UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

9 päivänä kesäkuuta 2022*

Ennakkoratkaisupyyntö – Unionin kansalaisuus – Jäsenvaltiossa asuva Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen – SEU 9 artikla – SEUT 20 ja SEUT 22 artikla – Äänioikeus ja vaalikelpoisuus asuinjäsenvaltion kunnallisvaaleissa – SEU 50 artikla – Sopimus Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä – Jäsenvaltion unionista eroamisen seuraukset – Poistaminen asuinjäsenvaltion vaaliluetteloista – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 39 ja 40 artikla – Päätöksen (EU) 2020/135 pätevyys

Asiassa C-673/20,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka tribunal judiciaire d'Auch (Auchin alioikeus, Ranska) on esittänyt 17.11.2020 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 9.12.2020, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

EP

vastaan

Préfet du Gers ja

Institut national de la statistique et des etudes économiques (INSEE),

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Maire de Thoux,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti K. Lenaerts, varapresidentti L. Bay Larsen, jaostojen puheenjohtajat K. Jürimäe, C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin, N. Jääskinen (esittelevä tuomari), I. Ziemele ja J. Passer sekä tuomarit F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra, L. S. Rossi, N. Wahl ja D. Gratsias,

julkisasiamies: A. M. Collins,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– EP, edustajinaan J. Fouchet ja J.-N. Caubet-Hilloutou, avocats,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään A.-L. Desjonquères, D. Dubois ja T. Stéhelin,

– Romanian hallitus, asiamiehinään E. Gane ja A. Wellman,

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

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito ja A. Spina,

kuultuaan julkisasiamiehen 24.2.2022 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 50 artiklan, SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan, Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 39 ja 40 artiklan sekä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä 17.10.2019 tehdyn ja 1.2.2020 voimaan tulleen sopimuksen (jäljempänä erosopimus) (EUVL 2020, L 29, s. 7) 2, 3, 10, 12 ja 127 artiklan tulkintaa sekä kyseisen sopimuksen pätevyyttä.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat yhtäältä EP, joka on Ranskassa vuodesta 1984 lähtien asunut Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, sekä toisaalta préfet du Gers (Gersin hallintoalueen johtaja, Ranska) ja Institut national de la statistique et des études économique (INSEE) (kansallinen tilasto- ja taloustutkimuslaitos, Ranska) ja joka koskee EP:n poistamista vaaliluetteloista Ranskassa ja kieltäytymistä merkitsemästä häntä uudelleen kyseessä olevaan täydentävään vaaliluetteloon.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

EU- ja EUT-sopimukset

3 SEU 9 artiklassa määrätään seuraavaa:

”– – Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.”

4 SEU 50 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltio voi valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti päättää erota unionista.

2. Jäsenvaltio, joka päättää erota, ilmoittaa aikomuksestaan Eurooppa-neuvostolle. Unioni neuvottelee ja tekee kyseisen jäsenvaltion kanssa sopimuksen eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä Eurooppa-neuvoston antamien suuntaviivojen perusteella ja ottaen huomioon puitteet, jotka sääntelevät kyseisen valtion myöhempiä suhteita unioniin. Kyseinen sopimus neuvotellaan [SEUT] 218 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Sen tekee unionin puolesta [Euroopan unionin] neuvosto, joka tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

3. Perussopimuksia lakataan soveltamasta asianomaiseen jäsenvaltioon sinä päivänä, jona erosopimus tulee voimaan tai, jollei sopimusta ole, kahden vuoden kuluttua 2 kohdassa tarkoitetusta ilmoituksesta, jollei Eurooppa-neuvosto yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa päätä yksimielisesti pidentää tätä määräaikaa.

– –”

5 SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

”Kaikki kansalaisuuteen perustuva syrjintä on kiellettyä perussopimusten soveltamisalalla, sanotun kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten erityismääräysten soveltamista.”

6 SEUT 20 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Otetaan käyttöön unionin kansalaisuus. Unionin kansalainen on jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Unionin kansalaisuus täydentää mutta ei korvaa jäsenvaltion kansalaisuutta.

2. Unionin kansalaisella on perussopimuksissa määrätyt oikeudet ja velvollisuudet. Hänellä on muun muassa

– –

b) äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla”.

7 SEUT 21 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, jollei perussopimuksissa määrätyistä tai niiden soveltamisesta annetuissa säännöksissä säädetyistä rajoituksista ja ehdoista muuta johdu.”

8 SEUT 22 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisella unionin kansalaisella on kunnallinen äänioikeus ja vaalikelpoisuus jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla. – –

2. Jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa jäsenvaltiossa, jossa hän asuu mutta jonka kansalainen hän ei ole, samoin edellytyksin kuin tuon jäsenvaltion omilla kansalaisilla. – –”

Perusoikeuskirja

9 Perusoikeuskirjan 39 artiklan, jonka otsikko on ”Äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa”, 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla.”

10 Perusoikeuskirjan 40 artiklassa, jonka otsikko on ”Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa”, määrätään seuraavaa:

”Jokaisella unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla.”

Erosopimus

11 Erosopimus hyväksyttiin unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön (Euratom) puolesta 30.1.2020 annetulla neuvoston päätöksellä (EU) 2020/135 (EUVL 2020, L 29, s. 1).

12 Kyseisen sopimuksen johdanto-osan neljännessä, kuudennessa ja kahdeksannessa perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”PALAUTTAVAT MIELEEN, että jollei tämän sopimuksen mukaisista järjestelyistä muuta johdu, unionin ja Euratomin oikeuden soveltaminen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lakkaa [SEU 50 artiklan] ja Euratom-sopimuksen 106 A Artiklan nojalla kaikilta osiltaan tämän sopimuksen voimaantulopäivästä,

– –

TOTEAVAT, että on välttämätöntä suojata vastavuoroisuuden pohjalta unionin kansalaisia ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia ja heidän perheenjäseniään silloin kun he ovat ennen tässä sopimuksessa mainittua päivämäärää käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen, sekä varmistaa, että heidän tämän sopimuksen mukaiset oikeutensa ovat täytäntöönpanokelpoisia ja perustuvat syrjimättömyyden periaatteeseen; lisäksi osapuolet toteavat, että oikeuksia, jotka johtuvat sosiaaliturvavakuutuksiin liittyvistä kausista, olisi suojattava,

– –

KATSOVAT, että häiritsevien katkosten välttämiseksi kaudella, jonka aikana tulevaa suhdetta koskevasta sopimuksesta (koskevista sopimuksista) neuvotellaan, on sekä unionin että Yhdistyneen kuningaskunnan edun mukaista määrätä siirtymä- tai täytäntöönpanokaudesta, jonka aikana unionin oikeutta, mukaan lukien kansainväliset sopimukset, sovellettaisiin Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa yleisesti ottaen samoin oikeusvaikutuksin kuin jäsenvaltioissa; siirtymä- tai täytäntöönpanokauden soveltamisen ulkopuolelle jäisivät kuitenkin kaikki sellaiset seuraamukset, jotka Yhdistyneen kuningaskunnan erotessa unionista tulisivat koskemaan Yhdistyneen kuningaskunnan osallistumista unionin toimielinten, elinten ja laitosten toimintaan ja varsinkin sitä, että tämän sopimuksen voimaantulopäivänä kaikkien Yhdistyneen kuningaskunnan unionijäsenyyden perusteella nimettyjen, nimitettyjen tai valittujen jäsenten toimikaudet unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa päättyvät”.

13 Erosopimuksen ensimmäinen osa, jonka otsikko on ”Yhteiset määräykset”, sisältää sen 1–8 artiklan. Saman sopimuksen 2 artiklan c–e alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Tässä sopimuksessa tarkoitetaan:

– –

c) ’unionin kansalaisella’ henkilöä, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus;

d) ’Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisella’ Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaista sen määritelmän mukaisesti, joka sisältyy Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ilmaisun ’kansalaiset’ määritelmästä 31 päivänä joulukuuta 1982 antamaan uuteen julistukseen – – luettuna yhdessä Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn julistuksen nro 63 – – kanssa;

e) ’siirtymäkaudella’ 126 Artiklassa tarkoitettua ajanjaksoa.”

14 Erosopimuksen toinen osa, jonka otsikko on ”Kansalaisten oikeudet”, koostuu erosopimuksen 9–39 artiklasta. Erosopimuksen 9 artiklan c ja d alakohdassa määrätään seuraavaa:

”Rajoittamatta III osaston määräysten soveltamista tässä osassa tarkoitetaan:

– –

c) ’vastaanottavalla valtiolla’
   i) unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä osalta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, jos he oleskelivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa unionin oikeuden nojalla ennen siirtymäkauden päättymistä ja jatkavat oleskelua siellä myös siirtymäkauden päätyttyä;
   ii) Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä osalta jäsenvaltiota, jossa he oleskelivat unionin oikeuden nojalla ennen siirtymäkauden päättymistä ja jossa he jatkavat oleskelua myös siirtymäkauden päätyttyä;

d) ’työskentelyvaltiolla’
   i) unionin kansalaisten osalta Yhdistynyttä kuningaskuntaa, jos he harjoittivat siellä taloudellista toimintaa rajatyöntekijöinä ennen siirtymäkauden päättymistä ja jatkavat tuota toimintaa siellä myös siirtymäkauden päätyttyä;
   ii) Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten osalta jäsenvaltiota, jossa he harjoittivat taloudellista toimintaa rajatyöntekijöinä ennen siirtymäkauden päättymistä ja jossa he jatkavat tuota toimintaa myös siirtymäkauden päätyttyä”.

15 Erosopimuksen 10 artiklassa, jonka otsikko on ”Henkilöllinen soveltamisala”, määrätään seuraavaa:

”1. Rajoittamatta III osaston määräysten soveltamista tämän osan määräyksiä sovelletaan seuraaviin henkilöihin:

a) unionin kansalaisiin, jotka oleskelivat Yhdistyneessä kuningaskunnassa unionin oikeuden nojalla ennen siirtymäkauden päättymistä ja jotka jatkavat oleskelua siellä myös siirtymäkauden päätyttyä;

b) Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin, jotka oleskelivat jäsenvaltiossa unionin oikeuden nojalla ennen siirtymäkauden päättymistä ja jotka jatkavat oleskelua siellä myös siirtymäkauden päätyttyä;

– –”

16 Erosopimuksen 12 artiklassa, jonka otsikko on ”Syrjimättömyys”, määrätään seuraavaa:

”Sopimuksen tämän osan soveltamisalalla kielletään tämän sopimuksen 10 Artiklassa tarkoitettujen henkilöiden kaikenlainen kansalaisuuteen perustuva, [SEUT] 18 Artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu syrjintä vastaanottavassa valtiossa ja työskentelyvaltiossa, sanotun kuitenkaan rajoittamatta sopimuksen tämän osan erityismääräysten soveltamista.”

17 Erosopimuksen 13–39 artikla sisältää määräykset, joissa täsmennetään mainitun sopimuksen toisessa osassa tarkoitettujen henkilöiden oikeuksien sisältö.

18 Saman sopimuksen 126 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtymäkausi”, määrätään seuraavaa:

”Siirtymä- tai täytäntöönpanokausi alkaa tämän sopimuksen voimaantulopäivänä ja päättyy 31 päivänä joulukuuta 2020.”

19 Erosopimuksen 127 artiklassa, jonka otsikko on ”Siirtymäkauden soveltamisala”, määrätään seuraavaa:

”1. Ellei tässä sopimuksessa toisin määrätä, unionin oikeutta sovelletaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa siirtymäkauden ajan.

Seuraavia perussopimusten määräyksiä ja unionin toimielinten, elinten ja laitosten antamia säädöksiä ei kuitenkaan sovelleta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa siirtymäkauden aikana:

– –

b) [SEU] 11 Artiklan 4 kohta, [SEUT] 20 Artiklan 2 kohdan b alakohta, 22 Artikla ja 24 Artiklan ensimmäinen kohta, [perusoikeuskirjan] 39 ja 40 Artikla sekä näiden määräysten nojalla annetut säädökset.

– –

6. Ellei tässä sopimuksessa toisin määrätä, 1 kohdan nojalla sovellettavassa unionin oikeudessa, myös sellaisena kuin se on pantu täytäntöön ja sitä sovelletaan jäsenvaltioissa, olevia viittauksia jäsenvaltioihin on siirtymäkauden ajan pidettävä viittauksina myös Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.”

20 Erosopimus tuli sen 185 artiklan mukaan voimaan 1.2.2020. Kyseisen artiklan neljännestä kohdasta ilmenee lisäksi, että erosopimuksen toista osaa sovelletaan siirtymäkauden päättymisestä alkaen.

Ranskan oikeus

21 Ranskan 4.10.1958 annetun perustuslain (Constitution), sellaisena kuin se on muutettuna 27.7.1993 annetulla perustuslaillisella lailla nro 93-952 (JORF 28.7.1993, s. 10600), 88-3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”Äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa voidaan vastavuoroisuuden ja [EU-sopimuksessa] määrättyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti myöntää vain Ranskassa asuville unionin kansalaisille. – –”

22 Vaalilain (code électoral) LO 227-1 §:ssä, joka perustuu perustuslain 88-3 §:n soveltamista Ranskassa asuvien Euroopan unionin kansalaisten, jotka eivät ole Ranskan kansalaisia, äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden käyttämiseen kunnallisvaaleissa koskevista edellytyksistä ja 19.12.1994 annetun direktiivin 94/80/EY täytäntöönpanosta 25.5.1998 annettuun lakiin nro 98-404 (loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d’application de l’article 88-3 de la Constitution relatif à l’exercice par les citoyens de l’Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d’éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE, JORF 26.5.1998, s. 7975), säädetään seuraavaa:

”Ranskassa asuvat Euroopan unionin kansalaiset, jotka eivät ole Ranskan kansalaisia, voivat osallistua kunnanvaltuustojen vaaleihin samoin edellytyksin kuin ranskalaiset äänestäjät, jollei tämän luvun säännöksistä muuta johdu.

Ensimmäisessä momentissa tarkoitettuja henkilöitä pidetään Ranskassa asuvina, jos heidän tosiasiallinen kotipaikkansa on Ranskassa tai jos heidän asumisensa on jatkuvaa.

– –”

23 Vaalilain LO 227-2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”LO 227-1 §:ssä tarkoitetut henkilöt merkitään heidän pyynnöstään täydentävään vaaliluetteloon heidän äänioikeutensa käyttämistä varten.

He voivat hakea vaaliluetteloon merkitsemistä, jos he ovat vaalikelpoisia alkuperävaltiossaan ja jos he täyttävät Ranskan kansalaisuutta lukuun ottamatta muut äänestäjiä ja Ranskan vaaliluetteloon merkitsemistä koskevat lakisääteiset edellytykset.”

24 Vaalilain L. 16 §:n III momentin 2 kohdan nojalla INSEE:llä on toimivalta poistaa vaaliluettelosta kuolleet äänestäjät ja äänestäjät, joilla ei enää ole äänioikeutta.

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

25 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen EP on asunut Ranskassa vuodesta 1984 lähtien ja on naimisissa Ranskan kansalaisen kanssa. Hän ei ole hakenut eikä saanut Ranskan kansalaisuutta.

26 Erosopimuksen tultua voimaan 1.2.2020 EP poistettiin vaaliluetteloista Ranskassa kyseisenä päivänä alkavin vaikutuksin. Hänelle ei siten annettu oikeutta osallistua 15.3.2020 järjestettyihin kunnallisvaaleihin.

27 EP teki 6.10.2020 hakemuksen hänen merkitsemisestään uudelleen muille kuin ranskalaisille unionin kansalaisille tarkoitettuun täydentävään vaaliluetteloon.

28 Thoux'n (Ranska) kunnanjohtaja hylkäsi hakemuksen 7.10.2020 tekemällään päätöksellä.

29 EP nosti 9.11.2020 ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa kanteen kyseisen päätöksen riitauttamiseksi.

30 Kyseisessä tuomioistuimessa EP korostaa, ettei hänellä enää ole äänioikeutta eikä vaalikelpoisuutta Yhdistyneessä kuningaskunnassa sellaisen Yhdistyneen kuningaskunnan oikeussäännön vuoksi, jonka mukaan yli 15 vuotta ulkomailla asuneella kyseisen valtion kansalaisella ei ole enää oikeutta osallistua mainitun valtion vaaleihin (jäljempänä 15 vuoden sääntö).

31 Niinpä EP katsoo hänen tilanteensa eroavan siitä tilanteesta, jonka osalta Cour de cassation (ylin tuomioistuin, Ranska) on todennut, että unionin kansalaisuuden menettäminen ei ollut suhteeton asianomaisen henkilön kansalaisoikeuksien ja poliittisten oikeuksien loukkaus, koska tämä saattoi äänestää Yhdistyneen kuningaskunnan eroamista unionista koskevassa kansanäänestyksessä ja kyseisessä valtiossa vuonna 2019 järjestetyissä parlamenttivaaleissa. EP:n tilanne ei kuitenkaan ole tällainen.

32 EP:n mukaan SEUT 20 artiklassa vahvistetun unionin kansalaisen aseman menettäminen ei voi olla Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen automaattinen seuraus. Hän lisää, että sen menettäminen on vastoin oikeusvarmuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta, merkitsee myös syrjintää unionin kansalaisten välillä ja rajoittaa hänen liikkumisvapauttaan.

33 Thoux'n kunnanjohtaja muistuttaa, että sovellettavat kansalliset säännökset eivät mahdollista EP:n merkitsemistä vaaliluetteloihin.

34 Gersin hallintoalueen johtaja vaatii kanteen hylkäämistä. Hän katsoo muun muassa, että Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista 1.2.2020 aiheutti sen, että kyseisen valtion kansalaiset menettivät äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden Ranskassa järjestettävissä kunnallisvaaleissa ja Euroopan unionin vaaleissa, ja siten sen, että INSEE poistaa EP:n kaltaiset Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset, joilla ei ole myös Ranskan kansalaisuutta, viran puolesta täydentävistä vaaliluetteloista.

35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, ettei EP:llä ole enää lainkaan äänioikeutta, koska hän ei voi äänestää Yhdistyneen kuningaskunnan vaaleissa 15 vuoden säännön vuoksi ja koska hän on myös menettänyt äänioikeutensa Euroopan parlamentin vaaleissa ja Ranskan kunnallisvaaleissa erosopimuksen 127 artiklan määräysten perusteella.

36 Mainittu tuomioistuin katsoo, että erosopimuksen määräysten soveltaminen EP:hen loukkaa suhteettomasti hänen perusoikeuksiinsa kuuluvaa äänioikeutta.

37 Tässä tilanteessa tribunal d'Auch (Auchin alioikeus, Ranska) on päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Onko SEU 50 artiklaa ja [erosopimusta] tulkittava siten, että niillä peruutetaan niiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten unionin kansalaisuus, jotka ovat ennen siirtymäkauden loppua käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja vapaaseen sijoittautumiseen toisen jäsenvaltion alueelle, etenkin yli 15 vuotta toisen jäsenvaltion alueella asuneiden osalta, joita koskee Yhdistyneen kuningaskunnan niin sanottu 15 vuoden sääntö ja joilta siten evätään äänioikeus kokonaan?

2) Mikäli kysymykseen vastataan myöntävästi, onko erosopimuksen 2, 3, 10, 12 ja 127 artiklan, luettuina yhdessä erosopimuksen johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen ja SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan kanssa, katsottava antaneen näille Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille poikkeuksetta oikeuden säilyttää unionin kansalaisuuteen liittyvät oikeutensa, jotka heillä oli ennen kuin heidän valtionsa erosi Euroopan unionista?

3) Mikäli toiseen kysymykseen vastataan kieltävästi, eikö erosopimus ole osittain pätemätön siltä osin kuin siinä loukataan Euroopan unionin identiteetin muodostavia periaatteita ja rikotaan etenkin SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa ja myös [perusoikeuskirjan] 39 ja 40 artiklaa, ja eikö siinä loukata suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin siinä ei ole määräystä, jonka nojalla he voivat säilyttää poikkeuksetta nämä oikeudet?

4) Eikö erosopimuksen 127 artiklan 1 kohdan b alakohta ole joka tapauksessa osittain pätemätön siltä osin kuin siinä rikotaan SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklaa ja myös [perusoikeuskirjan] 39 ja 40 artiklaa, koska siinä evätään unionin kansalaisilta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja vapaaseen sijoittautumiseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa, äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa kyseisessä valtiossa, ja, mikäli unionin yleinen tuomioistuin ja unionin tuomioistuin tulkitsevat kyseistä kohtaa samalla tavoin kuin Conseil d'État (ylin hallintotuomioistuin, Ranska), eikö tämä rikkominen ulotu niihin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ja vapaaseen sijoittautumiseen toisen jäsenvaltion alueella yli 15 vuoden ajan ja joita koskee Yhdistyneen kuningaskunnan niin sanottu 15 vuoden sääntö ja joilta siten evätään äänioikeus kokonaan?”

Suullisen käsittelyn uudelleen aloittamista koskeva pyyntö

38 EP pyysi unionin tuomioistuimen kirjaamoon 15.4.2022 toimittamallaan asiakirjalla asian käsittelyn suullisen vaiheen aloittamista uudelleen unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 83 artiklan mukaisesti.

39 EP vetosi pyyntönsä tueksi siihen, että Conseil d'État oli 22.3.2022 antanut tuomion, jossa lausuttiin pääasiaan rinnastettavassa asiassa – odottamatta unionin tuomioistuimen tässä asiassa antamaa tuomiota – siitä, mitä seurauksia Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisella on Ranskassa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten asemaan unionin kansalaisuutta koskevien unionin sääntöjen kannalta. Hän ilmoitti myös olevansa eri mieltä julkisasiamiehen 24.2.2022 esittämästä ratkaisuehdotuksesta, jossa ei otettu kantaa useisiin hänen väitteisiinsä.

40 Tässä yhteydessä on muistutettava yhtäältä, että Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännössä ja unionin tuomioistuimen työjärjestyksessä ei määrätä kyseisen perussäännön 23 artiklassa tarkoitettujen osapuolten mahdollisuudesta esittää huomautuksia vastaukseksi julkisasiamiehen ratkaisuehdotukseen (tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym., C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 30 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

41 Toisaalta SEUT 252 artiklan mukaan julkisasiamiehen tehtävänä on täysin puolueettomana ja riippumattomana esittää julkisessa istunnossa perustellut ratkaisuehdotukset asioissa, jotka Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön mukaan vaativat hänen myötävaikutustaan. Kyse ei siis ole tuomareille tai asianosaisille tarkoitetusta lausunnosta, joka olisi peräisin unionin tuomioistuimen ulkopuoliselta viranomaiselta, vaan toimielimen jäsenen omasta perustellusta ja julkisesti ilmaistusta mielipiteestä. Niinpä asianosaiset eivät voi lausua julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksesta (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 21 kohta). Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus tai perustelut, joiden päätteeksi hän päätyy siihen, eivät sido unionin tuomioistuinta. Tämän vuoksi se, että asianosainen ei yhdy julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksessa todettuun – riippumatta ratkaisuehdotuksessa tutkituista kysymyksistä –, ei sellaisenaan voi olla peruste suullisen käsittelyn aloittamiseksi uudelleen (tuomio 16.11.2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim ym., C-748/19–C-754/19, EU:C:2021:931, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

42 Unionin tuomioistuin voi kuitenkin työjärjestyksensä 83 artiklan perusteella julkisasiamiestä kuultuaan milloin tahansa määrätä asian käsittelyn suullisen vaiheen aloitettavaksi uudelleen erityisesti, jos unionin tuomioistuin katsoo, ettei sillä ole riittävästi tietoa asiasta, tai jos asianosainen on suullisen vaiheen päättyneeksi julistamisen jälkeen vedonnut uuteen seikkaan, joka voi olennaisesti vaikuttaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, taikka jos asia olisi ratkaistava sellaisella perusteella, josta osapuolilla ei ole ollut tilaisuutta lausua.

43 Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuin katsoo kuitenkin julkisasiamiestä kuultuaan, että sillä on kaikki tarvittavat tiedot käsiteltävänä olevan ennakkoratkaisupyynnön ratkaisemiseksi. Se katsoo lisäksi, että EP:n suullisen vaiheen uudelleen aloittamista koskevan pyyntönsä tueksi esittämät seikat, mukaan lukien pyynnön tueksi mainittu kansallinen ratkaisu, eivät ole sellaisia uusia tosiseikkoja, jotka voisivat vaikuttaa ratkaisuun, joka unionin tuomioistuimen on annettava.

44 Niinpä asian käsittelyn suullista vaihetta ei ole syytä määrätä aloitettavaksi uudelleen.

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen ja toinen kysymys

45 Ensimmäisellä ja toisella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko SEU 9 ja SEU 50 artiklaa sekä SEUT 20–SEUT 22 artiklaa, luettuina yhdessä erosopimuksen kanssa, tulkittava siten, että sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta erosi unionista 1.2.2020, kyseisen valtion kansalaisilla, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, ei enää ole unionin kansalaisen asemaa eikä erityisesti SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklaan perustuvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa siinäkään tapauksessa, että he olisivat sen valtion, jonka kansalaisia he ovat, oikeuden nojalla menettäneet äänioikeutensa myös tässä valtiossa järjestettävissä vaaleissa.

46 Tässä yhteydessä on ensinnäkin korostettava, että unionin kansalaisuus edellyttää jäsenvaltion kansalaisuutta.

47 SEU 9 artiklan ja SEUT 20 artiklan 1 kohdan mukaan unionin kansalaisilla on oltava jonkin jäsenvaltion kansalaisuus. Kyseisistä määräyksistä ilmenee lisäksi, että unionin kansalaisuus täydentää jäsenvaltion kansalaisuutta eikä korvaa sitä.

48 Perussopimusten laatijat ovat siis luoneet SEU 9 artiklalla ja SEUT 20 artiklalla erottamattoman ja yksinomaisen yhteyden yhtäältä jäsenvaltion kansalaisuuden ja toisaalta unionin kansalaisen aseman saamisen – mutta myös säilyttämisen – välillä.

49 Unionin tuomioistuin on todennut tästä näkökulmasta, että SEUT 20 artiklan mukaan jokaisella, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, on unionin kansalaisen asema, jonka tarkoituksena on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olla jäsenvaltioiden kansalaisten perustavanlaatuinen asema (tuomio 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen), C-118/20, EU:C:2022:34, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

50 Unionin kansalaisen asemaan liitetään SEUT 20 artiklan 2 kohdassa sekä SEUT 21 ja SEUT 22 artiklassa oikeuksia. Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle muun muassa henkilökohtaisen perusoikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, jollei EUT-sopimuksessa vahvistetuista rajoituksista ja ehdoista ja niiden soveltamiseksi toteutetuista toimenpiteistä muuta johdu (ks. vastaavasti tuomio 8.5.2018, K. A. ym. (Perheenyhdistäminen Belgiassa), C-82/16, EU:C:2018:308, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

51 Erityisesti sellaisten unionin kansalaisten osalta, jotka asuvat jäsenvaltiossa, jonka kansalaisia he eivät ole, tällaisiin oikeuksiin kuuluvat SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklan nojalla äänioikeus ja vaalikelpoisuus heidän asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa samoin edellytyksin kuin kyseisen jäsenvaltion omilla kansalaisilla. Myös perusoikeuskirjan 40 artiklassa tunnustetaan tämä oikeus. Missään kyseisistä määräyksistä ei sitä vastoin vahvisteta mainittua oikeutta kolmansien valtioiden kansalaisille.

52 Kuten komissio huomauttaa, se, että yksityinen käytti silloin, kun valtio, jonka kansalainen hän on, vielä oli jäsenvaltio, oikeuttaan liikkua ja oleskella vapaasti toisessa jäsenvaltiossa, ei siten anna hänelle mahdollisuutta säilyttää unionin kansalaisen asemaa ja kaikkia siihen EUT-sopimuksessa liitettyjä oikeuksia, jos hänellä ei ole hänen alkuperävaltionsa unionista eroamisen seurauksena enää jäsenvaltion kansalaisuutta.

53 Toiseksi niistä seurauksista, joita Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisella on kyseisen valtion kansalaisten kannalta, on mainittava, että SEU 50 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltio voi valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti päättää erota unionista. Tästä ilmenee, että asianomaisen jäsenvaltion ei tarvitse tehdä päätöstään yhteistyössä muiden jäsenvaltioiden eikä myöskään unionin toimielinten kanssa. Kyseisen jäsenvaltion on yksin tehtävä päätös eroamisesta valtiosääntönsä asettamia vaatimuksia noudattaen, ja tämä päätös riippuu siis pelkästään sen suvereenista valinnasta (tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 50 kohta).

54 Kuten unionin tuomioistuin on muistuttanut, SEU 50 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään eroamispäätöksen yhteydessä noudatettavasta menettelystä, joka sisältää ensinnäkin Eurooppa-neuvostolle tehtävän ilmoituksen eroaikomuksesta, toiseksi eroamiseen sovellettavia yksityiskohtaisia määräyksiä koskevan sopimuksen neuvottelemisen ja tekemisen, jossa otetaan

huomioon asianomaisen valtion ja unionin väliset myöhemmät suhteet, ja kolmanneksi varsinaisen eroamisen unionista kyseisen sopimuksen voimaantulopäivänä tai, jollei sopimusta ole, kahden vuoden kuluttua Eurooppa-neuvostolle annetusta ilmoituksesta, jollei tämä viimeksi mainittu yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa päätä yksimielisesti pidentää tätä määräaikaa (tuomio 16.11.2021, Governor of Cloverhill Prison ym., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

55 Niinpä perussopimuksia lakattiin SEU 50 artiklan 3 kohdan nojalla soveltamasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan erosopimuksen tultua voimaan 1.2.2020, joten kyseinen valtio ei ole kyseisestä päivästä lukien enää jäsenvaltio (ks. vastaavasti määräys 16.6.2021, Sharpston v. neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat, C-685/20 P, EU:C:2021:485, 53 kohta).

56 Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ei siten ole 1.2.2020 jälkeen enää jäsenvaltion kansalaisuutta vaan kolmannen valtion kansalaisuus.

57 Kuten edellä 46–51 kohdasta ilmenee, jäsenvaltion kansalaisuus on välttämätön edellytys sille, että henkilö voi saada ja säilyttää unionin kansalaisen aseman ja saada hyväkseen kaikki siihen liittyvät oikeudet. Jäsenvaltion kansalaisuuden menettäminen merkitsee siis sitä, että asianomainen henkilö menettää automaattisesti unionin kansalaisen asemansa.

58 Koska Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ovat 1.2.2020 lähtien kolmannen valtion kansalaisia, he ovat siten menettäneet unionin kansalaisen aseman kyseisestä ajankohdasta lähtien. Heillä ei siten enää ole SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohtaan ja SEUT 22 artiklaan perustuvaa äänioikeutta eikä vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa. Tältä osin on merkityksetöntä, että Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset ovat tätä ennen käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa.

59 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen huolenaiheiden, jotka liittyvät niihin sen mielestä suhteettomiin seurauksiin, joita EP:n kaltaiselle Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiselle, joka on lisäksi menettänyt äänioikeutensa Yhdistyneessä kuningaskunnassa 15 ikävuoden säännön vuoksi, aiheutuu unionin kansalaisen aseman menettämisestä, osalta on täsmennettävä yhtäältä, että tällaisen aseman ja siten äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettäminen asianomaisen henkilön asuinjäsenvaltion kunnallisvaaleissa on julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksensa 42 kohdassa esittämällä tavalla automaattinen seuraus Yhdistyneen kuningaskunnan suvereenista päätöksestä erota unionista SEU 50 artiklan 1 kohdan nojalla.

60 Toisaalta 15 vuoden sääntö kuuluu kyseisen entisen jäsenvaltion, josta on sittemmin tullut kolmas valtio, tekemiin vaalioikeudellisiin valintoihin.

61 Niinpä jäsenvaltioiden toimivaltaisilla viranomaisilla tai niiden tuomioistuimilla ei voida katsoa olevan velvollisuutta tutkia tapauskohtaisesti unionin kansalaisen aseman menettämisestä asianomaiselle henkilölle aiheutuvia seurauksia suhteellisuusperiaatteen kannalta.

62 Tässä yhteydessä on korostettava, että kyseisen aseman sekä äänioikeuden ja vaalikelpoisuuden menettäminen asianomaisen henkilön asuinjäsenvaltiossa järjestettävissä vaaleissa on automaattinen seuraus entisen jäsenvaltion SEU 50 artiklan 1 kohdan nojalla suvereenisti tekemästä päätöksestä erota unionista ja muuttua näin siihen nähden kolmanneksi valtioksi. Asiat, joissa unionin tuomioistuin on vahvistanut velvollisuuden tutkia unionin kansalaisuuden menettämisen seurausten oikeasuhteisuus tapauskohtaisesti, ovat kuitenkin koskeneet sellaisia unionin oikeuden alaan kuuluvia erityisiä tilanteita, joissa jäsenvaltio on poistanut yksityisiltä

kansalaisuuden kyseisen jäsenvaltion säädöksiä soveltamalla (ks. vastaavasti tuomio 12.3.2019, Tjebbes ym., C-221/17, EU:C:2019:189, 48 kohta), tai mainitun jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tekemää yksilöllistä päätöstä (ks. vastaavasti tuomio 2.3.2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, 42 kohta ja tuomio 18.1.2022, Wiener Landesregierung (Kansalaisuuden myöntämistä koskevan vakuuttelun peruuttaminen), C-118/20, EU:C:2022:34, 74 kohta). Näihin eri tuomioihin perustuvaa oikeuskäytäntöä ei siis voida soveltaa pääasiassa kyseessä olevan kaltaiseen tilanteeseen.

63 Kolmanneksi siltä osin, pysytetäänkö erosopimuksella Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen ja siten myös kyseisen sopimuksen 1.2.2020 tapahtuneen voimaantulon jälkeen niiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten, jotka olivat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet unionin oikeuteen perustuvaa oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, äänioikeus ja vaalikelpoisuus asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa, on korostettava, että mainitussa sopimuksessa ei ole mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin päätellä, että siinä annettaisiin kyseisille kansalaisille tällainen oikeus.

64 Erityisesti on huomattava, että erosopimuksen johdanto-osan neljännen perustelukappaleen mukaan unionin oikeuden soveltaminen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lakkaa kaikilta osiltaan erosopimuksen voimaantulopäivästä, jollei kyseiseen sopimukseen sisältyvistä yksityiskohtaisista säännöistä muuta seuraa.

65 Kyseisten yksityiskohtaisten sääntöjen, joilla on tarkoitus mahdollistaa se, että Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista toteutuu hallitusti (ks. vastaavasti tuomio 10.12.2018, Wightman ym., C-621/18, EU:C:2018:999, 56 kohta), osalta erosopimuksessa tehdään ero kahden ajanjakson välillä.

66 Yhtäältä erosopimuksen 2 artiklan e alakohdassa, luettuna yhdessä sen 126 artiklan kanssa, määrätään siirtymäkaudesta 1.2.–31.12.2020.

67 Sen osalta kyseisen sopimuksen 127 artiklan 1 kohdassa ilmaistaan periaate, johon viitataan myös sopimuksen johdanto-osan kahdeksannessa perustelukappaleessa ja jonka mukaan unionin oikeutta sovelletaan Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa siirtymäkauden ajan. Poikkeuksena kyseisestä periaatteesta erosopimuksen 127 artiklan 1 kohdan b alakohdassa suljetaan nimenomaisesti pois SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklan sekä perusoikeuskirjan 39 ja 40 artiklan eli unionin kansalaisten äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa ja asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa koskevien unionin primaarioikeuden määräysten soveltaminen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ja Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

68 Kuten EP on esittänyt, on totta, että erosopimuksen 127 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan tämä poissulkeminen koskee Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja kyseisen valtion aluetta, sellaisena kuin se määritellään kyseisen sopimuksen alueellista soveltamisalaa koskevassa 3 artiklan 1 kohdassa, eikä se koske nimenomaisesti kyseisen valtion kansalaisia. On kuitenkin katsottava, että mainittua poissulkemista sovelletaan myös niihin Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisiin, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet unionin oikeuteen perustuvaa oikeuttaan asua jäsenvaltiossa.

69 Erosopimuksen 127 artiklan 1 kohtaa on nimittäin luettava yhdessä sen 127 artiklan 6 kohdan kanssa.

70 Viimeksi mainitusta määräyksestä ilmenee, että kun jäsenvaltiot panevat täytäntöön ja soveltavat sellaisia unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä, joita ei sovelleta kyseisen sopimuksen 127 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla, Yhdistyneen kuningaskunnan on katsottava jäävän niiden soveltamisalan ulkopuolelle. Kyseisiin määräyksiin kuuluvat SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohta ja SEUT 22 artikla sekä perusoikeuskirjan 39 ja 40 artikla, jotka koskevat äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa sekä kunnallisvaaleissa. Kyseinen oikeus on unionin kansalaisella, joka asuu jäsenvaltiossa, jonka kansalainen hän ei ole, ja SEUT 20 artiklan 1 kohdassa täsmennetään, että unionin kansalainen on ”jokainen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus”.

71 Jäsenvaltioilla ei siten ole enää 1.2.2020 alkaen ollut velvollisuutta rinnastaa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia jäsenvaltion kansalaisiin SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklan sekä perusoikeuskirjan 39 ja 40 artiklan soveltamisen kannalta eikä siten myöskään myöntää alueellaan asuville Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille kyseisissä määräyksissä henkilöille, joilla on jonkin jäsenvaltion kansalaisina unionin kansalaisen asema, tunnustettua äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa.

72 Erosopimuksen 127 artiklan 1 kohdan b alakohdan päinvastainen tulkinta, jonka mukaan sopimuksen soveltaminen rajoittuisi koskemaan vain Yhdistyneen kuningaskunnan aluetta ja siis ainoastaan niitä unionin kansalaisia, jotka asuivat kyseisessä valtiossa siirtymäkauden aikana, loisi joka tapauksessa epäsymmetrian kyseisellä sopimuksella Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille ja unionin kansalaisille annettujen oikeuksien välillä. Tällainen epäsymmetria olisi vastoin erosopimuksen tavoitetta, joka ilmaistaan sen johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa ja joka on taata vastavuoroinen suoja niille unionin kansalaisille ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen siirtymäkauden päättymistä.

73 Toisaalta erosopimuksen toisessa osassa määrätään siirtymäkauden päättymisestä eli 1.1.2021 alkavan ajanjakson osalta säännöistä, joilla pyritään suojelemaan vastavuoroisesti ja yhdenvertaisesti niiden kyseisen sopimuksen 10 artiklan a ja b kohdassa tarkoitettujen unionin kansalaisten ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten tilannetta, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen siirtymäkauden päättymistä.

74 Kuten edellä 72 kohdassa muistutetaan, kyseisillä säännöillä, joita sovelletaan erosopimuksen 185 artiklan neljännen kohdan nojalla siirtymäkauden päättymisestä alkaen, on tarkoituksena taata edellisessä kohdassa tarkoitettujen unionin kansalaisten ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten vastavuoroinen suojelu. Mainitut säännöt koskevat erosopimuksen 13–39 artiklan määräysten mukaan oleskeluun liittyviä oikeuksia, palkattujen työntekijöiden ja itsenäisten ammatinharjoittajien oikeuksia, ammattipätevyyttä ja sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamista.

75 Kuten erosopimuksen 127 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään siirtymäkauden osalta, erosopimuksen toisessa osassa nimenomaisesti tarkoitettuihin oikeuksiin ei kuitenkaan kuulu äänioikeus ja vaalikelpoisuus Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua unionin jäsenvaltiossa ja asuvat siellä myös siirtymäkauden jälkeen, asuinjäsenvaltiossa.

76 Tässä yhteydessä on lisäksi täsmennettävä, että erosopimuksen 12 artiklan määräys, jolla kielletään kaikenlainen SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu mainitun sopimuksen 10 artiklassa tarkoitettujen henkilöiden kansalaisuuteen perustuva syrjintä kyseisen sopimuksen 9 artiklan c alakohdassa tarkoitetussa vastaanottavassa valtiossa ja mainitun sopimuksen 9 artiklan d alakohdassa määritellyssä työskentelyvaltiossa, koskee kyseisen 12 artiklan mukaan erosopimuksen toista osaa.

77 Erosopimuksen 10 artiklan b alakohdassa tarkoitettu äänioikeus ja vaalikelpoisuus kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset asuvat, ei kuulu erosopimuksen toisen osan soveltamisalaan. Niinpä EP:n kaltainen Yhdistyneen kuningaskunnan kansalainen, joka on ennen siirtymäkauden päättymistä käyttänyt unionin oikeuteen perustuvaa oikeuttaan asua jäsenvaltiossa ja asuu siellä myös siirtymäkauden jälkeen, ei voi tehokkaasti vedota tähän syrjintäkieltoon vaatiakseen unionista eroamista koskevan Yhdistyneen kuningaskunnan suvereenin päätöksen seurauksena menettämiään äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.

78 Edellä esitetyn jatkoksi on myös muistutettava SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan osalta, että kyseistä määräystä ei voida soveltaa tilanteessa, jossa jäsenvaltioiden kansalaisia ja kolmansien valtioiden kansalaisia mahdollisesti kohdellaan eri tavalla (ks. vastaavasti tuomio 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Samoin SEUT 21 artiklan osalta on muistutettava, että kyseisen artiklan 1 kohdassa määrätään, että jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella, ja sitä sovelletaan, kuten SEUT 20 artiklan 1 kohdasta ilmenee, jokaiseen, jolla on jonkin jäsenvaltion kansalaisuus, joten sitäkään ei sovelleta kolmannen valtion kansalaiseen (tuomio 2.4.2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, 41 kohta).

80 Siltä osin kuin erosopimuksessa määrätään SEUT 18 artiklan ensimmäisen kohdan ja SEUT 21 artiklan ensimmäisen kohdan soveltamisesta siirtymäkauden aikana ja tämän jälkeen, kyseisiä määräyksiä ei voida tulkita siten, että niillä annettaisiin myös Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, jotka eivät ole enää jäsenvaltion kansalaisia, äänioikeus ja vaalikelpoisuus asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa, sillä tämä olisi ristiriidassa SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklan sekä perusoikeuskirjan 40 artiklan ja erosopimuksen määräysten kanssa.

81 SEUT 18 artiklan ensimmäistä kohtaa ja SEUT 21 artiklan ensimmäistä kohtaa ei siten voida tulkita niin, että niissä velvoitettaisiin jäsenvaltiot myöntämään alueellaan asuville Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille unionin kansalaisille myönnettävä äänioikeus ja vaalikelpoisuus kyseisellä alueella järjestettävissä kunnallisvaaleissa vielä 1.2.2020 jälkeen.

82 Tämä tulkinta ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen myöntää alueellaan asuville kolmansien valtioiden kansalaisille äänioikeus ja vaalikelpoisuus kansallisessa oikeudessaan säädetyin edellytyksin.

83 Ensimmäiseen ja toiseen kysymykseen on kaiken edellä esitetyn perusteella vastattava, että SEU 9 ja SEU 50 artiklaa sekä SEUT 20–SEUT 22 artiklaa, luettuina yhdessä erosopimuksen kanssa, on tulkittava siten, että sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta erosi unionista 1.2.2020, kyseisen valtion kansalaisilla, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, ei enää ole unionin kansalaisen asemaa eikä erityisesti SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklaan perustuvaa äänioikeutta ja

vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa siinäkään tapauksessa, että he olisivat sen valtion, jonka kansalaisia he ovat, oikeuden nojalla menettäneet äänioikeutensa myös kyseisessä valtiossa järjestettävissä vaaleissa.

Kolmas ja neljäs kysymys

84 Koska kolmas ja neljäs kysymys koskevat erosopimuksen pätevyyttä, on muistutettava, että unionin tuomioistuimella on sekä kumoamiskanteen että ennakkoratkaisupyynnön yhteydessä toimivalta arvioida, onko unionin tekemä kansainvälinen sopimus yhteensoveltuva perussopimusten ja sellaisten kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa, jotka perussopimusten mukaisesti sitovat unionia (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, 48 kohta ja oikeuskäytäntöviittauksineen).

85 On siis katsottava, että tilanteessa, jossa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi on nyt käsiteltävän tapauksen tavoin saatettu ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee unionin tekemän kansainvälisen sopimuksen pätevyyttä, ennakkoratkaisupyynnön on ymmärrettävä kohdistuvan toimeen, jolla unioni on tehnyt kyseisen kansainvälisen sopimuksen. Tällainen pätevyyden valvonta, jota unionin tuomioistuin voi joutua harjoittamaan, voi kuitenkin koskea kyseisen toimen laillisuutta kyseessä olevan kansainvälisen sopimuksen sisällönkin perusteella (ks. vastaavasti tuomio 27.2.2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, 50 ja 51 kohta).

86 Erosopimuksen tekeminen hyväksyttiin päätöksellä 2020/135.

87 On myös muistutettava, että koska kansallisen tuomioistuimen omalla vastuullaan esittämät ennakkoratkaisukysymykset koskevat unionin oikeussäännön pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava ne, paitsi jos muun muassa unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 94 artiklassa mainittuja ennakkoratkaisupyynnön sisältöä koskevia vaatimuksia ei ole noudatettu tai jos on ilmeistä, että tällaisen oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden arvioimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, tai jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen (ks. vastaavasti tuomio 6.6.2019, P. M. ym., C-264/18, EU:C:2019:472, 14 ja 15 kohta).

88 Näin on nyt käsiteltävässä asiassa siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta sitä, onko päätös 2020/135 pätevä sikäli kuin erosopimuksella ei anneta unionin kansalaisille, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua Yhdistyneessä kuningaskunnassa, äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kyseisen valtion kunnallisvaaleissa, koska tällaisella tilanteella ei ole mitään yhteyttä pääasiassa kyseessä olevaan tilanteeseen. Samoin on katsottava, että koska perusoikeuskirjan 39 artikla koskee äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta Euroopan parlamentin vaaleissa, sillä ei ole mitään merkitystä kolmanteen ja neljänteen kysymykseen vastaamisen kannalta, koska ne koskevat äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kunnallisvaaleissa.

89 Näihin kysymyksiin on siten vastattava ainoastaan siltä osin kuin ne koskevat päätöksen 2020/135 pätevyyttä sikäli kuin erosopimuksessa ei anneta Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.

90 Tässä tilanteessa on katsottava, että kolmannella ja neljännellä kysymyksellään, jotka on tutkittava yhdessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, onko päätös 2020/135 SEU 9 artiklan, SEUT 18, SEUT 20 ja SEUT 21 artiklan sekä perusoikeuskirjan 40 artiklan ja suhteellisuusperiaatteen kannalta pätemätön siltä osin kuin erosopimuksessa ei anneta Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinvaltionsa kunnallisvaaleissa.

91 Tässä yhteydessä on todettava aluksi päätöksen 2020/135 pätevyyden tutkimisesta SEU 9 artiklan, SEUT 18 ja SEUT 20–SEUT 22 artiklan sekä perusoikeuskirjan 40 artiklan kannalta, että edellä 55–58 kohdassa mainittiin, että sen jälkeen, kun Yhdistynyt kuningaskunta teki suvereenin päätöksen erota unionista SEU 50 artiklan 1 kohdan nojalla, perussopimusten soveltaminen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan lakkasi SEU 50 artiklan 1 kohdan nojalla erosopimuksen tullessa voimaan 1.2.2020, joten kyseisen valtion kansalaiset eivät ole kyseisestä ajankohdasta lähtien olleet jäsenvaltion vaan kolmannen valtion kansalaisia. Tästä seuraa, että he eivät ole mainitusta ajankohdasta lähtien enää olleet unionin kansalaisia.

92 Kuten edellä 46–51 kohdasta ilmenee, ainoastaan unionin kansalaiset voivat vedota SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan, SEUT 22 artiklan ja perusoikeuskirjan 40 artiklan nojalla äänioikeuteen asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.

93 Niinpä päätöstä 2020/135 ei voida pitää SEU 9 artiklan, SEUT 20 ja SEUT 22 artiklan eikä perusoikeuskirjan 40 artiklan vastaisena siltä osin kuin siinä hyväksytyssä erosopimuksessa ei anneta niille kyseisen entisen jäsenvaltion, josta on tullut kolmas valtio, kansalaisille, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.

94 Sama koskee SEUT 18 ja SEUT 21 artiklaa.

95 SEUT 18 artiklan osalta on mainittava edellä 78–81 kohdassa esitetystä arvioinnista ilmenevän, että päätöksellä 2020/135 hyväksytystä erosopimuksesta johtuva erilainen kohtelu sellaisten jäsenvaltiossa asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten, joilla ei ole 1.2.2020 lähtien enää ollut äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa, ja unionin kansalaisten, joilla on tällainen oikeus, välillä ei ole SEUT 18 artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettua kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

96 SEUT 21 artiklan osalta on mainittava edellä 79–82 kohdassa esitetystä arvioinnista seuraavan, että kyseisellä päätöksellä hyväksytystä erosopimuksesta johtuva valinta, jonka mukaan jäsenvaltiossa asuvilla Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisilla ei ole enää 1.2.2020 jälkeen äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta kyseisessä jäsenvaltiossa järjestettävissä kunnallisvaaleissa, ei merkitse kyseisen artiklan 1 kohdan rikkomista.

97 Tästä seuraa, että päätöstä 2020/135 ei voida pitää SEUT 18 ja SEUT 21 artiklan vastaisena sillä perusteella, että siinä hyväksytyssä erosopimuksessa ei määrätä jäsenvaltioiden alueella vielä 1.2.2020 jälkeenkin asuvien Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta kyseisellä alueella järjestettävissä kunnallisvaaleissa.

98 Siltä osin kuin toiseksi on kyse päätöksen 2020/135 pätevyyden tutkimisesta suhteellisuusperiaatteen kannalta, on korostettava, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon ei sisälly mitään sellaista, jonka perusteella voitaisiin katsoa, että

unioni olisi erosopimuksen sopimuspuolena ylittänyt ulkosuhteiden hoitamista koskevan harkintavaltansa rajat, kun se ei edellyttänyt, että kyseisessä sopimuksessa yleisesti tai sen 127 artiklassa erityisesti määrättäisiin niiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, äänioikeudesta ja vaalikelpoisuudesta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa.

99 Tässä yhteydessä on mainittava, että unionin toimielimillä on ulkosuhteiden hoitamisessa laaja harkintavalta poliittisen päätöksenteon alalla (ks. vastaavasti tuomio 21.12.2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, 24 kohta). Käyttäessään toimivaltaansa tällä alalla unionin toimielimet voivat tehdä kansainvälisiä sopimuksia, jotka perustuvat muun muassa vastavuoroisuuden ja molemminpuolisten hyötyjen periaatteeseen. Niillä ei siis ole velvollisuutta myöntää yksipuolisesti kolmansien maiden kansalaisille sellaisia oikeuksia – kuten äänioikeus ja vaalikelpoisuus heidän asuinjäsenvaltiossaan järjestettävissä kunnallisvaaleissa –, jotka kuuluvat SEUT 20 artiklan 2 kohdan b alakohdan, SEUT 22 artiklan ja perusoikeuskirjan 40 artiklan mukaan vain unionin kansalaisille.

100 Niinpä neuvostoa ei voida moittia siitä, että se hyväksyi erosopimuksen päätöksellä 2020/135, vaikka erosopimuksessa ei myönnetä Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisille äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta heidän asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa siirtymäkauden aikana eikä sen jälkeen.

101 Kolmanneksi on todettava sen ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mainitseman seikan osalta, että jotkut Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset, kuten EP, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet unionin oikeuteen perustuvaa oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, ovat menettäneet äänioikeutensa Yhdistyneessä kuningaskunnassa 15 vuoden säännön perusteella, että tämä seikka perustuu yksinomaan kolmannen valtion oikeuden säännökseen eikä unionin oikeuteen. Sillä ei siten ole merkitystä päätöksen 2020/135 pätevyyden arvioinnissa.

102 Tästä seuraa, että kolmannen ja neljännen kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat päätöksen 2020/135 pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

103 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

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

1) **SEU 9 ja SEU 50 artiklaa sekä SEUT 20–SEUT 22 artiklaa, luettuina yhdessä Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroamisesta Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä 17.10.2019 tehdyn ja 1.2.2020 voimaan tulleen sopimuksen kanssa, on tulkittava siten, että sen jälkeen, kun Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin Yhdistynyt kuningaskunta erosi Euroopan unionista 1.2.2020, kyseisen valtion kansalaisilla, jotka ovat ennen siirtymäkauden päättymistä käyttäneet oikeuttaan asua jäsenvaltiossa, ei enää ole unionin kansalaisen asemaa eikä erityisesti SEUT**

20 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja SEUT 22 artiklaan perustuvaa äänioikeutta ja vaalikelpoisuutta asuinjäsenvaltionsa kunnallisvaaleissa siinäkään tapauksessa, että he olisivat sen valtion, jonka kansalaisia he ovat, oikeuden nojalla menettäneet äänioikeutensa myös kyseisessä valtiossa järjestettävissä vaaleissa.

2) **Kolmannen ja neljännen kysymyksen tarkastelussa ei ole tullut esille sellaisia seikkoja, jotka vaikuttaisivat 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 pätevyyteen.**

Allekirjoitukset