

VNEUS Pasanen Silja(VNK), Leppo
 Johannes(VNK)

04.04.2018

Asia

ISON-BRITANNIAN EROPROSESSI EU:STA

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 125/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Eurooppa-neuvosto hyväksyi 23. maaliskuuta 2018 täydentävät suuntaviivat, joiden pohjalta komissio voi aloittaa UK:n kanssa keskustelut EU:n ja UK:n tulevan suhteen yleisistä puitteista. Suuntaviivoissa todetaan myös erosopimusneuvotteluissa saavutettu edistys.

Tulevan suhteen puitteita koskevat keskustelut ovat kiinteä osa SEU 50 artiklan mukaisia eroneuvotteluja.

Eurooppa-neuvosto täsmentäneen suuntaviivoja kesäkuussa UK:n kanssa käytyjen keskustelujen pohjalta.

Tavoitteena on saada erosopimusta koskevat neuvottelut päätökseen lokakuun Eurooppa-neuvostoon mennessä. Samalla on tarkoitus antaa UK:n kanssa yhteinen, erosopimukseen liitettävä poliittinen julistus tulevan suhteen puitteista. Tulevaa suhdetta koskevat sopimukset ja järjestelyt voidaan viimeistellä ja tehdä vasta eron jälkeen, kun UK:sta on tullut kolmas maa.

Suomen kanta

On tärkeää käynnistää ripeästi UK:n kanssa keskustelut tulevasta suhteesta. Keskusteluissa on pidettävä kiinni Eurooppa-neuvoston huhti- ja joulukuun 2017 ja maaliskuun 2018 suuntaviivoista.

EU:n ja Suomen tulee olla valmiita harkitsemaan uudelleen kantojansa, mikäli UK:n kannat muuttuvat.

Suomen alustavat tavoitteet tulevan suhteen osalta on selostettu liitteessä 1.

Pääasiallinen sisältö

Muistiossa VNEUS 2017-00787 (EJ 34/2017 vp) on jo linjattu seuraavat tulevaa suhdetta koskevat Suomen peruskannat:

EU:lla on yhdet kannat, yksi neuvottelija ja yksi neuvottelurakenne. Myös eroneuvottelujen toinen vaihe käydään jo sovitun neuvottelurakenteen puitteissa.

Suomi lähtee siitä, että toisessakin vaiheessa EU neuvottelee ja käy alustavia keskusteluja UK:n kanssa rakentavasti, ratkaisuhakuisesti ja käytännöllisesti.

Suomen ensisijaisena tavoitteena on Suomen etujen turvaaminen EU:n jäsenvaltiona. Tämä merkitsee esimerkiksi sitä, että EU:n yhtenäisyyttä ja sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ei vaaranneta.

Suomi pyrkii toiminnallaan siihen, että UK:n kanssa onnistutaan neuvottelemaan läheinen, kunnianhimoinen ja tasapuoliset toimintaedellytykset turvaava suhde, joka kattaa kaupan lisäksi yhteistyön myös muilla politiikkasektoreilla, kuten esimerkiksi ulkopolitiikassa sekä sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden aloilla.

Suomen ensisijaisena tavoitteena on saada kaikilla politiikkasektoreilla aikaan EU-tason ratkaisu. Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti UK:n kanssa ei tässä vaiheessa käydä kahdenvälisiä erillisneuvotteluja asioissa, joissa EU:lla on toimivaltaa.

Tulevan suhteen peruslähtökohdaksi tulisi kaikilla politiikkasektoreilla ottaa jo olemassa olevat sopimukset ja muut instrumentit, joiden avulla EU on järjestänyt suhteensa muihin kolmansiin maihin.

Tulevassa suhteessa UK:n oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa sekä suhteessa EU:n jäsenvaltioihin, että muihin kolmansiin maihin.

Tuleva suhde voidaan järjestää useamman erillisen sopimuksen tai järjestelyn avulla, mutta tämä ei saa johtaa parhaiden palojen poimimiseen eri politiikkasektoreilta. Unionisopimuksia tulee käyttää aina kun se on perussopimusten mukaan mahdollista.

Katsaus tulevan suhteen puitteita koskeviin keskusteluihin

SEU 50 artiklan mukaan EU:n ja UK:n välisessä erosopimuksessa on otettava huomioon puitteet, jotka sääntelevät UK:n myöhempiä suhteita unioniin. Tämän vuoksi Eurooppa-neuvosto antoi 23. maaliskuuta suuntaviivat, jotka varsinaisesti käynnistävät eroneuvottelujen toisen vaiheen. Sen tarkoituksena on määritellä ”kokonaisvaltainen yhteisymmärrys myöhempiä suhteita sääntelevistä puitteista”.

Tulevan suhteen kunnianhimon taso tarkentuu neuvottelujen kuluessa paitsi Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen, myös UK:n reunaehtojen sallimissa puitteissa. UK:n tekemät valinnat rajoittavat sitä, minkälainen tuleva suhde EU:n kanssa on ylipäättään mahdollista saavuttaa. UK on ilmoittanut jäävänsä sisämarkkinoiden ja tulliliiton ulkopuolelle. Se näyttää haluavan täydellisen sääntelyautonomian, suvereniteetin suhteessa EU:n toimielimiin ja itsenäisen kauppapolitiikan. Henkilöiden vapaa liikkuvuus ei ilmeisesti tule kysymykseen. EU:n näkökulmasta katsottuna UK:sta tulee tässä mielessä tavallinen kolmas maa.

UK:n tämänhetkiset kannat ovat monelta osin vielä yleisellä tasolla tai ristiriidassa Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen pääperiaatteiden kanssa. UK on esittänyt tulevaa suhdetta koskevia kantojaan pääasiassa poliittisten puheiden kautta. Eteneminen keskusteluissa edellyttää UK:lta kantojensa tarkentamista ja konkreettisempia neuvottelupositioita.

EU:lla on jo olemassa useita erilaisia valmiita malleja siitä, miten yhteistyö kolmansien maiden kanssa voidaan järjestää eri sektoreilla. Niissä markkinoillepääsyn ja suvereniteetin välillä vallitsee riippuvuussuhde: mitä laajempi sääntelyautonomia ja itsenäisyys suhteessa EU:n toimielimiin, sitä suppeampi pääsy EU:n markkinoille. EU:n on tulevan suhteen sisältöä ja syvyyttä pohdittaessa otettava huomioon nykyiset suhteensa muiden kolmansien maiden kanssa. Esimerkiksi EU-lainsäädännön täytäntöönpanoon sitoutuneet ETA-valtiot seuraavat neuvotteluja tarkasti.

UK:n kanssa käytävien keskustelujen tuloksena on tarkoitus antaa lokakuun 2018 Eurooppa-neuvostossa yhteinen, erosopimukseen liitettävä poliittinen julistus tulevan suhteen puitteista. Myös neuvoston, Euroopan parlamentin ja UK:n parlamentin on tarkoitus käytännössä hyväksyä julistus osana erosopimusta. Julistuksen yksityiskohtaisuus riippuu yhtäältä UK:n valmiuksista ja halukkuudesta tarkentaa kantojaan ja toisaalta siitä, minkä tarkkuuden tason osapuolet katsovat lopulta olevan neuvottelutaktisesti erosopimuksen hyväksymisvaiheessa viisasta.

Tulevaa suhdetta koskevat sopimukset ja järjestelyt voidaan lopullisesti viimeistellä ja tehdä vasta eron jälkeen, kun UK:sta on tullut kolmas maa. Ennen varsinaisten tulevaa suhdetta koskevien sopimusneuvottelujen aloittamista harkitaan vielä jokaisella sektorilla erikseen, millaiset neuvottelu- ja valmistelurakenteet tarvitaan. Näyttää todennäköiseltä, että uusi suhde toteutetaan useamman sopimuksen ja järjestelyn avulla.

Tulevan suhteen puitteita koskevat suuntaviivat

Koska UK:n kannat ovat vielä yleisellä tasolla, ei Eurooppa-neuvoston suuntaviivoissakaan ole toistaiseksi menty tulevan suhteen osalta syvälle yksityiskohtiin.

Suuntaviivoissa kiinnitetään huomiota UK:n hyvin tunnettuihin tiukkoihin reunaehtoihin (mm. vahva sääntelyautonomia, jääminen sisämarkkinoiden, tulliliiton, yhteisten toimielinten ja oikeusjärjestelmän ulkopuolelle sekä vapaan liikkuvuuden rajoittaminen), jotka vaikuttavat tulevan suhteen syvyyteen ja kaupankäynnin sujuvuuteen. EU on valmis harkitsemaan kantojaan uudelleen, jos UK:n ”punaiset viivat” muuttuvat.

Suuntaviivoissa palautetaan mieliin jo aiemmissa suuntaviivoissa hyväksyttyjä pääperiaatteita. Niihin kuuluvat sisämarkkinoiden neljän vapauden jakamattomuus, oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino, tasapuolisten toimintaedellytysten varmistaminen sekä kielteinen suhtautuminen sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä ja moitteetonta toimintaa heikentävään sektorikohtaiseen lähestymistapaan. EU:n ulkopuolisilla mailla ei ole samoja velvollisuuksia, mutta ei myöskään samoja etuja ja oikeuksia kuin jäsenillä. Lisäksi muistutetaan EU:n päätöksenteon itsenäisyydestä: kolmannet maat eivät voi osallistua unionin toimielinten, virastojen tai muiden elinten päätöksentekoon.

EU:n tavoitteena on tasapainoinen, kunnianhimoinen ja laaja-alainen vapaakauppasopimus, mikäli tasapuolisille toimintaedellytyksille on olemassa riittävät takeet. Sopimus ei kuitenkaan voi vastata EU-jäsenyyden etuja eikä osallistumista sisämarkkinoille tai sen osiin. Sopimus käsittelee seuraavia aiheita:

- *Tavarakaupan* osalta tavoitellaan kaikkien sektorien kattamista pyrkien säilyttämään nollatullit ilman määrällisiä rajoituksia sekä soveltaen asianmukaisia alkuperäsääntöjä. Lisäksi sovittaisiin mm. tulliyhteistyöstä, kaupan teknisistä esteistä, terveys- ja kasvinsuojelutoimien periaatteista sekä vapaaehtoisesta sääntely-yhteistyöstä.
- *Palvelukaupan* osalta tavoitteena on sopia markkinoillepääsystä ml. sijoittautumisoikeudesta isäntävaltion säännöillä. Huomioon on kuitenkin otettava UK:n tahto irtaantua yhteisestä sääntely-, valvonta-, ja täytäntöönpano- ja oikeusjärjestelmästä. Luonnoksessa ei erikseen mainita esimerkiksi rahoituspalveluja.
- Vapaakauppasopimuksen tulisi sisältää pääsy julkisten hankintojen markkinoille, investoinnit, teollis- ja tekijänoikeuksien suoja sekä muita unionin intresseissä olevia aloja.

Tulevan kumppanuuden on tarkoitus sisältää muita kuin kauppaan liittyviä aloja.

Ympäristö- ja ilmastokysymyksissä olisi jatkettava tiivistä yhteistyötä.

Henkilöiden liikkuvuuden osalta tavoitteena ovat kunnianhimoiset määräykset, jotka perustuvat täyteen vastavuoroisuuteen ja syrjimättömyyteen. Myös mm. sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisen ja ammattipätevyyskysymysten tunnistamisen osalta tavoitellaan kunnianhimoisia määräyksiä.

Liikennepalveluissa tavoitteeksi asetetaan EU:n ja UK:n välisten yhteyksien jatkuminen mm. lentoliikennesopimuksen, lentoturvallisuussopimuksen ja muuta liikennettä koskevien sopimusten avulla turvaten samalla tasapuoliset toimintaedellytykset.

EU:n rahoitusohjelmien osalta esimerkkeinä mainitaan tutkimus, koulutus ja kulttuuri. UK:n osallistumiseen tulisi soveltaa niitä kolmansien maiden osallistumista koskevia ehtoja, jotka vahvistetaan kunkin ohjelman osalta.

Suuntaviivoissa käsitellään keinoja, joiden avulla pyritään turvaamaan tasapuoliset toimintaedellytykset ja estämään UK:n mahdollinen perusteeton kilpailuetu, joka voisi pohjautua esimerkiksi valtiontukiin, verotukseen tai sääntelyn tason laskuun.

EU on valmis erityisten kumppanuuksien perustamiseen lainvalvonta- ja rikosoikeudellisessa yhteistyössä sekä ulko- turvallisuus- ja puolustuspolitiikan aloilla. Tulevassa kumppanuudessa olisi kunnioitettava unionin päätöksenteon riippumattomuutta ja määriteltävä asianmukaiset mekanismit vuoropuhelulle, kuulemiselle, koordinaatiolle, tietojen vaihdolle ja yhteistyölle.

Tulevan suhteen tulisi sisältää tiedonsiirtoa koskevat säännöt. Henkilötietojen suojan osalta tavoitteena on varmistaa UK:ssa sama suojan taso kuin unionissa.

Suuntaviivoissa käsitellään myös tulevan suhteen hallinnointia ja valvontaa, riitojenratkaisua ja täytäntöönpanon valvontaa. Tulevan suhteen hallintomallia suunniteltaessa on otettava huomioon mm. suhteen sisältö ja syvyys, tuloksellisuuden ja oikeusvarmuuden tarve sekä EU:n oikeusjärjestelmän riippumattomuuden vaatimukset, ml. EU-tuomioistuimen asema.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 50 artikla antaa toimivallan sopia eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä. Siirtymäajan järjestelyt sisältyvät näihin määräyksiin ja ovat osa erosopimusta. Lisäksi SEU 50 artiklassa edellytetään, että erosopimus tehdään ”ottaen huomioon puitteet,

jotka sääntelevät eroavan valtion myöhempiä suhteita unioniin”. Tämä antaa mahdollisuuden käydä UK:n kanssa Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen pohjalta pitkällekin meneviä valmistelevia keskusteluja tulevan suhteen sisällöstä.

Erosopimus on EU:n ja UK:n välinen sopimus, jonka tekee unionin puolesta neuvosto vahvistetulla määräenemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Erosopimuksen voimaantulo ei edellytä jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja. Siitä ei voi tulla ns. sekasopimusta. Tulevaa suhdetta koskevat sopimukset ja järjestelyt neuvotellaan ja tehdään myöhemmin erikseen valittavien oikeusperustojen nojalla tulevaa suhdetta koskevien sopimusten sisällön perusteella.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Perussopimusten mukaan Euroopan parlamentilla ei ole roolia varsinaisissa neuvotteluissa, mutta erosopimuksen tekeminen edellyttää sen hyväksyntää. Parlamentti pidetään täysimääräisesti informoituna neuvottelujen kaikissa vaiheissa.

Eroneuvotteluista joulukuussa 2016 annetun julkilausuman mukaisesti neuvoston puheenjohtaja tiedottaa EP:tä ja vaihtaa näkemyksiä sen kanssa ennen ja jälkeen YAN-kokousten. Parlamentti on perustanut brexit-ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana on Guy Verhofstad.

Parlamentti on hyväksynyt neljä (5.4.2017, 3.10.2017, 13.12.2017 ja 14.3.2018) eroneuvotteluja koskevaa päätöslauselmaa.

Kansallinen valmistelu

Ministeriöiden brexit-yhteyshenkilöiden kokous 4.4.2018

EU-ministerivaliokunta 6.4.2018

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston E-selvitys E 125/2016 vp

E-jatkokirjelmät:

EJ 5/2017 vp

EJ 7/2017 vp

EJ 9/2017 vp

EJ 10/2017 vp

EJ 25/2017 vp

EJ 34/2017 vp

EJ 36/2017 vp

EJ 38/2017 vp

SuVEK 48/2017 vp

SuVL 9/2017 vp

SuVL 1/2018 vp

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Taloudelliset vaikutukset

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Erityisen tärkeänä EU:n keskuudessa pidetään yhtenäisyyden vaalimista. Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen mukaisesti EU:lla on yksi neuvottelija, yksi neuvottelurakenne ja yhdet kannat. Erillisneuvotteluja ei käyda jäsenvaltioiden toimesta eikä muilla foorumeilla.

Eurooppa-neuvoston (Artikla 50) valmisteluista vastaa yleisten asioiden neuvosto (Artikla 50). Eroneuvotteluja ei käsitellä muissa neuvostokokoonpanoissa, jotta neuvottelujen sektorikohtainen eriytyminen voidaan välttää. Yleisten asioiden neuvosto antaa myös komissiolle yksityiskohtaisemmat neuvotteluohjeet.

Neuvottelujen säännöllisestä seurannasta ja ohjauksesta vastaavat neuvoston puolella Coreper II sekä sitä tukemaan perustettu Artikla 50 -työryhmä. SEU 50 artiklan 4 kohdan mukaisesti UK ei osallistu asian käsittelyyn eikä sitä koskevien päätösten tekemiseen.

Asiakirjat

Eurooppa-neuvoston (50 art.) suuntaviivat 23.3.2018 (EUCO XT 20001/18)

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johannes Leppo, VNK, p. 050 5928278
 Silja Pasanen, VNK
 Kristiina Kauppinen UM
 Mika Kukkonen UM
 Johanna Rasimus, UM
 Tuomas Koskenniemi, PLM
 Päivi Jämsä, LVM
 Henrik Ruso, OKM
 Tiina Heiskanen, TEM
 Liisi Klobut, YM
 Katja Arenmaa, OM
 Tapio Puurunen, SM
 Essi Rentola, STM

EUTORI-tunnus

Liitteet Liite 1: Suomen alustavat tavoitteet EU:n ja UK:n tulevan suhteen osalta

Viite