67 On tosin muistutettava, että myöhemmässä tuomiossaan unionin tuomioistuin on hylännyt tulkinnan, jonka mukaan olemassa olisi yleisesti sovellettavia toimia, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisyjärjestyksessä ja jotka eivät kuulu SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitetun sääntelytoimen käsitteen piiriin. Unionin tuomioistuin on sen vuoksi katsonut, että tämä käsite kattaa kaikki yleisesti sovellettavat toimet, joita ei ole hyväksytty lainsäätämisyjärjestyksessä (ks. vastaavasti tuomio 6.11.2018, Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci, C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873, 24 ja 28 kohta).
- 68 On kuitenkin todettava, että 6.11.2018 annettuun tuomioon Scuola Elementare Maria Montessori v. komissio, komissio v. Scuola Elementare Maria Montessori ja komissio v. Ferracci (C-622/16 P–C-624/16 P, EU:C:2018:873) johtaneessa asiassa riidanalainen toimi oli komission valtioneuvoston antama päätös. Vaikka tämä päätös oli yleisesti sovellettava sen vuoksi, että siinä lausuttiin kansallisista tukijärjestelmistä, se oli luonteeltaan selvästi hallinnollinen, ja sen oli tehnyt komissio yksin ilman neuvoston ja parlamentin myötävaikutusta. Komission tässä yhteydessä tuolloin puoltama näkemys, jonka mukaan kyseinen päätös olisi ollut yleisesti sovellettava muu kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytty toimi, joka ei kuulu sääntelytoimen käsitteen alaan, ei perustunut millään tavoin SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan sanamuotoon, syntyhistoriaan tai tarkoitukseen, kuten unionin tuomioistuin kyseisen tuomion 24–27 kohdassa totesi.
- 69 Unionin tuomioistuimella ei sitä vastoin ole vielä ollut tilaisuutta tutkia, onko päätöksiä, joilla hyväksytään kansainvälisen sopimuksen tekeminen, ja erityisesti päätöksiä, joilla hyväksytään sellaisen sopimuksen tekeminen, jossa vahvistetaan jäsenvaltion eroamiseen sovellettavat yksityiskohtaiset määräykset, pidettävä SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettuina sääntelytoimina.

- 70 Näin ollen on tutkittava, kattaako sääntelytoimen käsite myös tällaiset päätökset.
- 71 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että – samoin kuten kaikki unionin tekemät kansainväliset sopimukset – sopimus, jossa vahvistetaan jäsenvaltion eroamiseen sovellettavat yksityiskohtaiset määräykset, sitoo unionin toimielimiä ja on ensisijainen niiden antamiin toimiin nähden (ks. analogisesti tuomio 13.1.2015, neuvosto ja komissio v. Stichting Natuur en Milieu ja Pesticide Action Network Europe, C-404/12 P ja C-405/12 P, EU:C:2015:5, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 72 Tästä unionin tekemien kansainvälisten sopimusten ensisijaisuudesta johdetun oikeuden säännöksiin nähden seuraa, että erosopimus on normihierarkiassa ylemmän tasoinen kuin muut yleisesti sovellettavat sekä lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyt toimet että sääntelytoimet.
- 73 Tästä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä otetaan unionin oikeusjärjestyksessä käyttöön erosopimukseen sisältyvät säännöt, jotka ovat ensisijaisia lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyihin toimiin ja sääntelytoimiin nähden ja jotka eivät siten itsessään voi olla sääntelytoimia.
- 74 Toiseksi hyväksymismenettelynsä kannalta erosopimuksen voidaan muiden unionin tekemien kansainvälisten sopimusten tavoin katsoa vastaavan unionin ulkosuhteissa tointa, joka on hyväksytty unionin sisällä lainsäätämisyjärjestyksessä (ks. vastaavasti ja analogisesti lausunto 1/15 (EU:n ja Kanadan välinen PNR-sopimus), 26.7.2017, EU:C:2017:592, 146 kohta).
- 75 Neuvosto näet teki erosopimuksen unionin puolesta parlamentin hyväksynnän saatuaan SEU 50 artiklan 2 kohdassa määrättyä menettelyä noudattaen. Koska neuvosto ja parlamentti ovat olleet mukana tässä menettelyssä, menettely on lähellä tavallista lainsäätämisyjärjestystä ja erityistä lainsäätämisyjärjestystä, jotka määrittellään SEUT 289 artiklan 1 ja 2 kohdassa, jotka mainitaan SEUT 21 artiklan 2 ja 3 kohdassa, SEUT 22 artiklan 1 ja 2 kohdassa, SEUT 23 artiklan toisessa kohdassa, SEUT 24 artiklan ensimmäisessä kohdassa, SEUT 25 artiklan toisessa kohdassa ja SEUT 228 artiklan 4 kohdassa ja joiden perusteella nämä kaksi toimielintä voivat antaa säännöksiä unionin kansalaisen asemaan liittyvistä oikeuksista.
- 76 Tästä seuraa, että riidanalaisella päätöksellä otetaan unionin oikeusjärjestyksessä käyttöön erosopimukseen sisältyvät säännöt, joille – samoin kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyihin toimiin sisältyville säännöksille – on ominaista erityisen vahva demokraattinen legitimitetti. Juuri neuvoston ja parlamentin osallistumista edellyttävän menettelyn mukaisesti annetun lainsäädännön erityisen vahvalla demokraattisella legitimaatiolla voidaan perustella se, miksi edellytyksiä, joiden täytyessä yksityiset voivat nostaa kumoamiskanteen lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyistä toimista, ei laajenneta (ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:21, 38 kohta).
- 77 Lisäksi useissa SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan kieliversioissa sääntelytoimen käsitteellä viitataan pikemmin täytäntöönpanovallan toimiin kuin lainsäädäntövallan toimiin (ks. vastaavasti julkisasiamies Kokottin ratkaisuehdotus Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, C-583/11 P, EU:C:2013:21, 41 kohta). Riidanalaisen päätöksen kaltaista päätöstä, jossa hyväksytään kansainvälisen sopimuksen tai sellaisen sopimuksen tekeminen, jossa vahvistetaan jäsenvaltion eroamiseen sovellettavat yksityiskohtaiset määräykset, ei voida rinnastaa täytäntöönpanovallan toimeen.

- 78 Kolmanneksi olisi epäjohdonmukaista ja paradoksaalista laajentaa edellytyksiä, joiden täyttyessä yksityiset voivat nostaa riidanalaisesta päätöksestä kumoamiskanteen, katsomalla riidanalaisen päätöksen olevan sääntelytoimi. Tällainen laajentaminen johtaisi näet siihen, että yksityiset voisivat riitauttaa tietyn oikeussäännön helpommin silloin, kun se sisältyy erosopimuksen kaltaiseen kansainväliseen sopimukseen ja kun se otetaan sittemmin osaksi unionin oikeusjärjestystä riidanalaisen päätöksen kaltaisella päätöksellä, jolla kyseessä olevan sopimuksen tekeminen hyväksytään, kuin silloin, kun sama oikeussääntö sisältyy lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn toimeen, jonka sisältö on sama ja joka on normihierarkiassa alemmalla tasolla.
- 79 Neljänneksi SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan syntyhistoriasta ilmenee, että Euroopan perustuslakia ja sittemmin Lissabonin sopimusta koskevan sopimusluonnoksen laatijoiden tarkoituksena ei ollut laajentaa sellaisten kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytyksiä, joita yksityishenkilöt nostavat päätöksistä, joilla hyväksytään kansainvälisen sopimuksen tekeminen, kuten muun muassa päätöksistä, joilla hyväksytään sellaisen sopimuksen tekeminen, jossa jäsenvaltion eroamiseen sovellettavat yksityiskohtaiset määräykset vahvistetaan. Erityisesti Euroopan perustuslakia koskevan sopimusluonnoksen esitöistä – ja erityisesti sen III-365 artiklan 4 kohdasta, jonka sisältö on samasanaisesti toistettu SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa – ei mitenkään ilmene, että kyseiset laatijat olisivat halunneet, että tällaiset päätökset luokiteltaisiin näissä kahdessa artiklassa tarkoitetuiksi ”sääntelytoimiksi”.
- 80 SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettua sääntelytoimen käsitettä on näin ollen tulkittava siten, että se ei kata päätöksiä, joilla hyväksytään kansainvälisen sopimuksen tekeminen, kuten erityisesti päätöksiä, joilla hyväksytään sellaisen sopimuksen tekeminen, jossa vahvistetaan jäsenvaltion eroamiseen sovellettavat yksityiskohtaiset määräykset.
- 81 Riidanalaisista päätöistä ei näin ollen voida pitää SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannessa osassa tarkoitettuna sääntelytoimena.
- 82 Edellä esitetystä seuraa, että kantajilla ei ole asiavaltuutta SEUT 263 artiklan neljännen kohdan kolmannen osan perusteella, eikä ole tarpeen tutkia, koskeeko riidanalainen päätös kantajia suoraan ja edellyttääkö se täytäntöönpanotoimenpiteitä.
- 83 Tästä seuraa, että neuvosto väittää perustellusti, ettei kantajilla ole asiavaltuutta. Oikeudenkäyntiväite on näin ollen hyväksyttävä ja kanne on jätettävä tutkimatta.

Väliintulohakemukset

- 84 Työjärjestyksen 142 artiklan 2 kohdan mukaan väliintulo menettää tarkoituksensa, jos kanne jätetään tutkimatta. Koska kanne jätetään nyt esillä olevassa asiassa tutkimatta, lausunnon antaminen komission ja British in European väliintulohakemuksista raukeaa.

Oikeudenkäyntikulut

- 85 Ensinnäkin unionin yleisen tuomioistuimen työjärjestyksen 134 artiklan 1 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, veloitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantajat ovat hävinneet asian, ne on veloitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan neuvoston oikeudenkäyntikulut tämän vaatimusten mukaisesti lukuun ottamatta väliintulohakemuksiin liittyneitä kuluja.

- 86 Toiseksi työjärjestyksen 144 artiklan 10 kohdassa määrätään, että jos pääasian käsittely päätetään ennen väliintulohakemuksen ratkaisemista, väliintulohakemuksen tekijä ja varsinaiset asianosaiset vastaavat väliintulohakemukseen liittyvistä omista kuluistaan. Nyt käsiteltävässä asiassa kantajat, neuvosto, komissio ja British in Europe vastaavat kukin omista väliintulohakemuksiin liittyneistä kuluistaan.

Näillä perusteilla

UNIONIN YLEINEN TUOMIOISTUIN (laajennettu kymmenes jaosto)

on määrännyt seuraavaa:

- 1) **Kanne jätetään tutkimatta.**
- 2) **Lausunnon antaminen Euroopan komission ja British in European väliintulohakemuksista raukeaa.**
- 3) **Harry Shindler ja muut kantajat, joiden nimet ilmenevät liitteestä, veloitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Euroopan unionin neuvoston oikeudenkäyntikulut lukuun ottamatta väliintulohakemuksiin liittyneitä kuluja.**
- 4) **Harry Shindler ja muut kantajat, joiden nimet ilmenevät liitteestä, neuvosto, komissio ja British in Europe vastaavat kukin omista väliintulohakemuksiin liittyneistä kuluistaan.**

Annettiin Luxemburgissa 8 päivänä kesäkuuta 2021.

E. Coulon
kirjaaja

A. Kornezov
jaoston puheenjohtaja