



# Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS  
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA  
4 päivänä joulukuuta 2018<sup>1</sup>

**Asia C-621/18**

**Andy Wightman,  
Ross Greer,  
Alyn Smith,  
David Martin,  
Catherine Stihler,  
Jolyon Maugham ja  
Joanna Cherry**

**vastaan**

**Secretary of State for Exiting the European Union,  
Chris Leslien ja  
Tom Braken  
osallistuessa asian käsittelyyn**

(Ennakkoratkaisupyyntö – Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) (Skotlannin ylin siviilituomioistuin muutoksenhakuasteena, ensimmäinen jaosto, Yhdistynyt kuningaskunta))

Ennakkoratkaisupyyntö – Tutkittavaksi ottaminen – SEU 50 artikla – Oikeus erota unionista – Ilmoitus eroaikomuksesta – Yhdistyneen kuningaskunnan ero (Brexit) – Eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttettavuus – Yksipuolinen peruuttaminen – Yksipuolisen peruuttamisen edellytykset – Suostumukseen perustuva peruuttaminen

1. Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta (jäljempänä Yhdistynyt kuningaskunta) ilmoitti 29.3.2017 Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan erota Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä (jäljempänä ilmoitus eroaikomuksesta).<sup>2</sup>

2. Tämä ilmoitus johti ensimmäistä kertaa Euroopan unionin historiassa menettelyyn, josta määrätään SEU 50 artiklassa, joka koskee (2 ja 3 kohta) ”erosopimuksen” neuvottelemista ja tekemistä unionin ja siitä eroavan jäsenvaltion välillä. Jollei sopimusta ole, perussopimuksia lakataan soveltamasta kyseiseen jäsenvaltioon kahden vuoden kuluttua eroaikomusta koskevasta ilmoituksesta, jollei Eurooppa-neuvosto päättä yksimielisesti pidentää tätä määräaika.

3. Skotlantilainen tuomioistuin on saattanut asian unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta se unionin oikeuden ylimpänä tulkitsijana poistaisi epäselvyyden kysymyksestä, jota SEU 50 artiklalla ei ole ratkaistu. Asiassa on ratkaistava, voiko jäsenvaltio, joka on ilmoittanut aikomuksestaan erota unionista, peruuttaa (mahdollisesti yksipuolisesti) tämän ilmoituksen.

<sup>1</sup> Alkuperäinen kieli: espanja.

<sup>2</sup> Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Article 50, 29-3-2017. Täydellinen teksti saatavilla osoitteessa <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>

4. Kuten esitän jäljempänä, sen lisäksi, että esitetty kysymys on merkityksellinen oikeustieteen ja tulevaisuuden kannalta, sen käytännön seuraukset ovat kiistattomat, samoin kuin sen vaikutus kansallisen tuomioistuimen käsiteltävänä olevaan oikeusriitaan. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy yksipuolisen peruuttamisen mahdollisuuden, Yhdistynyt kuningaskunta voisi toimittaa Eurooppa-neuvostolle peruuttamista koskevan tiedonannon, jolloin se jatkaisi unionin jäsenenä. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin on annettava lopullinen hyväksyntänsä sekä silloin, jos erosopimus saadaan aikaan, että ilman tätä sopimusta, useat parlamentin jäsenet katsovat, että eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruutettavuus tarjoaisi kolmannen mahdollisuuden eli mahdollisuuden jäädä unioniin epätydyttävän Brexitin tapauksessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää yhtyvän tähän näkemykseen katsoessaan, että unionin tuomioistuimen vastauksen seurauksena Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin jäsenillä on selkeä käsitys käytettävissä olevista vaihtoehdoista heidän äänestäessään asiasta.

## **I Asiaa koskevat oikeussäännöt**

### ***A Unionin oikeus***

5. 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 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan 3 kohdan mukaisesti. Sen tekee unionin puolesta 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 päättä yksimielisesti pidentää tätä määräaika.

4. Sovellettaessa 2 ja 3 kohtaa eroavaa jäsenvaltiota edustava Eurooppa-neuvoston ja neuvoston jäsen ei osallistu kyseistä jäsenvaltiota koskevan asian käsittelyyn eikä sitä koskevien päätösten tekemiseen Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa.

Määräenemmistö määräytyy Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 238 artiklan 3 kohdan b alakohdan mukaisesti.

5. Jos unionista eronnut jäsenvaltio hakee uudelleen jäsenyyttä, sen hakemus käsitellään 49 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.”

### ***B Kansainvälinen oikeus***

6. Wienissä 23.5.1969 tehdyssä valtiosopimusoikeutta koskevassa Wienin yleissopimuksessa<sup>3</sup> (jäljempänä Wienin yleissopimus) määrätään valtioiden välisten valtiosopimusten tekemistä koskevasta menettelystä.

<sup>3</sup> Yhdistyneiden kansakuntien sopimussarja, nide 1155, s. 331.

7. Sen 54 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Valtiosopimuksen päättyminen ja osapuolen luopuminen siitä voi tapahtua:

- a) valtiosopimuksen määräysten mukaisesti; tai
- b) milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa.”

8. Sen 65 artiklassa (”Menettely, jota on noudatettava, kun kysymyksessä on valtiosopimuksen pätemättömyys, sen saattaminen päättymään, siitä luopuminen tai sen soveltamisen keskeyttäminen”) todetaan seuraavaa:

”1. Osapuolen, joka tämän yleissopimuksen määräysten perusteella vetoaa valtiosopimuksen noudattamista koskevassa suostumuksessaan olevaan puutteeseen tai perusteeseen saattaa valtiosopimuksen pätevyys riidanalaiseksi, saattaa se päättymään, luopua siitä tai keskeyttää sen soveltaminen, on tiedotettava muille osapuolille vaatimuksestaan. Tiedotuksesta tulee ilmetä ehdotettu toimenpide valtiosopimuksen suhteen ja sen perustelut.

2. Jos mikään sopimuspuoli ei ole esittänyt vastaväitettä määräajan kuluessa, joka, paitsi erityisen kiireellisissä tapauksissa, on vähintään kolme kuukautta tiedotuksen vastaanottamisesta, tiedotuksen antanut osapuoli saa 67 artiklassa määrättyllä tavalla ryhtyä ehdottamaansa toimenpiteeseen.

3. Jos kuitenkin jokin muu osapuoli on esittänyt vastaväitteen, osapuolten tulee pyrkiä ratkaisuun Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 33 artiklassa esitettyjä menettelytapoja käyttäen.

– –”

9. Sen 67 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Edellä 65 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettu tiedotus on tehtävä kirjallisesti.

2. Jokainen toimenpide, jonka tarkoituksena on selittää valtiosopimus pätemättömäksi tai päättyneeksi taikka luopuminen siitä tai sen soveltamisen keskeyttäminen valtiosopimuksen määräysten tahi 65 artiklan 2 tai 3 kappaleen mukaisesti, on tehtävä käyttämällä asiakirjaa, joka saatetaan tiedoksi muille osapuolille. Jos asiakirja ei ole valtion päämiehen, hallituksen päämiehen tai ulkoasiainministerin allekirjoittama, tiedotuksen esittävää valtion edustajaa voidaan vaatia esittämään valtakirjansa.”

10. Sen 68 artiklassa (”65 ja 67 artiklassa tarkoitettujen tiedotusten ja asiakirjojen peruuttaminen”) määrätään seuraavaa:

”Tiedotus tai asiakirja, jota tarkoitetaan 65 ja 67 artiklassa, voidaan peruuttaa milloin tahansa ennen sen vaikutuksen alkamista.”

### ***C Yhdistyneen kuningaskunnan oikeus***

11. Vuonna 2018 annetun lain Euroopan unionista (eroamista koskeva laki)<sup>4</sup> 13 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Erosopimus voidaan ratifioida vain, jos

<sup>4</sup> European Union (Withdrawal) Act 2018.

- (a) ministeri on antanut parlamentin ylä- ja alahuoneelle
    - (i) ilmoituksen poliittisen sopimuksen aikaansaamisesta
    - (ii) kappaleen neuvotellusta erosopimuksesta ja
    - (iii) kappaleen myöhempiä suhteita sääntelevistä puitteista
  - (b) neuvoteltu erosopimus ja myöhempiä suhteita sääntelevät puitteet on hyväksytty ministerin esityksestä House of Commonsin [alahuone] päätöslauselmalla
  - (c) ministeri on antanut House of Lordsille [ylähuone] esityksen neuvotellun erosopimuksen ja myöhempiä suhteita sääntelevien puitteiden huomioon ottamiseksi ylähuoneessa ja
    - (i) ylähuone on keskustellut esityksestä tai
    - (ii) ylähuone ei ole päättänyt keskustelua esityksestä viiden ylähuoneen istuntopäivän kuluessa b kohdassa mainitun päätöslauselman hyväksymispäivää alahuoneessa seuraavasta ensimmäisestä ylähuoneen istuntopäivästä laskettuna, ja
  - (d) parlamentti on antanut lain erosopimuksen täytäntöön panemiseksi.
- (2) Ministerin on mahdollisuuksien mukaan toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta edellä 1 momentin b kohdassa tarkoitettua esityksestä voidaan käydä keskustelu ja äänestää alahuoneessa ennen kuin Euroopan parlamentti päättää, hyväksyykö se erosopimuksen tekemisen Euroopan unionin puolesta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- (3) Jäljempänä 4 momentissa säädettyä sovelletaan, jos alahuone päättää olla hyväksymättä edellä 1 momentin b kohdassa mainittua päätöslauselmaa.
- (4) Ministerin on 21 päivän kuluessa siitä, kun alahuone on päättänyt olla hyväksymättä päätöslauselmaa, ilmoitettava, miten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ehdottaa Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamisesta Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti käytyjen neuvottelujen suhteen meneteltävän.
- 
- (6) Ministerin on toteutettava tarvittavat toimenpiteet
    - (a) jotta ministeri antaa alahuoneelle seitsemän alahuoneen istuntopäivän kuluessa 4 momentissa mainitun ilmoituksen antamispäivästä laskettuna neutraalin esityksen sen toteamiseksi, että alahuone on arvioinut tätä ilmoitusta, ja
    - (b) jotta ministeri antaa ylähuoneelle seitsemän ylähuoneen istuntopäivän kuluessa ilmoituksen antamispäivästä laskettuna esityksen ilmoituksen huomioon ottamiseksi ylähuoneessa.
  - (7) Jäljempänä 8 momentissa säädettyä sovelletaan, jos pääministeri ilmoittaa viimeistään 21 päivänä tammikuuta 2019, ettei Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti käydyissä neuvotteluissa ole mahdollista saada aikaan periaatesopimusta
    - (a) Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä ja

(b) puitteista, jotka sääntelevät Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan myöhempiä suhteita eron jälkeen.

(8) Ministerin on 14 päivän kuluessa edellä 7 momentissa mainitun ilmoituksen antamispäivästä laskettuna

(a) ilmoitettava, miten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ehdottaa asiassa meneteltävän, ja

(b) toteutettava tarvittavat toimenpiteet

(i) jotta ministeri antaa alahuoneelle seitsemän alahuoneen istuntopäivän kuluessa a kohdassa mainitun ilmoituksen antamispäivästä laskettuna neutraalin esityksen sen toteamiseksi, että alahuone on arvioinut tätä ilmoitusta, ja

(ii) jotta ministeri antaa ylähuoneelle seitsemän ylähuoneen istuntopäivän kuluessa a kohdassa mainitun ilmoituksen antamispäivästä laskettuna esityksen tämän ilmoituksen huomioon ottamiseksi ylähuoneessa.

--

(10) Jäljempänä 11 momentissa säädettyä sovelletaan, jos viimeistään 21 päivänä tammikuuta 2019 Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti käydyissä neuvotteluissa ei ole saatu aikaan periaatesopimusta

(a) Yhdistyneen kuningaskunnan Euroopan unionista eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä ja

(b) puitteista, jotka sääntelevät Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan myöhempiä suhteita eron jälkeen.

(11) Ministerin on viiden päivän kuluessa 21 päivän tammikuuta 2019 päättymisestä laskettuna

(a) ilmoitettava, miten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ehdottaa asiassa meneteltävän, ja

(b) toteutettava tarvittavat toimenpiteet

(i) jotta ministeri antaa alahuoneelle viiden alahuoneen istuntopäivän kuluessa 21 päivän tammikuuta 2019 päättymisestä laskettuna neutraalin esityksen sen toteamiseksi, että alahuone on arvioinut a kohdassa mainittua ilmoitusta, ja

(ii) jotta ministeri antaa ylähuoneelle viiden ylähuoneen istuntopäivän kuluessa 21 päivän tammikuuta 2019 päättymisestä laskettuna esityksen a kohdassa mainitun ilmoituksen huomioon ottamiseksi ylähuoneessa.

--”

## II Tosiseikat, asian käsittelyn vaiheet ja ennakkoratkaisukysymys

12. Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaiset kannattivat 23.6.2016 järjestetyssä kansanäänestyksessä (51,9 prosenttia 48,1:tä prosenttia vastaan) maansa eroamista ("exit") Euroopan unionista.

13. United Kingdom Supreme Court (Yhdistyneen kuningaskunnan ylin tuomioistuin) päätti 24.1.2017 antamassaan tuomiossa Miller,<sup>5</sup> että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tarvitsi ensin parlamentin hyväksynnän voidakseen ilmoittaa Eurooppa-neuvostolle aikomuksesta erota unionista. Tuomiossa ei sen sijaan otettu kantaa siihen, voidaanko tämä ilmoitus peruuttaa, sillä se ei ollut oikeusriidan kohteena: kyseisen oikeusriidan asianosaiset olivat yhtä mieltä sen peruuttamattomuudesta.<sup>6</sup>

14. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentti antoi 13.3.2017 lain Euroopan unionista (eroilmoitusta koskeva laki) (European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017),<sup>7</sup> jolla se valtuutti pääministerin ilmoittamaan Yhdistyneen kuningaskunnan aikomuksesta erota unionista SEU 50 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

15. Yhdistyneen kuningaskunnan pääministeri toimitti 29.3.2017 Eurooppa-neuvostolle eroaikomusta koskevan ilmoituksen.

16. Eurooppa-neuvosto (50 artikla) antoi 29.4.2017 suuntaviivat, joissa määritetään SEU 50 artiklan mukaisten neuvottelujen puitteet sekä vahvistetaan yleiset kannat ja periaatteet, joita unioni noudattaa neuvotteluissa.<sup>8</sup> Neuvosto hyväksyi 3.5.2017 annetun komission suosituksen perusteella 22.5.2017 SEU 50 artiklan ja SEUT 218 artiklan 3 kohdan mukaisesti päätöksen, jolla komissiolle annettiin lupa aloittaa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa neuvottelut unionista ja atomienergiayhteisöstä eroamista koskevan sopimuksen tekemiseksi.<sup>9</sup>

17. Neuvottelut päättyivät 14.11.2018 ehdotukseen sopimuksesta, joka koskee Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan eroa Euroopan unionista ja Euroopan atomienergiayhteisöstä.<sup>10</sup> Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan myöhempiä suhteita sääntelevistä puitteista annettiin 22.11.2018 poliittinen lausuma.<sup>11</sup> Eurooppa-neuvosto hyväksyi tämän sopimuksen ja lausuman 25.11.2018.

18. Niin kauan kuin tätä sopimusehdotusta koskevia sopimuksetekomenettelyjä ei ole saatettu menestyksellisesti päätökseen Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Euroopan unionissa, SEU 50 artiklan 3 kohdassa tarkoitettut molemmat mahdollisuudet ovat vielä avoinna.

19. Useat Skotlannin parlamentin, Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin ja Euroopan parlamentin jäsenet toimittivat 19.12.2017 Court of Session, Outer Houses (Skotlannin ylin siviilituomioistuin ensimmäisenä asteena, Yhdistynyt kuningaskunta) judicial review -hakemuksen, jotta se ratkaisisi, voidaanko eroaikomusta koskeva ilmoitus peruuttaa yksipuolisesti ennen SEU 50 artiklassa asetetun kahden vuoden määräajan päättymistä siten, että tämän peruuttamisen seurauksena Yhdistynyt kuningaskunta jäisi unioniin.

5 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5.

6 R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5, 26 kohta. Lordi Neuberger totesi seuraavaa: "In these proceedings, it is common ground that *notice under Article 50(2)* (which we shall call "Notice") cannot be given in qualified or conditional terms and that, *once given, it cannot be withdrawn*. Especially as it is the Secretary of State's case that, even if this common ground is mistaken, it would make no difference to the outcome of these proceedings, *we are content to proceed on the basis that that is correct, without expressing any view of our own on either point –*".

7 Vuonna 2017 annetun lain Euroopan unionista (eroilmoitusta koskeva laki) (European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017) 9 §:n 1 momentti.

8 Asiakirja EUCO XT 20004/17, 29.4.2017, Suuntaviivat Yhdistyneen kuningaskunnan SEU 50 artiklan mukaisen ilmoituksen johdosta (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/fin/pdf>).

9 Luvan antamisesta aloittaa neuvottelut Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistyneen kuningaskunnan kanssa kyseisen jäsenvaltion Euroopan unionista eroamiseen sovellettavia yksityiskohtaisia määräyksiä koskevan sopimuksen tekemiseksi 22.5.2017 annettu Euroopan unionin neuvoston päätös (EU, Euratom) XT 21016/17 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/fin/pdf>). Joukko unionin eri maissa asuvia Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisia nosti tästä päätöksestä kumoamiskanteen, jonka unionin yleinen tuomioistuin jätti tutkimatta 26.11.2018 antamallaan tuomiolla Shindler ym. v. neuvosto (asia T-458/17, EU:T:2018:838).

10 Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community. Teksti on tarkistettava oikeudellisesti ja on saatavilla ainoastaan englanninkielisenä versiona (osoitteessa [https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft\\_withdrawal\\_agreement\\_incl\\_art132.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/37099/draft_withdrawal_agreement_incl_art132.pdf)).

11 Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom. Englanninkielinen teksti osoitteessa <https://www.consilium.europa.eu/media/37100/20181121-cover-political-declaration.pdf>



20. Lord Ordinary (ensimmäisenä oikeusasteena) hylkäsi hakemuksen 6.2.2018 tekemällään päätöksellä<sup>12</sup> ja katsoi, että se loukkaa Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin itsemääräämisoikeutta ja pitää sisällään hypoteettisen kysymyksen, sillä mikään ei viittaa siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tai parlamentti haluaisi peruuttaa eroaikomusta koskevan ilmoituksen.

21. Hakijat valittivat Court of Session, Inner Houseen (Skotlannin ylin siviilituomioistuin muutoksenhakuasteena), joka hyväksyi menettelyn jatkamisen 20.3.2018 tekemällään päätöksellä<sup>13</sup> ja palautti asian ensimmäisen oikeusasteen käsiteltäväksi, jotta se ratkaisisi pääasian.

22. Lord Ordinary epäsi pyynnön ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä unionin tuomioistuimelle ja hylkäsi hakemuksen 8.6.2018 tekemällään päätöksellä.<sup>14 15</sup>

23. Hakijat valittivat tästä päätöksestä Court of Session, Inner House, First Divisioniin (Skotlannin ylin siviilituomioistuin muutoksenhakuasteena, ensimmäinen jaosto), joka otti valituksen tutkittavaksi ja teki 21.9.2018 välipäätöksen,<sup>16</sup> jossa se hyväksyi pyynnön ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä SEUT 267 artiklan mukaisesti.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo,

- ettei ole ennenaikaista eikä akateemista kysyä, onko oikeudellisesti mahdollista peruuttaa ilmoitus yksipuolisesti, jolloin Yhdistynyt kuningaskunta jäisi unioniin
- että asia on epäselvä ja että vastauksella voidaan selventää Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin jäsenille avoimia vaihtoehtoja heidän äänestäessään asiasta. Skotlannin parlamentin ja Euroopan parlamentin jäsenten intressistä riippumatta Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin jäsenillä on intressi siihen, että asiassa annetaan ratkaisu.

25. Tähän johtopäätökseen päätyäkseen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin totesi, että vuonna 2018 annettu laki Euroopan unionista (eroamista koskeva laki) sai kuninkaallisen hyväksynnän 26.6.2018 ja että sen 13 §:ssä säädetään yksityiskohtaisesti siitä, miten parlamentti antaa hyväksyntänsä Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin välillä SEU 50 artiklan nojalla käytyjen neuvottelujen tulokselle. Erosopimus voidaan erityisesti ratifioida ainoastaan, jos tämä sopimus ja Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin myöhempiä suhteita koskevat puitteet on hyväksytty House of Commonsin (parlamentin alahuone) päätöslauselmalla ja sekä sopimuksesta että puitteista on keskusteltu House of Lordsissa (parlamentin ylähuone). Jos hyväksyntää ei saada, hallituksen on ilmoitettava, miten se ehdottaa neuvottelujen suhteen meneteltävän. Jos pääministeri toteaa viimeistään 21.1.2019, ettei periaatesopimusta ole mahdollista saada aikaan, hallituksen on jälleen ilmoitettava, miten se ehdottaa asiassa meneteltävän. Hallituksen on annettava kyseinen ehdotus parlamentin ylä- ja alahuoneelle.

26. Vuonna 2018 annetun lain Euroopan unionista (eroamista koskeva laki) 13 §:ssä säädetään, että jos parlamentin alahuone hylkää erosopimuksen, perussopimuksia lakataan soveltamasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan 29.3.2019, jollei olosuhteista muuta johdu. Samoin tapahtuu, jos Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin välillä ei saada aikaan erosopimusta ennen tätä päivämäärää.

12 [2018] CSOH 8, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh8.pdf?sfvrsn=0>

13 [2018] CSIH18, <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csih18.pdf?sfvrsn=0>

14 <https://www.scotcourts.gov.uk/docs/default-source/cos-general-docs/pdf-docs-for-opinions/2018csoh61.pdf?sfvrsn=0>

15 Ks. kriittinen analyysi tästä ratkaisusta: Taylor, R. ja Wilson, A., "Brexit, the revocation of article 50, and the path not taken: Wightman and Others for Judicial Review against the Secretary of State for Exiting the European Union", *Edinburgh Law Review*, 2018, nide 22, s. 417–422.

16 Välipäätökseen on liitetty jaoston tuomareiden lausunnot [2018] CSIH 62 ([http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/\[2018\]\\_CSIH\\_62.html](http://www.bailii.org/scot/cases/ScotCS/2018/[2018]_CSIH_62.html)).

27. Tässä tilanteessa Court of Session, Inner House, First Division on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:<sup>17</sup>

”Jos jäsenvaltio on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklan mukaisesti ilmoittanut Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan erota Euroopan unionista, sallitaanko unionin oikeudessa se, että ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio peruuttaa ilmoituksen yksipuolisesti, ja jos näin on, millä edellytyksin ja minkälaisin vaikutuksin siltä osin kuin on kyse jäsenvaltion jäämisestä Euroopan unioniin?”

### III Asian käsittely unionin tuomioistuimessa

28. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 3.10.2018.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisupyynnön nopeutettua käsittelyä unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 105 artiklan 1 kohdan nojalla asian kiireellisyuden vuoksi, sillä Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamista koskeva käsittely ja sitä seuraava äänestys parlamentissa on määrä järjestää riittävän ajoissa ennen päivämäärää 29.3.2019.

30. Unionin tuomioistuimen presidentti hyväksyi tämän pyynnön, kuten 19.10.2018 annetusta määräyksestä ilmenee, ja perusteli nopeutettua menettelyä tarpeella selventää SEU 50 artiklan ulottuvuutta ennen kuin kansallisten parlamentin jäsenten on otettava kantaa erosopimukseen ja tämän määräyksen perustavanlaatuisella merkityksellä sekä Yhdistyneelle kuningaskunnalle että unionin perustuslailliselle järjestelmälle.<sup>18</sup>

31. Ennakkoratkaisumenettelyssä kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet pääasian valittajat (Wightman ym. sekä Tom Brake ja Chris Leslie), Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, komissio ja neuvosto. Nämä kaikki olivat edustettuina unionin tuomioistuimessa 27.11.2018 pidetyssä istunnossa.

### IV Ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen

32. Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mielestä ennakkoratkaisupyynnöä ei voida ottaa tutkittavaksi. Komissio esittää tältä osin epäilyksensä mutta ei kuitenkaan vastusta muodollisesti sen tutkittavaksi ottamista.

33. Yhdistyneen kuningaskunnan kanta on tiivistäen seuraava:

- kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska se on hypoteettinen ja teoreettinen (akateeminen), sillä mikään ei viittaa siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tai parlamentti peruuttaisi ilmoituksen eroaikomuksesta
- ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottaminen olisi vastoin perussopimuksissa määrättyä oikeussuojakeinojen järjestelmää, jossa ei anneta unionin tuomioistuimelle mahdollisuutta antaa neuvoa-antavia lausuntoja perustuslaillisista kysymyksistä, kuten jäsenvaltion unionista eroamisesta.

<sup>17</sup> Vastapuoli (Secretary of State for Exiting the European Union) jätti 19.10.2018 ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle hakemuksen (permission to appeal) riitauttaakseen ennakkoratkaisupyynnön esittämisen United Kingdom Supreme Courtissa. Court of Session, Inner House, First Division hylkäsi hakemuksen 8.11.2018 ja United Kingdom Supreme Court 20.11.2018.

<sup>18</sup> Määräys 19.10.2018, Wightman ym. (C-621/18, EU:C:2018:851, 9 ja 11 kohta).



34. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkintaa tai pätevyyttä, unionin tuomioistuimen on siten lähtökohtaisesti ratkaistava ne. Tästä seuraa, että unionin oikeutta koskevilla kysymyksillä oletetaan olevan merkitystä asian ratkaisemisen kannalta.

35. Unionin tuomioistuin voi tämän saman oikeuskäytännön mukaan kieltäytyä ratkaisemasta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisukysymyksen ainoastaan silloin, kun on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisella tai sen pätevyyden toteamisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.<sup>19</sup>

36. Mielestäni yksikään näistä edellytyksistä, jotka ovat välttämättömiä, jotta ennakkoratkaisupyynnö voitaisiin jättää suoraan tutkimatta, ei täyty esillä olevassa asiassa.

37. Ensinnäkin unionin tuomioistuimen on lähdettävä siitä, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on tehnyt ennakkoratkaisupyynnön kansallisen oikeutensa voimassa olevien oikeudenkäyntimenettelyä, tuomioistuinten toimivaltaa ja lainkäyttöjärjestelmää koskevien sääntöjen mukaisesti.<sup>20</sup> Käytännössä tässä ei ole syytä kyseenalaistaa sitä, että judicial review -menettelyn mekanismi, sellaisena kuin sitä sovelletaan Skotlannissa,<sup>21</sup> oikeuttaa tässä yksityistapauksessa (samoin kuin muissa unionin tuomioistuimen jo ratkaisemissa tapauksissa)<sup>22</sup> sekä ennakkoratkaisupyynnön esittämisen että sen esittäneen tuomioistuimen myöhemmän ratkaisun.<sup>23</sup>

38. Toiseksi oikeusriita on todellinen, ja siinä on selvästi kaksi vastakkaista oikeudellista kantaa, joita osapuolet puolustavat. Kyse on aidosta vireillä olevasta riita-asiasta, jossa on esitetty seuraavat keskenään ristiriitaiset perustelut ja väitteet:

- valittajat vaativat, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että SEU 50 artiklassa sallitaan eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen, ja pyytävät sitä esittämään tästä ensin unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen
- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vastustaa tätä vaatimusta.

19 Tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 24 ja 25 kohta); tuomio 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, 15 ja 16 kohta); tuomio 5.7.2016, Ognyanov (C-614/14, EU:C:2016:514, 19 kohta); tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 54 kohta); tuomio 28.3.2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, 50 ja 155 kohta) ja tuomio 7.2.2018, American Express (C-304/16, EU:C:2017:524, 31 ja 32 kohta).

20 Unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole etenkään ottaa kantaa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenevään keskusteluun edellytyksistä, joiden täytyessä judicial review on hyväksyttävissä pääasian oikeusriidassa, eikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tosiseikoista tekemään arviointiin Skotlannin oikeudessa vahvistettuja kriteerejä soveltamalla. Ks. analogisesti tuomio 16.6.2015, Gauweiler ym. (C-62/14, EU:C:2015:400, 26 kohta) ja tuomio 7.2.2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66, 34 kohta).

21 Ks. yleinen kuvaus judicial review -menettelystä: Harvie-Clark, S., ”Judicial Review”, SPICe Briefing 16/62, Scottish Parliament, 2016.

22 Unionin tuomioistuin vastasi Skotlannin judicial review -menettelyssä esitettyihin ennakkoratkaisukysymyksiin kyseenalaistamatta niiden tutkittavaksi ottamista 23.12.2015 annetussa tuomiossa Scotch Whisky Association ym. (C-333/14 EU:C:2015:845). Myös julkisasiamies Bot otti nimenomaisesti tällaisen kannan ratkaisuehdotuksessaan (C-333/14 EU:C:2015:527, 19–24 kohta).

23 Unionin tuomioistuin on ottanut tutkittavaksi useita ennakkoratkaisupyynnöjä, jotka koskevat johdetun oikeuden säädösten tulkintaa tai pätevyyttä ja jotka on esitetty laillisuusvalvontaa koskevien kanteiden (judicial review) yhteydessä. Ks. erityisesti tuomio 10.12.2002, British American Tobacco (Investments) ja Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741); tuomio 3.6.2008, Intertanko ym. (C-308/06, EU:C:2008:312); tuomio 8.7.2010, Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419); tuomio 4.5.2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324); tuomio 4.5.2016, Philip Morris Brands ym. (C-547/14, EU:C:2016:325) ja tuomio 7.2.2018, American Express (C-304/16, EU:C:2018:66).

39. Kolmanneksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys on välttämätön pääasian ratkaisemiseksi. Voidaan jopa todeta, että tämä kysymys itsessään on riidan kohteena. Mahdollisuus tulkita lopullisesti ja yhtenäisesti SEU 50 artiklaa kuuluu unionin tuomioistuimelle, ja sen määrittäminen, sallitaanko kyseisessä artiklassa eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen vai ei, edellyttää huomattavan tulkintatehtävän suorittamista. Ilman unionin tuomioistuimen auktoriteettitukea ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi vaikeaa ratkaista oikeusriita, joka sillä on velvollisuus ratkaista.

40. Neljänneksi on niin, että esitetty kysymys ei ole pelkästään akateeminen.<sup>24</sup> Unionin tuomioistuinta pyydetään antamaan tuomio sellaisen määräyksen (SEU 50 artikla) tulkitsemiseksi, joka on tosiasiallisesti sovellettavana ja jonka tulevat oikeudelliset seuraukset lähestyvät vääjäämättä. Ennakkoratkaisupyynnön tarkoituksena on juuri selvittää kyseisen määräyksen todellinen ulottuvuus hyvin epävarmassa tilanteessa.<sup>25</sup>

41. Unionin tuomioistuimen vastauksen käytännön merkitys, eikä pelkästään sen teoreettinen merkitys, on ilmeinen, kun otetaan huomioon Brexitin valtavat oikeudelliset, taloudelliset, sosiaaliset ja poliittiset vaikutukset sekä Yhdistyneelle kuningaskunnalle että unionille ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja muiden kansalaisten, joihin ero vaikuttaa, oikeuksiin. Painotan vielä, että kyseessä ei ole pelkästään oikeustieteellinen kysymys, joka koskettäisi vain joitakin harvoja unionin oikeuden asiantuntijoita. Unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi saatetulla asialla voi olla todellinen kauaskantoinen merkitys Yhdistyneessä kuningaskunnassa ja Euroopan unionissa.

42. Viidenneksi yhdyen ennakkoratkaisupyynnössä esitettyyn arviointiin, jonka mukaan kysymys ei ole ennaikainen. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tavoin<sup>26</sup> katson, että paras ajankohta poistaa epäselvyydet siitä, onko eroaikomusta koskeva ilmoitus peruutettavissa vai ei, on ennen Brexitin toteutumista eikä sen jälkeen, ja ennen kuin sen seuraukset kohdistuvat vääjäämättömästi Yhdistyneeseen kuningaskuntaan.

43. Kuudenneksi kysymystä ei voida pitää myöskään turhana tai tarpeettomana, sillä vastauksen avulla Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin jäsenet voivat saada käsityksen olemassa olevista vaihtoehdoista ennen kuin he äänestävät asiasta.<sup>27</sup>

44. Vuonna 2018 annetun lain Euroopan unionista (eroamista koskeva laki) 13 §:n mukaan Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin on viimeistään 21.1.2019 hyväksyttävä tai hylättävä erosopimus, joka mahdollisesti saadaan aikaan Yhdistyneen kuningaskunnan ja unionin välillä, ja jos sopimusta ei synny, sen on tämän jälkeen otettava kantaa siihen, miten Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen on meneteltävä. Jos sopimus hylätään tai jos sitä ei ole, Yhdistynyt kuningaskunta lakkaa olemasta Euroopan unionin jäsenvaltio 29.3.2019, jollei Eurooppa-neuvosto yhteisymmärryksessä kyseisen jäsenvaltion kanssa päättä yksimielisesti pidentää tätä määräaikaa (SEU 50 artiklan 3 kohta).

24 Unionin tuomioistuimen vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että ennakkoratkaisupyynnön esittämisen oikeutuksena ei ole intressi saada neuvoa-antavia lausuntoja yleisistä tai hypoteettisista kysymyksistä vaan se, että kysymys on tarpeen unionin oikeutta koskevan asian todelliseksi ratkaisemiseksi (ks. vastaavasti tuomio 24.4.2012, Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, 41 kohta; tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, 42 kohta; tuomio 27.2.2014, Pohotovost, C-470/12, EU:C:2014:101, 29 kohta ja tuomio 21.12.2016, Tele2 Sverige ja Watson ym., C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 130 kohta).

25 Määräys 14.3.2013, Loreti ym. (C-555/12, EU:C:2013:174, 20 kohta); tuomio 16.11.1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, 18 kohta) ja tuomio 12.6.2008, Gourmet Classic (C-458/06, EU:C:2008:338, 26 kohta).

26 Ennakkoratkaisupyynnön liitetty lordi Drummond Youngin lausunto, 59 kohta: ” – – departure from the European Union using the mechanism in Article 50 involves venturing into completely new territory. In these circumstances, ascertaining the legal principles that apply to the use of Article 50 and its consequences are a matter of great practical importance; to suggest otherwise appears to me to be manifestly absurd. The present situation should be contrasted with the position before Article 50 was invoked, when the consequences of that act and the possibility of revoking it were truly hypothetical. Furthermore, many of the consequences of the Article 50 declaration will become material as soon as the two-year time limit specified in that declaration comes into effect, on 29 March 2019. After that, the possibility of revocation will plainly be hypothetical. If the rights and powers of interested parties cannot be determined before that date, the country, and its legislature and executive, will be, metaphorically, sleepwalking into the consequences. That is plainly an impractical and undesirable result.”

27 Ennakkoratkaisupyynnön, 10 kohta.

45. Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin jäsenet voivat siis ennakkoratkaisupyyntöön annettavan vastauksen avulla tietää, onko heidän käytettävissään kolmas vaihtoehto eikä vain nykyisin avoinna olevia vaihtoehtoja (erosopimuksen hylkääminen tai hyväksyminen ja kannanotto Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen menettelyyn kyseisen sopimuksen puuttuessa). Tämä kolmas vaihtoehto antaisi parlamentille mahdollisuuden vaatia Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusta peruuttamaan ilmoituksen eroaikomuksesta, jolloin Yhdistynyt kuningaskunta jatkaisi Euroopan unionin perussopimusten osapuolena ja Euroopan unionin jäsenenä.<sup>28</sup>

46. Seitsemänneksi se, mitä unionin tuomioistuimelta halutaan, ei ole pelkkä puhtaasti neuvoa-antava lausunto, kuten komissio näyttää (tietyin varauksin) väittävän. Se myöntää kirjallisissa huomautuksissaan, että unionin tuomioistuimen vastaus on tarpeen, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi antaa vaaditun ratkaisun (*declarator*),<sup>29</sup> mutta tämä ratkaisu on pelkästään neuvoa-antava, eikä sillä ole välittömiä vaikutuksia asianosaisiin.

47. En yhdy tähän näkemykseen, sillä kuten totesin edellä, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisulla voi olla oikeusvaikutuksia siltä osin kuin siinä annetaan asianosaisille, jotka ovat Yhdistyneen kuningaskunnan parlamentin jäseniä, oikeus tehdä unionin oikeuteen perustuva aloite eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolisesta peruuttamisesta.

48. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus väittää myös, että unionin tuomioistuimelta pyydetään neuvoa-antavaa lausuntoa hypoteettisesta peruuttamisesta, jota tämä hallitus ei ole valmis tekemään. Sen mielestä perussopimuksissa ei ole tarkoitettu ennakkoratkaisumenettelyä käytettävän tässä tilanteessa, sillä SEU 50 artiklassa ei määrätä mahdollisuudesta pyytää unionin tuomioistuimelta lausuntoa, toisin kuin SEUT 218 artiklan 11 kohdassa. Se toteaa vielä, että tämän (mahdollisen) peruuttamisen laillisuudesta pitäisi sen toteuttamisen jälkeen nostaa suora kanne, joko jäsenyysselvointeiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne tai kumoamiskanne. Unionin tuomioistuimen neuvoa-antava lausunto poliittisesti niin arkaluonteisessa tilanteessa kuin Brexitin tapauksessa merkitsisi kyseisen hallituksen mukaan puuttumista sellaisten vielä neuvottelujen kohteena olevien päätösten antamiseen, jotka kuuluvat Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpano- ja lainsäädäntövallalle.

49. En yhdy myöskään näihin väitteisiin. Kuten olen jo edellä todennut, unionin tuomioistuimen ei ole annettava neuvoa-antavaa lausuntoa vaan tehtävä yhteistyötä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kanssa, jotta se ratkaisisi *todellisen* oikeusriidan, jossa vastakkain olevien asianosaisten oikeudelliset näkemykset on tarkasti määritelty ja joka edellyttää SEU 50 artiklan tulkintaa. Koska ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pitää epäselvänä, käsittääkö tämän määräyksen mukainen menettely mahdollisuuden peruuttaa yksipuolisesti eroaikomusta koskeva ilmoitus, sen on annettava merkittäviä seurauksia käsittävä vahvistustuomio, joka puolestaan riippuu EU-sopimuksen määräyksen tulkinnasta.

50. Tässä yhteydessä SEUT 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisupyyntö on paras tapa ratkaista esille tuotu epäselvyys ennalta, toisin sanoen odottamatta peruuttamisen tekemistä. Tämän peruuttamismahdollisuuden pelkällä toteamisella, jos unionin tuomioistuin vahvistaa sen, voi itsessään olla asian kannalta merkityksellisiä oikeusvaikutuksia siltä osin kuin se avaa mahdollisuuden siihen, että valittajina olevat parlamentin jäsenet vetoavat siihen ottaessaan kantaa suuntaan tai toiseen.

51. Vastatessaan ennakkoratkaisukysymykseen unionin tuomioistuin ei siis harjoita neuvoa-antavia tehtäviä vaan antaa vastauksen lainkäyttötehtävänsä (eli *oikeuden määrittämistä* koskevan tehtävänsä) nojalla, jotta ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi sen perusteella antaa valittajien esittämästä vahvistusvaatimuksesta tuomion, jolla on tosiasiallinen oikeusvaikutus.

<sup>28</sup> Ks. ennakkoratkaisupyyntöön liitetty lordi Carlowayn lausunto, 7 ja 27 kohta.

<sup>29</sup> ”*Declarator*” tarkoittaa tuomioistuimen ratkaisua, joka annetaan vastauksena sellaisen asianosaisten vaatimukseen, joka vaatii oikeuksiensa tai asemansa olemassaolon *vahvistamista*.

52. Ratkaistessaan tällä tavoin ennakkoratkaisukysymyksen unionin tuomioistuin ei ylitä sille SEU 19 ja SEUT 267 artiklassa annettua toimivaltaa. Sen tulkinta SEU 50 artiklasta ei merkitse puuttumista poliittiseen prosessiin, jossa neuvotellaan Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisesta. Se pikemminkin auttaa selventämään unionin oikeuden asettamia oikeudellisia rajoja tälle erolle, jossa aktiivisia toimijoita ovat Yhdistyneen kuningaskunnan täytäntöönpano- ja lainsäädäntövalta.

53. Kuten unionin tuomioistuin ei voi laiminlyödä velvollisuuksiaan ja välttää antamasta vastausta asianmukaisesti (SEUT 267 artiklan mukaisesti) muotoiltuun kysymykseen muissakaan jäsenvaltioiden kannalta erityisen *arkaluonteisissa* tapauksissa, se ei voi nytkään tehdä niin pelkästään sen vuoksi, että jotkin osapuolet saattavat ymmärtää tämän vastauksen poliittisena eikä puhtaasti lainkäyttövaltaan liittyvänä.

54. Viitaan vielä ennakkoratkaisupyyntöissä mainittuun tuomioon American Express,<sup>30</sup> vaikka vain käsitelläkseni oletettua ristiriitaa nykyisen kantani ja kyseisessä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa puolustamani kannan välillä.<sup>31</sup> Samalla kun pidin judicial review -menettelyjä erinomaisen joustavina, totesin suhtautuvani niihin varauksella ja arvostelin unionin tuomioistuimen liiallista auliutta ottaa käsiteltäväkseen tämänkaltaisten menettelyjen yhteydessä esitettyjä ennakkoratkaisupyyntöjä, ”jos niissä on pyydetty arvioimaan unionin oikeussääntöjen pätevyyttä”.

55. Kyseisessä tapauksessa esitin, että American Expressin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallintoviranomaisten välillä ei ollut todellista vastakkainasettelua: molemmat saattoivat yhteisestä sopimuksesta asian tuomioistuimen käsiteltäväksi, jotta se esittäisi unionin tuomioistuimelle kysymykset, jotka ne olivat itse laatineet. Asianosaisten eriävien kantojen puuttumisen vuoksi kyse ei ollut todellisesta oikeusriidasta vaan pikemminkin niiden suunnittelema keinoitekoisesta prosessuaalisesta järjestelystä, jonka ainoana tarkoituksena oli saada ennakkoratkaisu unionin tuomioistuimelta.

56. Esillä olevassa asiassa ei ole kyse yhdestäkään tällaisesta seikasta, kuten olen edellä todennut. Totean vielä, että joka tapauksessa unionin tuomioistuin katsoi, että kyseinen ennakkoratkaisupyyntö voitiin ottaa tutkittavaksi myös edellä kuvaamissani olosuhteissa.

57. Kaikista näistä syistä katson, että ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamisen edellytykset täyttyvät.

## V Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

58. Voiko jäsenvaltio (tässä tapauksessa Yhdistynyt kuningaskunta) peruuttaa ilmoituksen aikomuksestaan erota unionista sen jälkeen, kun siitä on ilmoitettu Eurooppa-neuvostolle?

30 Tuomio 7.2.2018, C-304/16, EU:C:2018:66.

31 Ratkaisuehdotus 6.7.2017, American Express (C-304/16, EU:C:2017:524, 42–47 kohta).

59. Koska SEU 50 artiklassa ei ole nimenomaista vastausta tähän näennäisesti näin yksinkertaiseen kysymykseen, tarjolla on kolme vaihtoehtoa: a) ei missään tapauksessa; b) kyllä, ehdoitta, tai c) kyllä, tietyin edellytyksin. Minkä tahansa näistä vastauksista perusteleva on epäilemättä monimutkaista, mistä osoituksena on jäsenvaltioissa (erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa) käyty keskustelu ja sen käsittely oikeuskirjallisuudessa.<sup>32</sup>

60. Tämä oikeusriita on johtanut ennakkoratkaisupyyntöön menettelyssä, jossa

- valittajat (Wightman ym.) ja heitä tukevat henkilöt (Tom Brake ja Chirs Leslie) puoltavat yksipuolista peruuttamista, jolle on asetettu tietyt edellytykset
- komissio ja neuvosto sitä vastoin vastustavat yksipuolista peruuttamista mutta katsovat, että SEU 50 artiklassa sallitaan peruuttaminen (jota luonnehdin *suostumukseen perustuvaksi* peruuttamiseksi), jonka Eurooppa-neuvosto on yksimielisesti hyväksynyt.

61. Todellisuudessa asia heijastaa polemiikkaa, joka ilmeni jo oikeuden, sellaisena kuin sen nykyään tunnemme, syntyäaikoina ja joka koskee yksipuolisten tahdonilmaisujen vaikutuksia niiden kohdistuessa kolmansiin ja niiden mahdollista myöhempää peruuttamista. Roomalaisessa oikeudessa sovellettiin tältä osin samanaikaisesti tiukkoja sääntöjä (*optione facta, ius eligendi consumitur*)<sup>33</sup> ja joustavampia sääntöjä, joissa hyväksyttiin näiden tahdonilmaisujen peruuttaminen tai niistä luopuminen (*mutatio consilii*), kunhan se ei tapahtunut kolmannen vahingoksi.

62. Pääasiaa käsitellessäni esitän perusteluni seuraavassa järjestyksessä:

- Tarkastelen ensin kansainvälisen oikeuden sääntöjä, jotka koskevat valtioiden luopumista kansainvälisistä sopimuksista ja myös luopumisen peruuttamista. Tästä tarkastelusta voidaan päätellä, voidaanko kyseisiä sääntöjä soveltaa esillä olevassa asiassa.
- Seuraavaksi esitän tulkinnan SEU 50 artiklasta, joka on *lex specialis*, selvittääkseni, onko sen mukaan estettä sille, että eroaikomusta koskeva ilmoitus peruutetaan yksipuolisesti. Mikäli estettä ei ole, arvioin edellytyksiä, joita jäsenvaltioiden on noudatettava tämän yksipuolisen peruuttamisen toteuttamiseksi.
- Lopuksi käsitelen komission ja neuvoston esille tuomaa mahdollisuutta, joka koskee *suostumukseen perustuvaa* peruuttamista.

32 Ks. kirjoittajista, joiden mielestä eroaikomusta koskeva ilmoitus on mahdollista peruuttaa: Craig, P., "Brexit: A Drama in Six Acts", *European Law Review*, 2016, nide 41, s. 447–468; Eeckhout, P. ja Frantziou, E., "Brexit and Article 50 TEU: A constitutionalist reading", *Common Market Law Review*, 2017, nide 54 (3), s. 695–734; Edward, D., Jacobs F., Lever J., Mountfield H. ja Facenna, G., "In the matter of Article 50 of the Treaty on European Union ('The Three Knights' Opinion)", 2017; Sari, A., "Reversing a withdrawal notification under article 50 TEU: can a Member State change its mind?", *European Law Review*, 2017, nide 42, s. 451–473 ja Tridimas, T., "Article 50: An Endgame without an End?", *King's Law Journal*, 2016, nide 27, s. 297–313.

Ks. kirjoittajista, joiden mielestä peruuttaminen ei ole mahdollista: Gatti, M., "The Article 50 Procedure for Withdrawal from the EU: A Well-Designed Secession Clause", Paper presented at the EU Studies Association (EUSA) Conference, Miami, 4-6, May 2017; Panel 3I – Brexit: Impact upon European Law and Integration, s. 10 (<https://www.eustudies.org/conference/papers/download/431>); Papageorgiou, I., "The (ir-)revocability of the withdrawal notification under Article 50 TEU", Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, 2018 ja Ostendorf, P., "The withdrawal cannot be withdrawn: the irrevocability of a withdrawal notification under Art. 50(2) TEU", *European Law Review*, 2017, nide 42(5), s. 767–776.

33 "Kun valinta on tehty, oikeus valita lakkaa" (Digesto 33.5.2.2–3).



## ***A Valtiosopimuksista luopuminen kansainvälisessä oikeudessa***

### ***1. Wienin yleissopimuksen säännöt, tapaoikeuden säännöt ja valtioiden käytäntö peruuttamisoikeuden osalta***

63. Koska kansainvälisten sopimusten perustana on Wienin yleissopimuksen 26 artiklassa vahvistettu *pacta sunt servanda* -periaate, valtiot ovat olleet haluttomia hyväksymään sitä, että kansainvälisen sopimuksen osapuolena olevalle valtiolle annettaisiin oikeus yksipuolisesti luopua sopimuksesta. Wienin yleissopimuksen 42 artiklassa määrätään sen vuoksi, että ”valtiosopimuksen päätyminen, sen irtisanominen tai osapuolen luopuminen siitä voi tapahtua ainoastaan soveltamalla valtiosopimuksen tai tämän yleissopimuksen määräyksiä”.

64. Mahdollisuudesta luopua valtiosopimuksesta määrätään Wienin yleissopimuksessa nimenomaisesti seuraavaa:

- 54 artiklan mukaan osapuolena oleva valtio voi luopua valtiosopimuksesta kyseessä olevan ”valtiosopimuksen määräysten mukaisesti”<sup>34</sup> tai ”milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa”<sup>35</sup>
- 56 artiklassa määrätään, että jos valtiosopimuksessa ei ole nimenomaisia määräyksiä irtisanomisesta tai luopumisesta, siitä ei voi luopua, ellei osoiteta, että osapuolten tarkoituksena on ollut sallia luopumismahdollisuus, tai ellei oikeus luopumiseen johdu valtiosopimuksen luonteesta.<sup>36</sup>

65. Monenvälisistä valtiosopimuksista yksipuolisesti luopumisesta ei ole ollut kovin paljon kansainvälistä käytäntöä, mutta tällaisia tilanteita on ollut. Viime vuosina tätä käytäntöä on ollut enemmän kansainvälisiä sopimuksia ja kansainvälisiin järjestöihin osallistumista vastustavien tiettyjen hallitusten vastahakoisuuden vuoksi.<sup>37</sup>

66. On myös ollut tilanteita, joissa valtiosopimuksesta on luovuttu tietyksi ajaksi, minkä jälkeen tähän samaan valtiosopimukseen on liitytty uudelleen. Yksi asian kannalta merkityksellisimmistä tilanteista koski Euroopan kommunistisia maita kylmän sodan alussa, kun ne lähtivät Maailman terveysjärjestöstä (WHO) ja Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestöstä (Unesco). Koska kummankaan kansainvälisen järjestön perustamissopimuksessa ei ollut eroamista koskevaa määräystä, länsimaat väittivät, että asia riippuisi muiden sopimusvaltioiden suostumuksesta. Kommunistiset maat vetosivat kantansa tueksi kansainvälisen oikeuden yleisenä periaatteena siihen, että valtioilla ei voi olla velvollisuutta jatkaa sopimuksen osapuolena vastoin tahtoaan.<sup>38</sup>

34 Juuri tästä on kyse SEU 50 artiklan tapauksessa.

35 Wienin yleissopimuksen 64–68 artiklassa vahvistetaan menettelysäännöt, joita on noudatettava, kun kysymyksessä on monenvälisestä valtiosopimuksesta luopuminen Wienin yleissopimuksen 54 ja 56 artiklan mukaisesti.

36 Tässä viimeksi mainitussa tilanteessa osapuolen on ilmoitettava vähintään 12 kuukautta aikaisemmin aikomuksestaan luopua valtiosopimuksesta.

37 Ks. vertailevasta tutkimuksesta Helfer, R. L., ”Exiting treaties”, *Virginia Law Review*, nide 91, marraskuu 2005, s. 1579–1648 sekä Brölmann, C., Collins, R., El Droubi, S. ja Wessel, R., ”Exiting International Organizations. A brief introduction”, draft to be published in *International Organizations Law Review*, 2018, nro 2 ja Bradley, C. ja Helfer, R. L., ”Treaty Exit in the United States: Insights from the United Kingdom or South Africa?”, *AJIL*, 2018, nide 111, s. 428–433. Afrikan unioni on ilmoittanut useiden valtioiden eroavan kansainvälisestä rikostuomioistuimesta: Decision on the International Criminal Court, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622 (XXVIII), 31.1.2017 ja Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (29.1.2018).

38 Dock, M.C., ”Le retrait des membres des organisations internationales de la famille des Nations Unies”, *Annuaire français de droit international*, 1994, s. 111.



67. Näiden tapahtumien seurauksena Unescon perustamissopimusta muutettiin sisällyttämällä siihen määräys, jossa vahvistettiin oikeus yksipuoliseen eroamiseen.<sup>39</sup> Tätä määräystä ovat käyttäneet Yhdistynyt kuningaskunta (joka erosi Unescosta 31.12.1985 ja liittyi siihen uudelleen 1.7.1997) ja Yhdysvallat (joka erosi siitä 31.12.1984 ja liittyi siihen uudelleen 3.10.2003). Vuonna 2017 Yhdysvallat on jälleen eronnut tästä kansainvälisestä järjestöstä, samoin kuin Israel.<sup>40</sup>

68. Siltä osin kuin kyse on kansainvälisistä sopimuksista luopumista koskevien ilmoitusten peruuttamisesta, muutamien historiallisten ennakkotapausten<sup>41</sup> ohella on myös uudempia tilanteita, jotka voivat olla esillä olevan asian kannalta kiinnostavia. Viittaaan konkreettisesti Panaman, Gambian ja Etelä-Afrikan tasavallan tapauksiin.<sup>42</sup>

69. Panaman hallitus ilmoitti<sup>43</sup> 19.8.2009 luopuvansa Keski-Amerikan parlamentin ja muiden poliittisten elinten perustamissopimuksesta (Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas, jäljempänä Parlacen)<sup>44</sup> ja vetosi Wienin yleissopimuksen 54 artiklan b kohtaan. Parlacenin jäsenten kieltäytyttyä hyväksymästä ilmoitusta Panaman hallitus pyysi Asamblea Nacionalia (Panaman kansalliskokous) hyväksymään 11.12.2011 päivätyn lain nro 78, joka perustui tähän ilmoitukseen ja jossa säädettiin kyseisen perustamissopimuksen Panaman ratifiointiasiakirjojen kumoamisesta. Panaman Corte Suprema de Justicia (ylin tuomioistuin) totesi kuitenkin kyseisen lain perustuslain vastaiseksi siltä osin kuin se oli ristiriidassa Panaman perustuslain 4 §:n kanssa ("Panaman tasavalta noudattaa kansainvälisen oikeuden sääntöjä"), sillä Parlacenin perustamissopimus ei sisältänyt nimenomaista luopumista koskevaa määräystä, eikä luopuminen ollut mahdollista Wienin yleissopimuksen 54 ja 56 artiklan mukaisesti.<sup>45</sup> Tämän tuomion seurauksena Panaman eroilmoitus peruutettiin ja kyseinen maa osallistui jälleen Parlaceniin.<sup>46</sup>

70. Kaksi muuta tapausta liittyvät kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) perustamissopimukseen eli vuoden 1998 Rooman perussääntöön:<sup>47</sup>

– Gambian hallitus peruutti helmikuussa 2017 uuden presidentin tultua valtaan marraskuussa 2016 tekemänsä eroilmoituksen.<sup>48</sup>

39 Lontoossa 16.11.1945 hyväksytyn Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön perustamissopimuksen II artiklan 6 kappaleessa (joka on hyväksytty yleiskokouksen 8. kokouksessa (1954) (8 C/Päätöslauselmat, s. 12)) määrätään seuraavaa: "Jokainen järjestön jäsenvaltio tai kumppanuusjäsen voi erota järjestöstä ilmoittamalla siitä pääjohtajalle. Ilmoitus tulee voimaan sen tekemistä seuraavan vuoden 31 päivänä joulukuuta. Ero ei vaikuta asianomaisen valtion taloudellisiin velvoitteisiin järjestöön nähden eron voimaantulopäivänä. Kumppanuusjäsenen eroilmoituksen tekee sen puolesta jäsenvaltio tai viranomainen, joka vastaa sen kansainvälisistä suhteista."

40 <http://www.unesco.org/new/en/member-states/member-states-information/>

41 Espanja lähti Kansainliitosta vuonna 1926 mutta peruutti päätöksensä vuonna 1928 ja osallistui aktiivisesti sen yhdeksänteen istuntokauteen.

42 Papageorgiou, I., mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 9 ja 10.

43 <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/4755->

44 Tähän perustamissopimukseen, jossa ei ole nimenomaista luopumista koskevaa määräystä, voi tutustua osoitteessa <http://www.parlacen.int/Informaci%C3%B3nGeneral/MarcoPol%C3%ADticoJur%C3%ADdico/TratadoConstitutivo.aspx>

45 Corte Suprema de Justicia tuomio (täysistunto) 2.2.2012

([https://vlex.com.pa/vid/accion-inconstitucionalidad-sala-pleno-375091942?\\_ga=2.13901559.115975578.1539971406-1717765214.1539971406](https://vlex.com.pa/vid/accion-inconstitucionalidad-sala-pleno-375091942?_ga=2.13901559.115975578.1539971406-1717765214.1539971406)).

46 <http://www.parlacen.int/Actualidad/Actualidad/tabid/146/EntryId/369/Reintegro-de-Panama-al-PARLACEN.aspx>

47 Rooman perussääntöön teksti sisältyy 17.7.1998 päivättyyn asiakirjaan A/CONF.183/9, jota on tarkistettu 10.11.1998, 12.7.1999, 30.11.1999, 8.5.2000, 17.1.2001 ja 16.1.2002 hyväksytyillä pöytäkirjoilla. Perussääntö tuli voimaan 1.7.2002. Äskettäin Afrikan unioni uhkasi ICC:tä useilla eroilla (Decision on the International Criminal Court, AU Doc Assembly/AU/Dec. 622 (XXVIII) (31.1.2017) ja Annex-Withdrawal Strategy Document to the Decision on the International Criminal Court, AU Doc Assembly/AU/Dec.672 (XXX) (29.1.2018)).

48 Assembly of States Parties President welcomes Gambia's decision not to withdraw from the Rome Statute, ICC [Press Communique], 17.2.2017 (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=PR1274>).

– Etelä-Afrikan hallitus, joka oli lokakuussa 2016 ilmoittanut eroavansa Rooman perussäännöstä,<sup>49</sup> ilmoitti maaliskuussa 2017<sup>50</sup> peruuttavansa tämän ilmoituksen, koska Etelä-Afrikan High Court oli todennut sen pätemättömäksi.<sup>51</sup>

71. Tämän kansainvälisen käytännön valossa on pohdittava, onko mahdollisuus peruuttaa eroilmoitukset saanut kansainvälisen tapaoikeuden säännön aseman. Toisin sanoen on selvitettävä, käsittääkö Wienin yleissopimuksen 68 artikla, jonka mukaan 65 ja 67 artiklassa tarkoitettu tiedotus tai asiakirja voidaan peruuttaa milloin tahansa ennen sen vaikutuksen alkamista, kansainvälisen tapaoikeuden säännön.

72. Wienin yleissopimuksen 65–68 artikla sisältyvät sen V osan 4 osastoon, joka käsittää menettelysäännöt, joita on noudatettava vedottaessa perusteeseen, joka koskee valtiosopimuksen pätevyyttä, saattamista se päätymään, siitä luopumista tai sen soveltamisen keskeyttämistä.

- 65 artiklassa veloitetaan valtio, joka haluaa luopua valtiosopimuksesta, ilmoittamaan aikomuksestaan muille sopimusvaltioille ja esittämään ehdotettu toimenpide valtiosopimuksen suhteen ja sen perustelut. Näillä muilla valtiolla on vähintään kolme kuukautta aikaa esittää vastaväite luopumiselle.
- Jos vastaväitteitä ei ole esitetty, valtio, joka haluaa luopua valtiosopimuksesta, voi 67 artiklan nojalla vahvistaa sen kirjallisella luopumisasiakirjalla ja saattaa sen tiedoksi muille sopimusvaltioille.
- 68 artiklan mukaan ”tiedotus tai asiakirja, jota tarkoitetaan 65 ja 67 artiklassa, voidaan peruuttaa milloin tahansa ennen sen vaikutuksen alkamista”.

73. Wienin yleissopimuksen 68 artikla annettiin ilman, että hallitustenväliseen konferenssiin, joka laati tämän yleissopimuksen kansainvälisen oikeuden toimikunnan esittämän artiklojen luonnoksen perusteella, osallistuneet valtiot olisivat esittäneet eriäviä mielipiteitä, eikä myöskään tässä toimikunnassa ollut siitä erimielisyyttä.<sup>52</sup>

49 Syynä oli sen vastustaminen, että Sudanin presidentti Al Bashir oli pidätetty ja luovutettu kansainväliselle rikostuomioistuimelle tämän osallistuessa Etelä-Afrikassa kesäkuussa 2015 pidettyyn Afrikan unionin huippukokoukseen.

50 Assembly of States Parties President welcomes the revocation of South Africa’s withdrawal from the Rome Statute, [Press Communiqué], 11.3.2017 (<https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=pr1285>).

51 Hallitus oli ilmoittanut erostaan ilman, että Etelä-Afrikan parlamentti olisi ensin hyväksynyt sitä, mikä merkisi High Courtin mukaan Etelä-Afrikan perustuslain rikkomista, minkä vuoksi kyseinen tuomioistuin määräsi hallituksen peruuttamaan kyseisen ilmoituksen. Etelä-Afrikan High Courtin (Gauteng Division, Pretoria) tuomio, asia nro 83145/2016, 22.2.2017, Democratic Alliance v. Minister of International Relations and Cooperation, 2017 (3) SA 212 (GP).

52 Luonnos hyväksyttiin antamalla 94 puoltavaa ääntä eikä yhtään vastustavaa ääntä, ja kahdeksan pidättäytyi äänestämästä. Ks. 28. Plenary Meeting (16.5.1969), United Nations, Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, Second Session (New York: United Nations, 1970), s. 157.

74. Tämän seikan perusteella voitaisiin katsoa, että Wienin yleissopimuksen 68 artiklalla on kodifioitu tapaoikeuden sääntö.<sup>53</sup> Kuitenkin määräyksen, joka liittyy 65 ja 67 artiklaan, voitaisiin katsoa olevan pikemminkin menettelysääntö, joka ilmentää kansainvälisen käytännön asteittaista kehitystä eikä kodifiointia.<sup>54</sup> Yhteisöjen tuomioistuin arvioi asiaa näin Wienin yleissopimuksen 65 artiklan osalta tuomiossa Racke,<sup>55</sup> ja mielestäni sama arviointi voidaan ulottaa koskemaan Wienin yleissopimuksen 68 artiklaa (joskin myönnän, että tästä on erilaisia näkemyksiä).<sup>56</sup>

75. Koska tässä tilanteessa vallitsee suhteellinen epävarmuus, jota valtioiden viimeaikainen käytäntö kansainvälisistä sopimuksista luopumista koskevien ilmoitusten peruuttamisesta ei ole poistanut, mielestäni on vaikeaa ajatella, että unionin tuomioistuin voisi todeta Wienin yleissopimuksen 68 artiklan sisällön voimassa olevan *tapaoikeuden säännöksi*, kun sen mukaan jäsenvaltion ilmoitukset valtiosopimuksesta luopumisesta voidaan yksipuolisesti peruuttaa siihen asti, kunnes sen vaikutukset ovat alkaneet.

76. Riippumatta siitä, onko Wienin yleissopimuksen 68 artikla kansainvälisen tapaoikeuden sääntö vai ei, sitä voidaan pitää merkittävänä tulkintalähteenä, kuten selitän jäljempänä.

## *2. Wienin yleissopimuksen valtiosopimuksista luopumista koskevien määräysten soveltaminen Euroopan unioniin ja sen jäsenvaltioihin*

77. Voidaanko Wienin yleissopimuksen sääntöjä kansainvälisistä sopimuksista luopumisesta soveltaa jäsenvaltion eroon Euroopan unionista? Miten Wienin yleissopimus mahdollisesti nivoutuisi SEU 50 artiklan määräysten kanssa?

78. Euroopan unionista tehty sopimus on valtioiden välinen kansainvälinen sopimus ja samalla kansainvälisen järjestön (Euroopan unionin) perustamisasiakirja. Sellaisena siihen sovellettaisiin Wienin yleissopimusta tämän yleissopimuksen 5 artiklan mukaisesti.<sup>57</sup> On kuitenkin muistettava, että unioni ei ole Wienin yleissopimuksen osapuoli, kuten eivät myöskään tietyt sen jäsenvaltiot (Ranska, Romania). Näin ollen Wienin yleissopimuksen määräykset valtiosopimuksesta luopumisesta ja sen mahdollisesta peruuttamisesta ja erityisesti Wienin yleissopimuksen 68 artikla eivät ole sovellettavissa unionin oikeudessa kansainvälisinä sopimusmääräyksinä.

53 Tzanakopoulos, A., "Article 68 of the 1969 Vienna Convention on the Law of Treaties", teoksessa Corten, O. ja Klein, P. (toim.), *The Vienna Conventions on the Law of Treaties – A Commentary*, Oxford University Press, 2011, nide II, s. 1565. Sitä vastoin Krieger, H., "Article 68", teoksessa Dörr, O. ja Schmalenbach, K. (toim.), *Vienna Convention on the Law of Treaties – A Commentary*, 2. painos, Springer, Berliini, 2018, s. 1259, esittää kannan, joka pikemminkin puoltaa 68 artiklan luonnehtimista tapaoikeuden säännöksi.

54 Kansainvälinen tuomioistuin totesi 3.2.2006 antamassaan tuomiossa Aseelliset toimet Kongon alueella, Kongon demokraattinen tasavalta vastaan Ruanda – Uusi valitus 2002, I.C.J. Reports, 2006, s. 6, 125 kohta, että Wienin yleissopimuksen 66 artikla ei sisällä kansainvälistä tapaoikeutta. Sama tuomioistuin katsoi kuitenkin 25.9.1997 antamassaan tuomiossa Hanke Gabčíkovo – Nagymaros (Unkari v. Slovakia), I.C.J. Reports 1997, s. 7, 109 kohta, että Wienin yleissopimuksen 65 ja 67 artikla eivät merkitse tapaoikeuden kodifiointia, mutta ne kuitenkin heijastavat tapaoikeutta ja sisältävät tiettyjä prosessuaalisia periaatteita, jotka perustuvat velvollisuuteen toimia vilpittömässä mielessä.

55 Tuomio 16.6.1998 (C-162/96, EU:C:1998:293, 59 kohta): "[Wienin yleissopimuksen 65 artiklan] yksittäiset menettelyä koskevat määräykset [eivät] ole kansainvälistä tapaoikeutta". Vielä selvemmin asiaan otti kantaa julkisasiamies Jacobs tässä asiassa esittämässään ratkaisuehdotuksessa (C-162/96, EU:C:1997:582, 96 kohta), jossa hän totesi, että "Wienin yleissopimuksen 65 artiklassa määrätään asian kannalta merkityksellistä menettelyä koskevista vaatimuksista, mutta nämä vaatimukset eivät näytä täysin vastaavan kansainvälisen tapaoikeuden vaatimuksia. Wienin yleissopimuksen määräykset menettelyä koskevista vaatimuksista ovat ilmeisesti – kuten olettaa voikin – tarkempia ja konkreettisempia kuin kansainvälisen tapaoikeuden säännöt".

56 Ks. tästä kysymyksestä vastakkaisia kantoja puolustaneet Sari, A., mainittu edellä alaviitteessä 32, nro 3, s. 466–469, joka on taipuvainen pitämään 68 artiklaa osoituksena tapaoikeuden säännöstä, ja Papageorgiou, I., mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 13–16, jonka mielestä 68 artikla on asteittaista kehitystä ilmentävä sääntö.

57 Wienin yleissopimuksen 5 artiklassa, joka koskee kansainvälisiä järjestöjä perustavia valtiosopimuksia sekä valtiosopimuksia, jotka on hyväksytty kansainvälisessä järjestössä, määrätään, että tämä yleissopimus "koskee jokaista kansainvälisen järjestön perusasiakirjana olevaa valtiosopimusta sekä valtiosopimusta, joka on hyväksytty kansainvälisessä järjestössä vaikuttamatta järjestön asianomaisiin sääntöihin".

79. Kansainvälisen tapaoikeuden säännöt sitovat kuitenkin jäsenvaltioita ja Euroopan unionia, ja ne voivat olla unionin oikeudessa oikeuksien ja velvollisuuksien lähteenä.<sup>58</sup>

80. Koska suhtaudun varauksella siihen, että Wienin yleissopimuksen 68 artiklassa vahvistettua valtiosopimuksista luopumista koskevien ilmoitusten peruutettavuutta koskevaa sääntöä voitaisiin pitää kansainvälisen tapaoikeuden sääntönä, en katso olevan mahdollista käyttää sitä oikeusperustana sille, että jäsenvaltio eroaisi unionista SEU 50 artiklan menettelyn ulkopuolella.

81. Euroopan unionin perussopimuksissa on nimenomainen eroamista koskeva määräys (SEU 50 artikla), mikä merkitsee *lex specialista* kansainvälisen oikeuden asiaa koskeviin sopimusmääräyksiin (Wienin yleissopimuksen 54, 56 ja 64–68 artikla) nähden. Näin ollen jäsenvaltion luopumisen unionin perussopimuksista on tapahduttava lähtökohtaisesti SEU 50 artiklan määräyksiä noudattaen.

82. Mikään ei kuitenkaan estä turvautumasta tulkinnassa Wienin yleissopimuksen 54, 56, 65 ja 67 artiklaan ja erityisesti 68 artiklaan sellaisten tulkintaperiaatteiden johtamiseksi, jotka osaltaan auttavat poistamaan epäselvyydet kysymyksissä, joista ei ole nimenomaisesti määrätty SEU 50 artiklassa. Tämä koskee eroilmoitusten peruutettavuutta, josta SEU 50 artiklassa ei todeta mitään.

83. Tässä vuorovaikutuksessa ei ole mitään tavallisuudesta poikkeavaa. Unionin tuomioistuin on käyttänyt valtiosopimusten tulkintaa koskevia Wienin yleissopimuksen määräyksiä ja erityisesti sen 31 ja 32 artiklaa<sup>59</sup> selventääkseen unionin perussopimusten määräysten,<sup>60</sup> unionin kolmansien maiden kanssa tekemien kansainvälisten sopimusten määräysten, johdetun oikeuden säännösten<sup>61</sup> ja jopa jäsenvaltioiden kahdenvälisten sopimusten määräysten merkitystä, kun riita on saatettu sen käsiteltäväksi välityssopimuksen nojalla (SEUT 273 artikla).<sup>62</sup>

84. Tässä tapauksessa on tulkittava SEU 50 artiklaa, jossa määrätään eroamista koskevasta oikeudesta. Tällainen mahdollisuus – samoin kuin unionin perussopimusten tarkistus (SEU 48 artikla), liittyminen (SEU 49 artikla) ja ratifiointi (SEU 54 artikla) – liittyy sopimusten alkuperään ja on tyypillinen kansainvälisen oikeuden kysymys.

58 Tuomio 27.2.2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, 47 kohta): ”Unionin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan lisäksi käytettävä toimivaltaansa noudattamalla kokonaisuudessaan kansainvälistä oikeutta, johon kuuluvat paitsi yleisen kansainvälisen oikeuden ja kansainvälisen tapaoikeuden säännöt ja periaatteet myös unionia sitovien kansainvälisten sopimusten määräykset (ks. vastaavasti tuomio 24.11.1992, *Poulsen ja Diva Navigation*, C-286/90, EU:C:1992:453, 9 kohta; 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, 291 kohta ja tuomio 21.12.2011, *Air Transport Association of America ym.*, C-366/10, EU:C:2011:864, 101 ja 123 kohta)”.  
59 Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan ”valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”. Wienin yleissopimuksen 32 artiklassa määrätään täydentävistä tulkintakeinoista, joita ovat konkreettisesti valtiosopimuksen valmistelutyöt ja valtiosopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet.

60 15.9.2011 annetussa tuomiossa komissio v. Slovakia (C-264/09, EU:C:2011:580, 41 kohta) todetaan, että ”vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 307 artiklan ensimmäisellä kohdalla on tarkoitus täsmentää kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti, sellaisina kuin ne ilmenevät erityisesti valtiosopimusoikeutta koskevan 23.5.1969 tehdyn Wienin yleissopimuksen 30 artiklan 4 kappaleen b kohdasta, että EY:n perustamissopimuksen soveltaminen ei vaikuta kyseessä olevan jäsenvaltion velvoitteeseen kunnioittaa aikaisemmasta sopimuksesta kolmansille valtioille johtuvia oikeuksia ja noudattaa vastaavia velvollisuuksiaan”. Ks. myös tuomio 14.10.1980, *Burgoa* (812/79, EU:C:1980:231, 8 kohta).

61 Tuomio 25.2.2010, *Brita* (C-386/08, EU:C:2010:91, 43 kohta); 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, 291 kohta); tuomio 24.11.2016, *SECIL* (C-464/14, EU:C:2016:896, 94 kohta); tuomio 21.12.2016, *Polisario-rintama* (C-104/16 P, EU:C:2016:973, 86 kohta) ja tuomio 27.2.2018, *Western Sahara Campaign UK* (C-266/16, EU:C:2018:118, 58 kohta). 11.7.2018 annetussa tuomiossa *Bosphorus Queen Shipping* (C-15/17, EU:C:2018:557, 67 kohta) todetaan seuraavaa: ”Montego Bayn yleissopimuksen määräysten tulkitsemiseksi on viitattava Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kappaleen määräyksissä ilmaistuihin kansainvälisen tapaoikeuden sääntöihin, jotka sitovat unionin toimielimiä ja ovat osa unionin oikeusjärjestystä – ja joista ilmenee, että valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa”.

62 Tuomio 12.9.2017, *Itävalta v. Saksa* (C-648/15, EU:C:2017:664, 39 kohta).

85. Toistan vielä, että SEU 50 artikla, jonka sanamuoto pohjautui Wienin yleissopimuksen 65–68 artiklaan,<sup>63</sup> on *lex specialis* suhteessa kansainvälisen oikeuden yleisiin sääntöihin, jotka koskevat valtiosopimuksista luopumista, mutta se ei ole itsessään riittävä määräys, jolla säänneltäisiin tyhjentävästi joka ainoaa tämän eroprosessin yksityiskohtaa.<sup>64</sup> Mikään ei siis estä SEU 50 artiklan aukkojen täyttämiseksi vilkaisemasta Wienin yleissopimuksen 68 artiklaan, vaikka se ei kuvastaisikaan suppeassa merkityksessä kansainvälisen tapaoikeuden sääntöä.

### ***B Eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen SEU 50 artiklan perusteella***

86. SEU 50 artiklan mukainen menettely, joka lisättiin tähän perussopimukseen Lissabonin sopimuksella tehdyllä uudistuksella, alkaa eropäätöksellä, joka jäsenvaltion on tehtävä ”valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti”.

87. Unionin tuomioistuin on esittänyt menettelyn seuraavien vaiheiden sisältävän tiivistäen seuraavaa: ”– ensinnäkin ilmoituksen Eurooppa-neuvostolle eroaikomuksesta, toiseksi sopimuksen neuvottelemisen ja tekemisen eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä ottamalla 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 päättä yksimielisesti pidentää tätä määräaika”.<sup>65</sup>

88. Sen selvittämiseksi, sallitaanko SEU 50 artiklassa eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen vai ei, kun artiklassa ei siitä määrätä, on turvauduttava unionin tuomioistuimen tavallisesti käyttämiin tulkintatekniikoihin<sup>66</sup> ja toissijaisesti Wienin yleissopimuksen 31 ja 32 artiklassa määrättyyn.

89. Totean jo tässä vaiheessa, että mielestäni SEU 50 artiklassa sallitaan ilmoituksen tehneen jäsenvaltion yksipuolinen peruuttaminen erosopimuksen tekemiseen saakka.

#### *1. SEU 50 artiklan sanamuodon ja asiayhteyden mukainen tulkinta*

90. Yleisellä tasolla on mahdollista vedota joko siihen, että kaikki, mitä jossakin normissa ei kielletä, on sallittua, tai siihen, että laissa säätämättä jättäminen merkitsee oikeuden puuttumista.<sup>67</sup> Koska SEU 50 artiklasta ei saada suoraa vastausta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymykseen, sanamuodon mukaista tulkintaa ei todellisuudessa voida soveltaa, ja kyseistä artiklaa on tarkasteltava asiayhteydessään, jolloin on tutkittava sen merkitystä ja otettava huomioon sen tarkoitus siinä laajemmassa normikokonaisuudessa, jonka osa se on.

63 Tämä todetaan Eurooppa-valmistelukunnan valmisteluasiakirjoissa, jotka ovat SEU 50 artiklan sanamuodon perustana. Ks. asiakirja CONV 648/03, X osasto: Unionin jäsenyyden, 2.4.2003, liite II, s. 9 (<http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fi/03/cv00/cv00648.fi03.pdf>), jossa todetaan seuraavaa: ”Tätä määrystä ei ole nykyisissä perussopimuksissa. Siinä vahvistetaan menettely, jota noudatetaan silloin, kun jokin jäsenvaltio päättää erota Euroopan unionista. Tämän määräyksen mukainen menettely pohjautuu osittain valtiosopimus-oikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen” (kursivointi tässä).

64 Ks. Odermatt, J:n vastakkainen näkemys: ”Brexite ja International law: disentangling legal orders”, *Emory International Law Review*, nide 31, 2017, s. 1065.

65 Tuomio 19.9.2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, 46 kohta).

66 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkinnassa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (tuomio 25.1.2017, Vilkas, C-640/15, EU:C:2017:39, 30 kohta ja tuomio 16.11.2016, Hemming ym., C-316/15, EU:C:2016:879, 27 kohta).

67 ”Ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit” (kun laissa tahdotaan säätää asiasta, siinä säädetään, kun ei tahdota, jätetään säätämättä).



91. SEU 50 artiklan 1 kohdassa määrätään menettelyn ensimmäisestä vaiheesta toteamalla, että ”jäsenvaltio voi *valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti* päättää erota unionista”. Tämä ensimmäinen (kansallinen) vaihe on siis yksinomaan eroavan jäsenvaltion vastuulla, sillä ero on jokaiselle unionin perussopimusten osapuolena olevalle valtiolle tunnustettu oikeus.

92. Eropäätös, jonka eroava jäsenvaltio tekee yksipuolisesti suvereniteettiaan käyttäen,<sup>68</sup> edellyttää SEU 50 artiklan mukaan ainoastaan, että se on tehty sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Velvollisuus ilmoittaa eroaikomuksesta Eurooppa-neuvostolle ja siitä tehtävän sopimuksen neuvottelemiselle asetettu kahden vuoden määräaika ovat pelkästään muutoseikkoja, eivätkä ne rajoita alkuperäisen eropäätöksen yksipuolisuutta.

93. Kuten edellä on jo todettu, eroamista koskevan oikeuden sanamuoto SEU 50 artiklassa pohjautuu kansainvälisen oikeuden sääntöihin (erityisesti Wienin yleissopimuksen 54 ja 56 artiklaan). Mielestäni tämä on loogista, koska kansainvälisestä sopimuksesta luopuminen on määritelmän mukaisesti sopimusvaltion yksipuolinen toimi. Samoin kuin oikeus valtiosopimuksen tekemiseen (treaty making power) oikeus irtautua valtiosopimuksesta (siitä luopuminen tai sen irtisanominen), jonka osapuoli valtio on, ilmentää tämän valtion suvereniteettia. Jos valtion päätös valtiosopimuksen tekemisestä on yksipuolinen, myös siitä luopumisesta tehtävä päätös on yksipuolinen.

94. Eropäätöksen yksipuolisuus puoltaa mahdollisuutta peruuttaa yksipuolisesti ilmoitus tästä päätöksestä siihen saakka, kunnes sillä on lopullisia vaikutuksia. Tältä kannalta yksipuolinen peruuttaminen ilmentäisi niin ikään eroavan valtion, joka päättää tarkistaa alkuperäistä päätöstään, suvereniteettia.

95. Ensimmäisen vaiheen yksipuolisuus ulottuu siis nähdäkseni myös SEU 50 artiklan mukaisen menettelyn toiseen vaiheeseen eli neuvotteluvaiheeseen, joka alkaa eroaikomusta koskevalla ilmoituksella Eurooppa-neuvostolle ja kulminoituu kahden vuoden kuluttua, jollei Eurooppa-neuvosto pääte yksimielisesti pidentää tätä määräaikaa. On kuitenkin selvää, että tässä toisessa vaiheessa yksipuolisuuden vastavoimana on unionin toimielinten toiminta, jota tarkastelen jäljempänä.

96. Eroilmoitusten peruutettavuuden hyväksymisen puolesta on uskoakseni painavampia perusteluja kuin sitä vastaan (vaikka myönnän, että näillä perusteluilla on painoarvoa) seuraavaksi esittämistäni syistä.

97. Ensinnäkin SEU 50 artiklassa asetetaan jäsenvaltiolle, joka päättää erota unionista, hyvin vähän aineellisia ja menettelyllisiä velvollisuuksia:

- sen on ilmoitettava (tällä tarkoitettaneen kirjallista ilmoitusta, vaikka sitä ei täsmennetä) Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan, mutta sillä ei ole velvollisuutta perustella sitä tai esittää syitä, joiden vuoksi se on päätynt eroamaan unionista
- sen on odotettava kaksi vuotta ilmoituksesta, minkä jälkeen valtio voi ilman muuta lähteä unionista,<sup>69</sup> sillä sopimuksen tekeminen ei ole edellytyksenä eron toteutumiselle.<sup>70</sup>

68 Komissio myöntää, että ”oikeus erota unionista on jokaisen jäsenvaltion yksipuolinen oikeus” (kirjalliset huomautukset, 17 kohta).

69 Tästä syystä on katsottu, että SEU 50 artiklan mukainen eroamista koskeva oikeus on yksipuolinen ja ehdoton. Ks. Closa Montero, C., ”Interpreting Article 50: exit and voice and...what about loyalty?”, EUI Working Paper RSCAS 2016/71, s. 12–16, ja Mariani, P., *Lasciare l’Unione Europea. Riflessioni giuridiche sul recesso nei giorni di Brexit*, Egea, Milano, 2018, s. 94–101.

70 Vilpittömän yhteistyön periaate velvoittaisi eroavan valtion enintään aloittamaan neuvottelut unionin kanssa eroamista koskevien ehtojen vahvistamiseksi, mutta tämä velvollisuus koskee menettelyä eikä lopputulosta.



98. Nämä neuvotteluvaiheen piirteet ovat ensimmäinen osoitus siitä, että eroaikomuksesta ilmoittanut valtio säilyttää kahden vuoden ajan niin sanotusti *määräysvaltansa* kyseisessä ilmoituksessa antamansa tahdonilmaisun osalta. Kuten muilla oikeudenaloilla ilman nimenomaista kieltoa tai normia, jossa määrättäisiin toisin, yksipuolisesti tahdonilmaisunsa toiselle esittänyt osapuoli voi peruuttaa sen siihen saakka, kunnes sillä on vaikutuksia vastaanottajan toimella tai sopimuksen allekirjoittamisella ilmenevän hyväksymisen seurauksena.

99. Toiseksi SEU 50 artiklan 2 kohdassa määrätään, että ”jäsenvaltio, joka päättää erota, ilmoittaa *aikomuksestaan* Eurooppa-neuvostolle”. Määräys koskee ilmoitusta eroa koskevasta ”aikomuksesta” eikä itse erosta, sillä ero voi toteutua vain sopimusteitse tai ilman sopimusta kahden vuoden ajanjakson kulumisen seurauksena.

100. *Aikomukset* eivät ole lopullisia ja voivat muuttua. Se, joka ilmoittaa aikomuksestaan kolmannelle, voi luoda tälle kolmannelle odotuksia, mutta sillä ei ole velvollisuutta pysyä tässä aikomuksessaan peruuttamattomasti. Tämän vaikutuksen tuottaminen edellyttäisi, että tätä aikomusta koskevaan ilmoitukseen sisältyisi nimenomainen viittaus tähän peruuttamattomuuteen.

101. On selvää, että tämä pikemminkin sanamuotoon liittyvä perustelu ei ole niin vakuuttava kuin ensi arviolta näyttää, sillä SEU 50 artiklan 2 kohdassa itsessään käytetään sanaa *päätös* (”jäsenvaltio, joka *päättää* erota, ilmoittaa *aikomuksestaan*”) samoin kuin 1 kohdassa (”jäsenvaltio voi – – *päättää*”). Määräyksen 2 kohdassa olisi kuitenkin voitu käyttää ilmaisua ”ilmoittaa tästä päätöksestä” (tai muuta vastaavaa ilmaisua) ilmaisun ”ilmoittaa aikomuksestaan” sijaan. Tällä viimeksi mainitulla sanamuodolla, joka ei varmasti johdu epähuomiosta, on oltava jokin merkitys.

102. Voidaan siis katsoa, että se, että SEU 50 artiklan 2 kohdassa käytetään sanaa ”aikomus” ja aikamuotoa *presens* (”joka päättää” eikä ”joka on päättänyt”), antaa valtiolle oikeuden peräytyä menettelyn aikana ja olla saattamatta alkuperäistä eroaikomustaan voimaan, edelleen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti.<sup>71</sup>

103. Kolmanneksi on huomattava, että ensimmäisen ja toisen menettelyvaiheen välillä on yhteys, mikä myös korostaa sitä, miten yksipuolisuus alkuvaiheessa vaikuttaa seuraavaan vaiheeseen. Neuvottelut voidaan käynnistää ainoastaan eroaikomusta koskevalla ilmoituksella, mitä varten on välttämätöntä, että jäsenvaltio on noudattanut valtiosääntönsä asettamia vaatimuksia.

104. Eropäätös voidaan kuitenkin kumota, jos se, jolla on sen kumoamiseen oikeus (yleensä kunkin valtion ylimmät tuomioistuimet), toteaa, että päätöstä ei ole tehty valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti. Tässä tilanteessa on mielestäni kiistatonta, että aikomuksestaan ilmoittaneen valtion on myös ilmoitettava, että se peruuttaa yksipuolisesti tämän ilmoituksen, koska sen alkuperäinen päätös ei täyttänyt välttämätöntä edellytystä.

105. Vaikka tässä ei ole kyse täsmälleen samasta tilanteesta kuin edellisessä kohdassa on kuvattu, jos valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisen menettelyn (esim. kansanäänestyksen, parlamentin äänestyksen, jolla voi olla vaikutusta, aiemman opposition enemmistöön johtaneiden yleisten vaalien tai muun tilanteen) seurauksena jäsenvaltion alkuperäistä päätöstä tarkistetaan ja sen valtiosääntöoikeudellinen perusta lakkaa siten olemasta, on mielestäni myös loogista, että SEU 50 artiklan 1 kohdan mukaisesti kyseinen valtio voi ja että sen täytyy ilmoittaa tästä muutoksesta Eurooppa-neuvostolle.

71 Edward, D., Jacobs F., Lever J., Mountfield H. ja Facenna, G., mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 18 ja 19.

106. Molemmissa tilanteissa menettelyn ensimmäinen vaihe jää ilman perustaa, ja näin on joko sen vuoksi, että alkuperäinen päätös oli tehty lainvastaisesti, tai sen vuoksi, että kansallisten valtiosääntöoikeudellisten mekanismien soveltamisen seurauksena menettely on pätemätön tai vaikutukseton.<sup>72</sup> Tällä täytyy loogisesti olla vaikutusta myös menettelyn toiseen vaiheeseen, sillä sen perustana oleva edellytys on lakannut. Kun erolle ei ole valtiosääntöoikeudellista perustaa, valtion on ilmoitettava Eurooppa-neuvostolle, että se peruuttaa siten aikaisemman eroaikomusta koskevan ilmoituksensa.<sup>73</sup>

107. Aikaisemmin selostettu kansainvälinen käytäntö<sup>74</sup> vahvistaa tämän johtopäätöksen. Mainitsemisani ennakkotapauksissa todetaan selvästi, että kansainvälisestä sopimuksesta luopumista koskeva ilmoitus on peruutettavissa, jos osoitetaan, että valtion valtiosäännön asettamia vaatimuksia ei ole noudatettu, tai jos eroava valtio on poliittisen muutoksen seurauksena muuttanut kantaansa ja päättää pysyä kyseisen valtiosopimuksen osapuolena.

108. Nämä ennakkotapaukset noudattavat Wienin yleissopimuksen 68 artiklassa vahvistettua linjaa, jossa – kuten edellä on todettu – sallitaan luopumista koskevien ilmoitusten peruutettavuus siihen saakka, kunnes ero tulee voimaan. Riippumatta siitä, onko kyseinen artikla ilmaus kansainvälisen tapaoikeuden säännöstä vai ei, on selvää, että SEU 50 artikla pohjautuu Wienin yleissopimukseen, enkä näe mitään syytä olla soveltamatta analogisesti samaa sääntöä unionista eroamista koskevaan menettelyyn.

109. Itsepintaisesti pitäminen kiinni neuvotteluista, jotka koskevat sopimusta unionin perussopimuksista luopumisesta, sellaisen jäsenvaltion kanssa, joka ei enää halua erota unionista käynnistettyään valtiosääntöoikeudelliset mekanisminsa alkuperäisen päätöksen tarkistamiseksi, olisi mielestäni lisäksi terveen järjen vastainen tulos, johon SEU 50 artiklan systemaattisen tulkinnan ei pitäisi johtaa.

110. Toisaalta voidaan todeta, että jos kyseiset mekanismit käsittävät kansallisen parlamentin päätöksen, jolla siten osaltaan vahvistetaan valtion ”kansallis[en] identiteet[en], joka on olennainen osa [sen] poliittisia ja valtiosäännön rakenteita”, erityispiirteitä, kun identiteetti on sidoksissa unionin jäsenyyteen, SEU 4 artiklan taustalla olevien periaatteiden pitäisi puoltaa tämän uuden päätöksen hyväksymistä, kuten kyseisen artiklan 2 kohdassa käytetty ilmaisu ”kunnioittaa” osoittaa.

111. Neljänneksi yhdyin huomautuksiin, jotka Wightman ym. ovat esittäneet ja joiden mukaan eroaikomusta koskevien ilmoitusten peruutettavuuden hyväksymättä jättäminen tilanteessa, jossa jäsenvaltio on muuttanut kantaansa valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti ja haluaa pysyä unionissa, johtaisi tosiasiallisesti sen pakkoeroon tästä kansainvälisestä järjestystä.

112. Tämä kielto vastaisi välillistä erottamista unionista, kun SEU 50 artiklassa ei ole mitään sellaista, minkä perusteella olisi katsottava, että eromenettely voisi muuttua keinoksi erottaa jäsenvaltio. Euroopan unionin tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa ei hyväksytty muutosta, jolla ehdotettiin, että jäsenvaltioiden oikeutta erota vapaaehtoisesti täydennettäisiin oikeudella erottaa unionista jäsenvaltiot, jotka loukkaavat jatkuvasti sen arvoja.<sup>75</sup>

72 Ks. vastaavasti Craig, P., mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 464, sekä Eeckhout, P. ja Frantziou, E., mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 712 ja 713.

73 En ole vakuuttunut väitteestä, jonka mukaan sen jälkeen, kun eroaikomusta koskeva ilmoitus on tehty Eurooppa-neuvostolle, menettely alkaa eikä siitä voida missään tapauksessa perääntyä, jolloin mikä tahansa valtion alkuperäisen päätöksen muutos sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti on merkityksetön eikä voi estää eromenettelyn etenemistä, sillä ilmoituksen peruuttaminen ei ole mahdollista (Gatti, M., mainittu edellä alaviitteessä 32).

74 Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 68–70 kohta.

75 Siinä hyväksyttiin ainoastaan mahdollisuus pidättää väliaikaisesti tietyt jäsenvaltioiden oikeudet tapauksissa, joista määrätään nykyisessä SEU 7 artiklassa. Ks. <http://european-convention.europa.eu/docs/Treaty/pdf/46/global46.pdf>, s. 5.

113. Viidenneksi eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruutettavuutta ei voida jättää hyväksymättä vetoamalla siihen, että jäsenvaltiolla, joka haluaa jäädä unioniin, on mahdollisuus (SEU 50 artiklan 5 kohta) hakea uudelleen unionin jäsenyyttä SEU 49 artiklassa tarkoitetun menettelyn mukaisesti.

114. Mielestäni SEU 50 artiklassa ei ole mitään sellaista, minkä vuoksi se olisi ymmärrettävä yksisuuntaiseksi menettelyksi, josta ei ole paluuta ("one way street with no exits") ja minkä perusteella ainoa, mitä jäsenvaltio voisi tehdä ilmoitettuaan eroaikomuksestaan ja arvioituaan uudelleen päätöstään, olisi odottaa kaksi vuotta erotakseen unionista ja hakea välittömästi jäsenyyttä.<sup>76</sup> Nähdäkseni olisi yhtä lailla vastoin SEU 50 artiklan tarkoitusta neuvotella tulevasta jäsenyydestä menettelyn toisessa vaiheessa kahden vuoden määräajassa sen jälkeen, kun jäsenvaltio on muuttanut kantaansa eikä haluakaan lähteä Euroopan unionista. SEU 50 artiklan systemaattisen tulkinnan perusteella ei voida päätyä näin epäloogisiin (tai jopa ristiriitaisiin) tilanteisiin pelkästään katsomalla, ettei eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen ole mahdollista.

115. Kuudenneksi neuvotteluvaihe, joka alkaa eroaikomusta koskevalla ilmoituksella, ei muuta ilmoituksen tehneen valtion asemaa unionin jäsenvaltiona kaikilta osin. Unionin tuomioistuin vahvisti tämän tuomiossa RO todetessaan, että ilmoitus ei "keskeytä unionin oikeuden soveltamista jäsenvaltiossa, joka on ilmoittanut aikomuksestaan erota unionista, joten unionin oikeus – – pysyy täysimääräisesti voimassa kyseisessä valtiossa, kunnes se on tosiasiallisesti eronnut unionista".<sup>77</sup>

116. Näin ollen jäsenvaltio, joka on käynnistänyt SEU 50 artiklan mukaiset toimet erotakseen unionista, voi kantaansa muuttaessaan tehdä nämä toimet tyhjiksi valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti, koska SEU 50 artiklan 1 kohtaa, jota tulkitaan tässä a contrario, sovelletaan siihen edelleen. Ilmoitus eroaikomuksesta aloittaa kahden vuoden neuvotteluajanjakson mutta ei vie ilmoituksen tehneeltä valtiolta sen jäsenvaltion asemaa kaikkine siihen kuuluvine oikeuksineen lukuun ottamatta rajoitusta, joka koskee sen osallistumista sen eroa koskevan asian käsittelyyn ja sitä koskevien päätösten tekemiseen Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa (SEU 50 artiklan 4 kohta).

117. Mielestäni tämän SEU 50 artiklan tarkastelun johdosta edellä esittämilläni perusteluilla on suurempi painoarvo kuin vastakkaisilla perusteluilla, joita komissio ja neuvosto ovat puolustaneet kirjallisissa huomautuksissaan ja joita myös osassa oikeuskirjallisuutta on kannatettu.<sup>78</sup>

118. Mikäli olen ymmärtänyt komission ja neuvoston pääosin yhteneväiset perustelut oikein, molemmat toimielimet tulkitsevat SEU 50 artiklaa tavalla, jossa eromenettelyn alkuvaiheelle annetaan jyrkästi erilaiset piirteet kuin sen keski- ja loppuvaiheelle.

119. Niiden mielestä alkuvaihe on täysin yksipuolinen ja pysyy jäsenvaltion määräysvallassa. Sitä vastoin keskivaihe (neuvottelu) on kahden- tai monenvälistä, jolloin valta on ensisijaisesti unionin toimielimillä. Kun tämä toinen vaihe käynnistyy, ilmoituksen tehnyt jäsenvaltio menettää määräysvallan menettelyyn, minkä seurauksena se ei voi peruuttaa yksipuolisesti eroilmoitustaan. Kyseinen peruuttaminen olisi toteutettavissa ainoastaan suostumuksen perusteella Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä.

120. En yhdy tähän tulkintaan.

<sup>76</sup> Sir Derrick Wyatt QC luonnehtii tätä mahdollisuutta epäjohdonmukaiseksi kirjoituksessa "The Process of Withdrawing from the European Union", House of Lords European Committee, 11th Report of Session 2015-16, toukokuu 2016, 10 kohta (saatavilla osoitteessa <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/138/138.pdf>).

<sup>77</sup> Tuomio 19.9.2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, 46 kohta).

<sup>78</sup> Ks. mm. edellä alaviitteessä 32 mainitut kirjoittajat.

121. On selvää, että toimielimillä on merkityksellinen asema eromenettelyn toisessa neuvotteluvaiheessa:

- Eurooppa-neuvosto vastaanottaa eroaikomusta koskevan ilmoituksen, jonka eroava jäsenvaltio toimittaa sille.
- Unionin toimielimillä on oikeus neuvotella eroavan jäsenvaltion kanssa erosopimus ottaen huomioon puitteet, jotka sääntelevät kyseisen valtion myöhempiä suhteita unioniin.
- Menettely sisältää neuvottelun SEUT 218 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja (mahdollisen) sopimuksen, jonka tekee unionin puolesta neuvosto, joka tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Mahdollisuudesta pidentää kahden vuoden neuvottelu-aikaa päättää Eurooppa-neuvosto yhteisymmärryksessä eroavan jäsenvaltion kanssa.

122. Nämä unionin toimielinten toimivallat, jotka tekevät eromenettelystä monenvälisen, eivät poista kokonaan tämän toisen vaiheen yksipuolisuutta, sillä edellytyksenä, johon tämä vaihe perustuu, on jäsenvaltion vastuulla oleva ilmoitus eroamista koskevasta päätöksestä (tai oikeammin aikomuksesta), jonka pätemättömyys tai yksipuolinen tarkistaminen vie pohjan seuraavilta vaiheilta. Toisaalta kyseisellä jäsenvaltiolla ei ole velvollisuutta saada aikaan sopimusta unionista erotakseen, ja sen eron toteutumiseksi riittää, että se antaa pakollisen kahden vuoden neuvotteluajan kuluu, mikä vahvistaa yksipuolista osatekijää myös menettelyn tässä vaiheessa.

123. Kahden vuoden määräaika (joka on enimmäisaika, jollei sitä pidennetä) neuvotella eron ehdot on tavanomainen muissa kansainvälisissä sopimuksissa käytetyissä lausekkeissa.<sup>79</sup> Tällaisen ajanjakson olemassaolosta ei voida päätellä, että eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen olisi mahdotonta. Tämä ajanjakso mahdollistaa eron valmistelun, minkä lisäksi se on myös niin sanottu harkinta-aika ("cooling off period"), jotta eroava jäsenvaltio voi tarvittaessa harkita uudelleen alkuperäistä aikomustaan ja muuttaa kantaansa.<sup>80</sup>

124. Se, että Eurooppa-neuvostolla on valta pidentää kyseistä määräaikaa, ei myöskään merkitse sitä, että tämä pidennys jäisi ilmoituksen tehneen valtion määräysvallan ulottumattomiin ja johtaisi siihen, että sen on vääjäämättä erottava unionista, vaikka se olisi muuttanut näkemystään. Eurooppa-neuvosto vahvistaa SEU 50 artiklan 3 kohdan mukaan kahden vuoden määräajan pidennyksen yksimielisesti, mutta "yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa". Toisin sanoen Eurooppa-neuvosto ei voi määrätä pidennystä jäsenvaltiolle, jolla on sekä mahdollisuus saattaa voimaan eronsa unionista määräajan päättyessä että mahdollisuus peruuttaa ilmoituksensa ennen erosopimuksen tekemistä.

125. Neuvosto vetoaa perusteluna yksipuolista peruutettavuutta vastaan myös siihen, että eroaikomusta koskevalla ilmoituksella on selviä oikeusvaikutuksia menettelyn toisen vaiheen alusta alkaen ja sen kuluessa.<sup>81</sup> Katson sitä vastoin, että unionin neuvotteluvaiheen aikana toteuttamat oikeudelliset toimet eivät ole varsinaisesti eroilmoituksen *vaikutuksia* vaan neuvotteluun läheisesti liittyviä toimenpiteitä

<sup>79</sup> Esim. Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön perustamissopimuksen II artiklan 6 kappale.

<sup>80</sup> Closa Montero, C., mainittu edellä alaviitteessä 69, s. 15.

<sup>81</sup> Jäsenvaltio lakkaa osallistumasta eroaan koskevan asian käsittelyyn ja sitä koskevien päätösten tekemiseen Eurooppa-neuvostossa ja neuvostossa (Eurooppa-neuvoston, neuvoston, Coreperin ja Brexit-työryhmien kokouksia ja päätöksiä varten on laadittu "50 artiklan" muoto). Lisäksi tarvitaan Eurooppa-neuvoston antamat neuvotteluohjeet ja neuvoston päätökset neuvottelujen käymiseksi eroavan jäsenvaltion kanssa.

(Yhdistyneen kuningaskunnan puuttuminen Eurooppa-neuvoston ja neuvoston kokoonpanoista niiden käsitellessä neuvotteluprosessia tai neuvotteluohjeet tämän prosessin eteenpäin viemiseksi) tai sopimuksia, jotka on tehty tulevaa eroa *silmillä pitäen* (tiettyjen elinten kotipaikkojen siirto niiden jatkuvuuden varmistamiseksi ilman keskeytyksiä).<sup>82</sup>

126. Toistettakoon vielä, että nämä pääosin muodolliset unionin toimet liittyvät neuvotteluprosessiin,<sup>83</sup> eikä niiden olemassaolo ole peruste evätä mahdollisuutta eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttamiseen. Tämä peruuttaminen ei vaikuttaisi liitännäisiin toimiin, kuten unionin elinten uudelleensijoittamista koskeviin toimiin, ja oikeusriitoja voisivat aiheuttaa ainoastaan niistä aiheutuvat mahdolliset taloudelliset kustannukset.

127. Näiden Yhdistyneen kuningaskunnan eroneuvotteluihin liittyvien muodollisten toimien ja liitännäisten toimien laatimisesta ja soveltamisesta on aiheutunut unionille taloudellisia kustannuksia, samoin kuin yksinomaan Brexitiin keskittyvän neuvotteluryhmän muodostamisesta. Neuvosto väittää, että unionin pitäisi vastata näistä kustannuksista yksipuolisen peruuttamisen tapauksessa, mikä on sen mielestä perustelu tätä mahdollisuutta vastaan.

128. En pidä näitä perusteluja vakuuttavina. Ongelmaa siitä, kuka vastaa kustannuksista (oheisvahinkoina), ei ole pakko ratkaista ainoastaan neuvoston esittämällä tavalla. Minkä tahansa kansainvälisen sopimuksen tekemistä tai siitä luopumista koskevista neuvotteluista aiheutuu osapuolina oleville valtioille kustannuksia, joista niiden on vastattava, eikä eroilmoituksen yksipuolisen peruuttamisen pitäisi muuttaa tätä sääntöä. En usko viime kädessä erehtyväni, jos väitän, että jäsenvaltion erosta aiheutuvat taloudelliset kustannukset (unionille ja sen kansalaisille) olisivat paljon suuremmat kuin (vähäiset) kustannukset, jotka aiheutuvat peruuttamisesta.

## 2. SEU 50 artiklan teleologinen tulkinta

129. SEU 1 artiklan toisessa kohdassa määrätään, että ”tämä sopimus merkitsee uutta vaihetta kehityksessä – – yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton luomiseksi – –”.

130. Kuten edellä on jo todettu, unionilla on SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan velvollisuus kunnioittaa jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä, ”joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita”. Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) johdanto-osan kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että unionin on toiminnassaan kunnioitettava jäsenvaltioiden kansallista identiteettiä.

131. SEU 50 artiklan 1 kohta on todellisuudessa merkittävä osoitus valtioiden, joille tunnustetaan oikeus erota unionista valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti, kansallisen identiteetin kunnioittamisesta. Samalla tavoin kuin jäsenvaltio voi tiettyinä ajankohtana katsoa, että sen kansallinen identiteetti on ristiriidassa unionin jäsenyyden kanssa, ei ole mitään estettä sille, että se sitoo tämän identiteettinsä (jota ei ole ymmärrettävä muuttumattomaksi, kiveen hakatuksi käsitteeksi) yhdentymiseensä unioniin.

<sup>82</sup> Ks. asetuksen (EY) N:o 726/2004 muuttamisesta Euroopan lääkeviraston kotipaikan sijainnin osalta 14.11.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvosto asetus (EU) 2018/1718 (EUVL 2018, L 291, s. 3) ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta Euroopan pankkiviranomaisen kotipaikan sijainnin osalta 14.11.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvosto asetus (EU) 2018/1717 (EUVL 2018, L 291, s. 1).

Lisäksi Euroopan unionin sotilasoperaatiosta, jolla osallistutaan merirosvouksen ja aseellisten ryöstöjen ehkäisemiseen ja torjuntaan Somalian rannikkovesillä, hyväksytyin yhteisen toiminnan 2008/851/YUTP muuttamisesta 30.7.2018 annetussa neuvoston päätöksessä (YUTP) 2018/1083 (EUVL 2018, L 194, s. 142) säädetään, että tämän EU:n operaatioesikunnan sijoituspaikka siirretään Northwoodista (Yhdistynyt kuningaskunta) Rotaan (Espanja), lukuun ottamatta Afrikan sarvea varten perustettua meriturvallisuuskeskusta (MSCHOA), jonka sijoituspaikka on Brest (Ranska).

<sup>83</sup> Sama pätee unionin WTO-luetteloon sisältyvien tariffikiintiöiden jakamisesta Yhdistyneen kuningaskunnan unionista eroamisen vuoksi ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 32/2000 muuttamisesta annettuun ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, joka sisältyy asiakirjaan COM(2018) 312 final, 22.5.2018.



132. Edellä olen selittänyt, miten valtioiden valtiosääntöidentiteetin kunnioittamista koskeva periaate tukee esittämäni SEU 50 artiklan systemaattista tulkintaa. Tähän samaan tulokseen päästään tarkastelemalla asiaa teleologiselta kannalta. SEU 50 artiklan tulkinta, jossa sallitaan eroaikomuksen peruuttaminen, vastaa mielestäni paremmin kyseiseen periaatteeseen läheisesti liittyvää tarkoitusta, sillä siinä otetaan huomioon jäsenvaltion suvereenin tahdon muuttuminen sen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti<sup>84</sup> sen unionista eroamista koskevan prosessin jarruttamiseksi, jota tämä valtio on päättänyt tarkistaa.

133. ”Yhä läheisemmän Euroopan kansojen välisen liiton” luomista koskeva tavoite puoltaa niin ikään SEU 50 artiklan tulkintaa, joka mahdollistaa eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttamisen. Tämä tavoite suosii unionin oikeuden normien tulkintaa, jossa pyritään vahvistamaan unionia eikä hajottamaan sitä. Se, että jäsenvaltion, joka päättää erota unionista mutta muuttaa sittemmin kantaansa valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti ja haluaa pysyä sen jäsenenä, jäsenyydelle unionissa ei aseteta esteitä, on nähdäkseni erityisen sovelias tulkintaperiaate.

134. Jäsenvaltion ero sitä vastoin merkitsee aina yhdentymistavoitteen epäonnistumista. Kun puolesta ja vastaan on olemassa yhtä painavia argumentteja, yhteiskunnan etua (*favor societatis*) on pidetty ratkaisevana arviointiperusteena selvitetäessä, mikä lopputulos palvelee parhaiten minkä tahansa yhdistävän ilmiön, jossa on syntynyt hyvin vahvoja siteitä, pysyvyyttä eikä (osittaista) hajoamista.

135. Tällä tulkinnalla suojataan lisäksi parhaiten unionin kansalaisten saavuttamia oikeuksia, joita jäsenvaltion ero tulee väistämättä rajoittamaan. Eroilmoituksen peruuttamisella, jolloin ilmoituksen tehneen jäsenvaltion ero unionista keskeytyy, varmistetaan, että tämän valtion kansalaiset ja muiden valtioiden kansalaiset voivat edelleen käyttää kansalaisuuteen perustuvia oikeuksia, joista määrätään EUT-sopimuksessa ja perusoikeuskirjassa.

136. Ilmoituksen peruuttamattomuus tilanteessa, jossa jäsenvaltio on päättänyt perääntyä, johtaisi sitä vastoin siihen, että tämä valtio *pakotettaisiin* eroamaan, minkä seurauksena nämä unionissa asuvien eroavan valtion kansalaisten ja eroavassa valtiossa asuvien muiden jäsenvaltioiden kansalaisten kansalaisuuteen perustuvat oikeudet vähenisivät tai lakkaisivat.

137. Ehdottamallani SEU 50 artiklan tulkinnalla (eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruutettavuus) voidaan parhaiten sovittaa yhteen jäsenvaltioiden valtiosääntöidentiteetin kunnioittaminen ja tavoite edistää integraatioprosessia,<sup>85</sup> minkä lisäksi sillä edistetään unionin kansalaisten oikeuksien suojaa.

### 3. SEU 50 artiklan historiallinen tulkinta

138. SEU 50 artiklan edeltäjänä on syntymättä jääneen Euroopan perustuslakia koskevan sopimuksen, jonka valmistelutyöt<sup>86</sup> toteutettiin Euroopan tulevaisuutta käsittelevässä valmistelukunnassa, I-60 artikla.

<sup>84</sup> Euroopan unionin historiassa jäsenvaltiot ovat (yksipuolisesti) muuttaneet kantaansa integraatioprosessiin. Tästä ovat hyvänä osoituksena Tanskan kansanäänestys Maastrichtin sopimuksen ratifioinnista ja Irlannin kansanäänestys Nizzan ja Lissabonin sopimusten ratifioinneista.

<sup>85</sup> Sari, A, mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 472.

<sup>86</sup> On syytä muistaa, että Wienin yleissopimuksen 32 artiklan mukaan valtiosopimuksen valmistelutyöt ja valtiosopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat täydentäviä tulkintakeinoja.



139. Mielestäni nämä valmistelutyöt vahvistavat eroamista koskevan oikeuden yksipuolisuuden ja tukevat ehdottamaani SEU 50 artiklan tulkintaa. Valmistelukunnan puheenjohtajiston esittämissä 46 artiklaa koskevissa huomioissa<sup>87</sup> vahvistetaan yksipuolisuuden ensisijaisuus eromenettelyssä, myös neuvotteluvaiheen aikana, kun niissä todetaan, että sopimuksen (jota kutsutaan yleensä erosopimukseksi) aikaansaamista ei pidä asettaa eroamisen ehdoksi, koska silloin vapaaehtoisen eroamisen käsite menettäisi merkityksensä.

140. Euroopan tulevaisuutta käsittelevälle valmistelukunnalle ehdotettiin useita muutoksia, joilla pyrittiin asettamaan eropäätökselle aineellisia ehtoja tai saamaan tämä päätös riippumaan eroavan valtion ja unionin välisen sopimuksen aikaansaamisesta.<sup>88</sup> Kaikki nämä muutokset hylättiin, mikä korostaa yksipuolisuuden merkitystä SEU 50 artiklan mukaisessa menettelyssä.

141. Katson edellä esitetyn SEU 50 artiklan sanamuodon, asiayhteyden, päämäärien ja historiallisen taustan tarkastelun perusteella, että siinä sallitaan jäsenvaltion eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen erosopimuksen tekemiseen saakka.

#### *4. Eroilmoituksen yksipuolisen peruuttamisen edellytykset ja rajoitukset*

142. Kun eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolisen peruuttamisen mahdollisuus SEU 50 artiklan perusteella on hyväksytty, on vielä ratkaistava, onko tälle peruuttamiselle asetettu tiettyjä edellytyksiä ja rajoituksia, kuten mielestäni on.

143. Ensimmäinen edellytys liittyy muotoon. Samoin kuin eroaikomusta koskevan ilmoituksen sen peruuttamisen on tapahduttava jäsenvaltion Eurooppa-neuvostolle osoittamalla muodollisella toimella (SEU 50 artiklan 2 kohta). Peruuttaminen samoin kuin eroilmoitus on muodollinen toimi, joka koskee sopimuksen voimassaoloa, ja molempiin on sovellettava vastaavia menettelyjä.<sup>89</sup>

144. Toinen edellytys koskee kansallisen valtiosäännön asettamien vaatimusten noudattamista. Jäsenvaltion valtiosääntöoikeuden vaatimuksia, joita on sovellettu Eurooppa-neuvostolle ilmoitetun (SEU 50 artiklan 1 kohta) eropäätöksen tekemiseen, pitäisi noudattaa myös jäsenvaltion päättäessä peruuttaa kyseisen ilmoituksen.

145. Vaikka tämä on pikemminkin kussakin jäsenvaltiossa ratkaistava ongelma, jos kansallisen valtiosäännön asettamissa vaatimuksissa asetetaan esimerkiksi parlamentin hyväksyntä ennakoedellytykseksi unionista eroamista koskevan aikomuksen ilmoittamiselle (kuten Yhdistyneessä kuningaskunnassa tuomion Miller mukaan),<sup>90</sup> nähdäkseni on loogista, että myös kyseisen ilmoituksen peruuttaminen edellyttää samaa parlamentin hyväksyntää. Tällä tavoin jäsenvaltiota estetään ilmoittamasta tekaistuja peruuttamisista ja myös tulkinnanvaraisista ja epäselvistä peruuttamisista,<sup>91</sup> joista ei voida päätellä selvästi jäsenvaltion kantaa.

87 Ks. asiakirja CONV 648/03, X osasto: Unionin jäsenyys, 2.4.2003, liite II, s. 9, <http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fi/03/cv00/cv00648.fi03.pdf>, jossa todetaan seuraavaa: ”Tätä määräystä ei ole nykyisissä perussopimuksissa. Siinä vahvistetaan menettely, jota noudatetaan silloin, kun jokin jäsenvaltio päättää erota Euroopan unionista. Tämän määräyksen mukainen menettely pohjautuu osittain valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen. Valmistelukuntaa pyydetään kiinnittämään huomiota seuraaviin kolmeen seikkaan:

– Vaikka onkin suositeltavaa tehdä sopimus unionin ja eroavan jäsenvaltion välillä eroamiseen sovellettavista menettelytavoista sekä näiden osapuolien myöhemmistä suhteista, on katsottu, ettei tällaista sopimusta pidä asettaa eroamisen ehdoksi, jottei vapaaehtoisen eroamisen käsite menettäisi merkitystään – –”.

88 Asiakirja CONV 672/03, 14.4.2003, Unionin jäsenyyttä koskevien muutosehdotusten erittely: I osan X osastoa koskevat artiklaehdotukset (43–46 artikla) (<http://european-convention.europa.eu/pdf/reg/fi/03/cv00/cv00672.fi03.pdf>).

89 Koska Yhdistyneen kuningaskunnan tapauksessa eroilmoitus tehtiin Yhdistyneen kuningaskunnan pääministerin kirjeellä, vastaava asiakirja riittäisi peruuttamisesta ilmoittamiseen Eurooppa-neuvostolle.

90 Ks. alaviite 5.

91 Brenath, D., ”Bona fide and revocation of withdrawal: how Article 50 TEU handles the potential abuse of a unilateral revocation of withdrawal”, *European Law Review*, 2018, nro 2, s. 243–245.

146. Siltä osin kuin kyse on tarpeesta perustella eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttaminen, on todettava, että jos SEU 50 artiklan mukaan alkuperäisen aikomuksen ilmoittaminen ei edellytä perustelemista, se ei voi olla välttämätöntä myöskään ilmoitusta peruutettaessa. Olisi kuitenkin kohtuullista, että valtio esittää muille unionin jäsenvaltioille syyt sille, miksi se on muuttanut kantaansa, joka on ristiriidassa sen aikaisempien toimien kanssa ja vaatii siksi selitystä.

147. SEU 50 artiklan 3 kohdasta voidaan päätellä aikaraja eroaikomusta koskevien ilmoitusten peruuttamiselle: peruuttaminen on mahdollista ainoastaan eroaikomusta koskevan ilmoituksen tekemisestä Eurooppa-neuvostolle alkavan kahden vuoden neuvotteluajanjakson kuluessa. Kun molempien osapuolten hyväksyntää edellyttävä erosopimus on tehty, on loogista, että ilmoituksen peruuttamisesta tulee mahdotonta, sillä ilmoituksen vaikutukset ovat tuolloin jo alkaneet täysimääräisesti.

148. Toinen rajoitus yksipuolisen peruuttamisoikeuden käyttämiselle liittyy lojaliteettiperiaatteeseen ja vilpittömän yhteistyön periaatteeseen (SEU 4 artiklan 3 kohta).<sup>92</sup>

149. Komissio ja neuvosto ovat korostaneet juuri sitä, että yksipuolisen peruuttamisen hyväksyminen voisi johtaa SEU 50 artiklan mukaisen menettelyn väärinkäyttöön. Niiden mukaan peruutettavuus antaisi jäsenvaltiolle mahdollisuuden neuvotella erosopimuksensa unionin toimielimiin ja muihin jäsenvaltioihin nähden edullisesta lähtökohdasta, sillä se voisi peruuttaa ilmoituksensa ja keskeyttää neuvottelut, jos ne eivät ole sen kannalta edulliset.

150. Lisäksi komissio ja neuvosto katsovat, että jäsenvaltio voisi toimittaa uudelleen eroaikomusta koskevan ilmoituksensa, jolloin alkaisi uusi kahden vuoden neuvotteluajanjakso. Neuvoston mukaan jäsenvaltio pidentäisi tällä tavoin neuvotteluajanjaksoa kiertämällä SEU 50 artiklan 3 kohtaa, jossa annetaan Eurooppa-neuvostolle valta päättää yksimielisesti kyseisen ajanjakson pidentämisestä. Taktisten peruuttamisten mahdollisuus olisi komission mukaan vastoin SEU 50 artiklan mukaisen menettelyn logiikkaa.

151. Nämä argumentit (erityisesti jälkimmäinen argumentti) ovat todellisuudessa keskeisimpiä perusteluja kannalle, jonka mukaan yksipuolinen peruuttaminen on mahdotonta. En kuitenkaan pidä niitä tältä osin ratkaisevina.

152. Ensinnäkin mahdollisuus käyttää oikeutta väärin tai perusteettomasti ei yleisesti ole peruste kiistää kyseisen oikeuden olemassaoloa. Väärinkäyttö on estettävä turvautumalla asianomaisiin oikeudellisiin instrumentteihin.

153. Toiseksi vasta-aineena peruuttamisoikeuden perusteettomalle käytölle on unionin tuomioistuimen vahvistama väärinkäytön kieltoa koskeva yleinen periaate, jonka mukaan yksityiset eivät saa vedota unionin oikeuteen vilpillisesti tai käyttää sitä väärin ja jonka mukaan unionin oikeuden normia ei voida soveltaa niin, että se kattaa väärinkäytön luonteiset taloudellisten toimijoiden menettelyt.<sup>93</sup> Tätä yleistä periaatetta voitaisiin soveltaa SEU 50 artiklan yhteydessä, jos jäsenvaltio syyllistyisi väärinkäyttöön turvautumalla peräkkäisiin ilmoituksiin ja peruuttamisiin parantaakseen unionista eroamistaan koskevia ehtoja.

154. Siltä osin kuin kyse on komission ja neuvoston mainitsemista *taktisista* peruuttamisista esitän kaksi syytä, joiden vuoksi en anna niille samaa merkitystä kuin nämä toimielimet.

<sup>92</sup> SEU 4 artiklan 3 kohdan ensimmäisessä alakohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti unioni ja jäsenvaltiot kunnioittavat ja avustavat toisiaan perussopimuksista johtuvia tehtäviä täyttäessään (tuomio 6.9.2016, Petruhhin, C-182/15, EU:C:2016:630, 42 kohta ja tuomio 25.7.2018, Generalstaatsanwaltschaft (Unkarin vankeusolosuhteet), C-220/18 PPU, EU:C:2018:589, 109 kohta). Unionin tuomioistuimen mukaan ”ei -- ole mainitun periaatteen mukaista, että jäsenvaltio kiertää sille unionin oikeudessa asetettuja velvoitteita” (tuomio 18.10.2016, Nikiforidis, C-135/15, EU:C:2016:774, 54 kohta).

<sup>93</sup> Ks. mm. tuomio 22.11.2017, Cussens ym. (C-251/16, EU:C:2017:881, 27 kohta).

155. Ensimmäinen syy on se, että nyt esillä olevassa ennakkoratkaisukysymyksessä, johon unionin tuomioistuimen on ainoastaan vastattava, mikään ei viittaa siihen, että alkuperäisen päätöksen peruuttamismahdollisuutta käytettäisiin väärin (SEUT 263 artiklassa tarkoitetun harkintavallan väärinkäytön merkityksessä, julkisen vallan antaman toimen pätemättömyysperusteena). Mahdollista väärinkäyttöä voisi sitä paitsi tapahtua ainoastaan esitettäessä *toinen* ilmoitus eroaikomuksesta mutta ei silloin, kun peruutetaan yksipuolisesti ensimmäinen ilmoitus.

156. Toinen syy on se, että mielestäni on erittäin vaikeaa ajatella, että taktiset peruuttamiset voisivat käytännössä lisääntyä ja heikentää mahdollisuutta, jolla on epäilemättä vakavia vaikutuksia. Peruuttaminen on päätös, joka eroavan jäsenvaltion on täytynyt tehdä valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Koska kyse on aikaisemman valtiosääntöoikeudellisen päätöksen tarkistamisesta, muutos edellyttäisi hallituksen enemmistön muuttumista, kansanäänestyksen järjestämistä, maan ylimmän tuomioistuimen ratkaisua, jolla eropäätös kumotaan, tai muuta menettelyä, jonka toteuttaminen olisi vaikeaa ja vaatisi pitkiin ja monimutkaisiin oikeudellisiin menettelyihin turvautumista. Velvollisuus toteuttaa peruuttaminen valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti on siis ennalta ehkäisevä suodatin SEU 50 artiklan mukaisen eromenettelyn väärinkäytön estämiseksi tällaisten taktisten peruuttamisten avulla.

### ***C Eroaikomusta koskevan ilmoituksen suostumukseen perustuva peruuttaminen SEU 50 artiklan perusteella***

157. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta ainoastaan tulkitsemaan SEU 50 artiklaa sen selvittämiseksi, sallitaanko siinä eroaikomusta koskevan ilmoituksen *yksipuolinen* peruuttaminen. Se ei siten pyydä ottamaan kantaa siihen, onko *suostumukseen perustuva* peruuttaminen kyseisen artiklan mukaista.<sup>94</sup>

158. Komissio ja neuvosto ovat kuitenkin kiistäessään kirjallisissa huomautuksissaan, että SEU 50 artiklassa sallittaisiin yksipuolinen peruuttaminen, tuoneet esille mahdollisuuden, että tässä määräyksessä sallitaan Eurooppa-neuvoston yksimielisesti hyväksymä peruuttaminen.

159. Jos unionin tuomioistuin hyväksyy yksipuolisen peruuttamisen, komission ja neuvoston väitteeseen ei ole tarpeen ottaa kantaa. Tarkastelen sitä kuitenkin täydellisyyden vuoksi.

160. Komissio katsoo, että jos jäsenvaltio haluaisi peruuttaa eroaikomusta koskevan ilmoituksensa ja jäädä unioniin, olisi löydettävä keino sen toiveen täyttämiseksi, sillä yksipuolinen peruuttaminen ei ole hyväksyttävissä.

161. Koska SEU 50 artiklassa ei määrätä nimenomaisesti tämänkaltaisesta keinosta, komissio ja neuvosto esittävät, että peruuttaminen olisi toteutettavissa Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä. Koska SEU 50 artiklan 3 ja 4 kohdassa annetaan Eurooppa-neuvostolle oikeus pidentää neuvotteluvaihetta yksimielisesti, ilman eroavan valtion osallistumista, myös eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttaminen pitäisi hyväksyä yksimielisesti Eurooppa-neuvostossa.

162. Komissio väittää vielä, että tämä oikeus on välttämättä tunnustettava Eurooppa-neuvostolle, koska se, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyisivät peruuttamisen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti tilanteessa, jossa peruuttamisen sallimiseen on otettava nopeasti kantaa, ei olisi toteutettavissa. Kun ero on tapahtunut ja valtio haluaa palata unionin jäseneksi, SEU 50 artiklan 5 kohdassa jätetään sen uudelleen liittyminen jäsenvaltioiden käsiin SEU 49 artiklassa tarkoitetun liittymismenettelyn mukaisesti.

<sup>94</sup> Oikeuskirjallisuudessa on yleisesti hyväksytty eroaikomusta koskevan ilmoituksen suostumukseen perustuva peruuttaminen, jos siitä on sovittu ilmoituksen tehneen valtion ja Euroopan unionin muiden jäsenvaltioiden välillä. Ks. mm. Edward, D., Jacobs F., Lever J., Mountfield, H. ja Facenna, G., mainittu edellä alaviitteessä 32, s. 19.

163. Mielestäni SEU 50 artiklassa sallitaan peruuttaminen kantaansa muuttavan eroavan valtion ja sen kanssa sen erosta neuvottelevien unionin toimielinten keskinäisellä sopimuksella. Jos hyväksytään jotakin enemmän (yksipuolinen peruuttaminen), on hyväksyttävä sellaista, joka on vähemmän (suostumukseen perustuva peruuttaminen). Tämä suostumukseen perustuva peruuttaminen on lisäksi sopusoinnussa Wienin yleissopimuksen 54 artiklan b kohdan taustalla olevan periaatteen kanssa, kun sen mukaan valtiosopimuksesta luopuminen voi tapahtua ”milloin tahansa kaikkien osapuolten suostumuksella sen jälkeen, kun asiasta on neuvoteltu muiden sopimusvaltioiden kanssa”.

164. Tämä suostumukseen perustuvaa peruuttamista koskeva mahdollisuus ei siis vaarantaisi eroaikomusta koskevan ilmoituksen yksipuolista peruuttamisoikeutta, joka eroavalla jäsenvaltiolla on edelleen SEU 50 artiklan nojalla.

165. Se, mikä ei mielestäni ole yhteensopivaa SEU 50 artiklan kanssa, on mahdollisuus peruuttaa eroaikomusta koskeva ilmoitus pelkällä Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä (SEU 50 artiklan muoto), kuten komissio ja neuvosto näyttävät esittävän, jolloin yksipuolinen peruuttaminen olisi poissuljettua.

166. Jotta peruuttaminen Eurooppa-neuvoston yksimielisellä päätöksellä olisi suostumukseen perustuva, eroavan jäsenvaltion pitäisi pyytää peruuttamista, jolloin tilanteessa, jossa tämä jäsenvaltio ei ole asiasta yhtä mieltä, Eurooppa-neuvosto ei voisi määrätä siitä edes yksimielisellä päätöksellä.

167. SEU 50 artiklan 3 kohdan mukaan toista neuvotteluvaihetta ei voida pidentää, ”jollei Eurooppa-neuvosto *yhteisymmärryksessä asianomaisen jäsenvaltion kanssa* päättä yksimielisesti pidentää tätä määräaika”. Vastaavasti katson, että eroavan valtion pyyntö on välttämätön edellytys sille, että Eurooppa-neuvosto voi hyväksyä sen ilmoituksen peruuttamisen yksimielisesti.

168. Tällä takeella varmistetaan eropäätöksen peruuttamisen yksipuolisuus. Jos eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttamisen hyväksyminen riippuisi ainoastaan Eurooppa-neuvostossa SEU 50 artiklan muodossa ja yksimielisesti suoritettavasta äänestyksestä, unionista eroamista koskeva oikeus (ja kääntäen oikeus jäädä unioniin) jäisi jäsenvaltion määräysvallan, suvereniteetin ja valtiosäännön asettamien vaatimusten ulottumattomiin ja olisi Eurooppa-neuvoston käsissä.

169. Jos hyväksyttäisiin se, että Eurooppa-neuvoston olisi saatava päättää yksimielisesti eroaikomusta koskevan ilmoituksen peruuttamisesta, kasvaisi vaara, että jäsenvaltio lähtisi unionista vastoin tahtoaan. Riittäisi, että yksi jäljelle jäävistä 27 jäsenvaltiosta estäisi Eurooppa-neuvoston yksimielisen päätöksen (SEU 50 artiklan muodossa) estääkseen sen jäsenvaltion tahdon toteutumisen, joka on ilmoittanut haluavansa jäädä unioniin. Kyseinen valtio lähtisi (erotettaisiin) unionista kahden vuoden kuluttua eroaikomusta koskevasta ilmoituksesta vastoin tahtoaan jäädä tähän kansainväliseen järjestöön.

## VI Ratkaisuehdotus

170. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Court of Session, Inner Housen esittämään ennakkoratkaisukysymykseen seuraavasti:

Jos jäsenvaltio on ilmoittanut Eurooppa-neuvostolle aikomuksestaan erota Euroopan unionista, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 50 artiklassa sallitaan tämän ilmoituksen yksipuolinen peruuttaminen siihen saakka, kunnes erosopimus on tehty, edellyttäen, että peruuttamisesta on päätetty jäsenvaltion valtiosäännön asettamien vaatimusten mukaisesti, siitä on ilmoitettu muodollisesti Eurooppa-neuvostolle eikä siihen liity väärinkäyttöä.