

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

15.11.2018

Asia

Ison-Britannian eroprosessi EU:sta

Kokous

Yleisten asioiden neuvosto (Artikla 50) 19.11.2018

U/E/UTP-tunnus

E 125/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio ja UK saavuttivat 14.11. yhteisymmärryksen erosopimuksen kaikista jäljellä olleista avoimista kohdista ja tulevan suhteen puitteita koskevan yhteisen julistuksen rungosta. UK:n hallitus vahvisti sovun 14.11. illalla. Vasta tämän jälkeen asiakirjat jaettiin jäsenvaltioille.

Yleisten asioiden neuvostossa ei tehdä päätöksiä. Neuvosto valmistee SEU 16 artiklan edellyttämällä tavalla 25.11 pidettävää ylimääräisen Eurooppa-neuvoston kokousta. Tavoitteena on, että Eurooppa-neuvosto hyväksyy tulevan suhteen puitteita koskevan poliittisen julistuksen ja käynnistää erosopimuksen hyväksymisprosessin unionin puolesta EU-parlamentissa ja neuvostossa.

Suomen kanta

Suomi on tyytyväinen siitä, että erosopimuksesta on saavutettu alustava sopu.

Suomi ottaa kantaa erosopimuksen ja tulevan suhteen puitteita koskevan poliittisen julistuksen hyväksyttävyyteen EU-ministerivaliokunnassa 23.11. käsiteltävässä E-jatkokirjelmässä.

Pääasiallinen sisältö

Erosopimus

Erosopimuksen maaliskuussa 2018 ja kesäkuussa 2018 jo sovittuihin osiin ei ole tehty muutoksia. Suomen prioriteetit, eli kansalaisten oikeuksia ja rahoitusratkaisua koskevat osat, ovat ennallaan. Kansalaisten saavutetut oikeudet turvataan ja UK vastaa jäsenyytensä aikana tekemistään taloudellisista sitoumuksista. Ennallaan ovat myös erosopimuksen myötä voimaan tulevaa siirtymäaikaa koskevat määräykset. Siirtymäaika merkitsisi sitä, että EU:n perussopimusten ja EU-lainsäädännön soveltamista jatkettaisiin ainakin vuoden 2020 loppuun asti. Ainoana poikkeuksena olisi, että UK ei enää osallistuisi unionin päätöksentekoon.

Myös erosopimuksen rakenne on pysynyt ennallaan: 1. Yhteiset määräykset, 2. Kansalaisten oikeudet, 3. Muut eroaiheet, 4. Siirtymäaika, 5. Rahoitusratkaisu ja 6. Institutionaaliset ja loppumääräykset. Lisäksi 3 pöytäkirjaa (Gibraltari, Kyproksella olevat sotilastukikohdat, Irlanti ja Pohjois-Irlanti) ja 8 yksityiskohtaista liitettä, yhteensä 585 sivua.

Kaikista erosopimuksen avoimista kohdista on nyt saavutettu UK:n kanssa yhteisymmärrys, joka komission arvion mukaan on Eurooppa-neuvoston suuntaviivojen ja neuvoston neuvotteluohjeiden mukainen.

Ainoa todella merkittävä uusi asia on Irlantia ja Pohjois-Irlantia koskeva pöytäkirja. Kysymys on vararatkaisusta, jota sovelletaan vain, jos mistään muusta ei myöhemmin sovita. Vuoden 2020 loppupuolella EU:lla ja UK:lla on kolme vaihtoehtoa: 1) siirtymäajan päättyessä vararatkaisun tarpeettomaksi tekevä tuleva suhde (joka voi koostua useasta sopimuksesta tai järjestelystä) on valmis ja tulee voimaan; 2) siirtymäajan pidentäminen, eli jatketaan EU:n nykysääntöjen soveltamista tai 3) viimeisenä vaihtoehtona vararatkaisu tulee voimaan.

Siirtymäajan pidentäminen olisi mahdollista yhteisellä päätöksellä yhden kerran, tarkasti rajatuksi määräajaksi. Pidentymisen maksimaalinen kesto pitää vielä sopia UK:n kanssa. Se tuskin voi olla yhtä tai kahta vuotta pidempi. Päätös pidentämisestä tulisi tehdä heinäkuuhun 2020 mennessä. Sopimuksen hallinnosta vastaava yhteiskomitea sopisi pidentämisestä ja sen myötä vaadittavasta UK:n rahoituskontribuutiosta. Tällöin UK olisi kolmas maa esimerkiksi unionin rahoitusohjelmien osalta, mutta sen pitäisi erikseen yhteiskomiteassa sovitulla tavalla osallistua unionin budjetin rahoitukseen.

Yksinkertaistaen vararatkaisussa Pohjois-Irlanti muodostaisi EU:n kanssa yhteisen tullija sääntelyalueen, kattaen tarkastusten välttämiseksi tarkasti yksilöidyn EU-lainsäädännön dynaamisen soveltamisen. Lisäksi koko UK muodostaisi EU:n kanssa yhteisen tavarakaupan kattavan tullialueen. Tämä tullialue olisi kiintiövapaa ja tullivapaa alue, jossa UK noudattaisi EU:n ulkotullia. Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi vararatkaisu sisältää myös kattavat määräykset mm. valtiontuista, kilpailusäännöistä, verotuksesta ja ympäristöstandardeista.

Vararatkaisun soveltamisen päättäminen voisi tapahtua vain EU:n ja UK:n yhteisellä päätöksellä siitä, että sitä ei enää tarvita, koska uusilla yhteisillä korvaavilla järjestelyillä päästään samaan lopputulokseen.

Myös Kyproksen sotilastukikohtia ja Gibraltaria koskevat pöytäkirjat ovat kokonaan uusia. Kyproksen sotilastukikohtia koskevan pöytäkirjan tarkoitus on taata EU oikeuden soveltaminen em. alueille myös siirtymäkauden jälkeen, koskien erityisesti alueella asuvia Kyproksen kansalaisia. Gibraltarin osalta pöytäkirja on osa kahdenvälistä järjestelyä, joka kattaa mm. määrälliset rajoitukset, verotuksen, rajatyöntekijät, kalastuksen, poliisiyhteistyön, tulliyhteistyön ja lentokentän käytön. Pöytäkirjan soveltamista seuraamaan perustetaan erityinen komitea. Pöytäkirja on voimassa siirtymäkauden ajan, pois lukien kansalaisten oikeudet, jotka pysyvät voimassa myös siirtymäkauden jälkeen.

Sopimuksen hallintoon ja riitojen ratkaisuun on myös löydetty tyydyttävä ratkaisu. Koko erosopimus olisi UK:ssa suoraan sovellettavaa oikeutta, jolla olisi etusija kansalliseen oikeuteen nähden. Riitojen ratkaisussa käytäisiin ensin poliittinen keskustelu yhteiskomiteassa, sen jälkeen asia etenisi välimiespaneeliin. EU-oikeudelliset kysymykset voitaisiin viime kädessä viedä EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Yhteinen poliittinen julistus

Poliittinen julistus muodostaa sillan ja puitteet erikseen neuvoteltavalle tulevalle suhteelle. Erosopimuksessa osapuolet sitoutuvat julistuksen pohjalta vilpittömässä mielessä neuvottelemaan tarvittavat tulevaa suhdetta koskevat erilliset sopimukset. Komissiolle on tarkoitus antaa erilliset neuvottelumandaatit heti huhtikuussa 2019, kun UK on eronnut unionista. Tavoitteeksi asetetaan, että tuleva suhde olisi valmiina siirtymäajan päättyessä vuoden 2020 lopussa. Julistuksesta on olemassa vasta runko, jossa pääotsikoiden alla kunkin politiikkasektorin tavoitteet on listattu yhdellä tai kahdella lauseella. Julistus vastaa pitkälti Eurooppa-neuvoston maaliskuun 2018 suuntaviivoja. Mahdollisimman läheistä yhteistyötä halutaan jatkaa käytännössä kaikilla politiikka-aloilla, osapuolten reunaehdot huomioiden.

Julistus on tarkoitus viimeistellä 19.11. alkavalla viikolla. Seuraavassa kuvataan julistuksen pääasiallinen sisältö.

OSA I: Alkumääräykset

Yhteistyön perusteet: Kappaleessa linjataan yhteistyön arvot ja periaatteet. Osapuolet sitoutuvat myös henkilötietojen suojan korkeaan tasoon. EU hyödyntää yhteistyössä tietosuojan tason riittävyttä koskevia EU-päätöksiä tavoitteena riittävyyspäätöksen tekeminen vuoden 2020 lopussa. Henkilötietojen siirtoa pyritään helpottamaan ja sääntelyviranomaisten yhteistyötä edistämään. UK:n osallistumisen ehdot EU:n eri ohjelmiin vahvistetaan erikseen kunkin instrumentin säännöissä.

Osa II: Taloussuhde

Tavarakauppa: Luodaan vapaakauppa-alue (ml. tulliton ja kiintiötön kauppa) sekä kunnianhimoiset tullausta koskevat järjestelyt ja syvä sääntelyä koskeva yhteistyö. Britannian sitoumukset tullausta ja sääntelyä koskevan yhteistyön osalta, ml. EU-sääntöjen noudattaminen, määrittäisivät tullaustarkastusten ja -kontrollien määrän rajalla. Osiossa muistutetaan myös tavoitteesta korvata tulevalle suhteella Pohjois-Irlanti-pöytäkirjaan sisältyvä vararatkaisu.

Palvelut ja investoinnit: Tehdään käytännössä tavanomainen vapaakauppasopimus, joka kattaisi mm. digitaalisten palveluiden ja yritysten markkinoillepääsyn ja syrjimättömyyden katetuilla aloilla. Alakohtaiset poikkeukset olisivat mahdollisia ja isäntämaan säännöt soveltuisivat. Tavoitteena myös luoda sääntöjä mm. läpinäkyvälle ja tehokkaalle sääntelylle. Pätevyyden vastavuoroisen tunnustamisen osalta luodaan tarkoituksenmukaiset järjestelyt. Tavoitellaan myös maksujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta relevanttien poikkeusten mukaisesti.

Rahoituspalvelut: Tehdään sitoumuksia rahoitusmarkkinoiden vakauden ja markkinoiden integriteetin säilyttämiseksi sekä investoijien suojan ja oikeudenmukaisen kilpailun säilyttämiseksi, kunnioittaen kuitenkin osapuolten sääntely- ja päätöksentekoa autonomiia. Oikeus nk. prudentiaalitoimiin säilyy. Aloitetaan osapuolten yksipuolisten ekvivalenssipäätösten valmistelu mahdollisimman pian Britannian eron jälkeen, tavoitteena päätösten tekeminen ennen kesäkuun 2020 loppua. Luodaan läheinen ja jäsentynyt yhteistyö sääntely- ja valvonta-asioissa talouskumppanuuden pohjalta, mikä pohjautuisi sääntelyautonomiiaan, läpinäkyvyyteen ja vakauteen sekä näiden tunnustamiseen osapuolten yhteisissä intresseissä.

Digitaalisuus: Pyritään helpottamaan sähköistä kauppaa ja rajat ylittäviä tietovirtoja, käsitellään perusteettomia sähköisen kaupan esteitä ja varmistetaan avoin, varma ja luotettava

online-ympäristö. Luodaan kahdenvälinen vuoropuhelu ja sitoudutaan yhteiseen työhön monenkeskisellä sekä monitoimijayhteistyöfoorumeilla.

Henkisen omaisuuden suoja: Tavoitellaan monenkeskisiä sopimuksia pidemmälle meneviä sitoumuksia ja toimeenpanoa, joilla edistetään innovaatiota, luovuutta ja taloudellista toimeliaisuutta (tyypillistä FTA- eli vapaakauppasopimussisältöä). *Julkiset hankinnat:* pyritään WTO:n julkisia hankintoja koskevaa sopimusta pidemmälle meneviin sitoumuksiin (FTA-sisältöä).

Liikkuvuus: luodaan yritystoimintaan liittyvien henkilöiden väliaikaista maahantuloa ja maassa oloa koskevat järjestelyt (FTA-sisältöä). Liikkuvuuden muilta osin pyritään syrjimättömyyteen jäsenmaiden välillä sekä vastavuoroisuuteen, esim. viisumiton matkailu.

Liikenne: Lentoliikenteen osalta luodaan kattava lentoliikennesopimus. Tieliikenteen osalta tavoitellaan vastaavaa markkinoillepääsyä rahti- ja matkustajaliikenteen osalta, mahdollisesti katettaisiin myös yksityiset autoilijat. Raideliikenteen osalta tunnustetaan Britannian ja jäsenmaiden EU-oikeuden mukaiset tavoitteet tehdä kahdenvälisiä sopimuksia. Meriliikenteen osalta luodaan tarvittava yhteistyö meriturvallisuuden osalta.

Energia: Sähkö- ja kaasuverkkojen osalta luodaan puitteet, joilla helpotetaan teknistä yhteistyötä sekä suunnittelun sekä energiainfrastruktuurin hyödyntämisen organisointia. Lisäksi luodaan mekanismeja, joilla varmistetaan energian tarjonta ja tehokas kauppa yhdysjohtojen kautta eri aikoina.

Luodaan laajakatteinen ydinyhteistyösopimus EURATOMin sekä Britannian välillä, tavoitteena säilyttää sitoumukset korkean ydinturvallisuuden osalta. Uudelleenarvioidaan oikea-aikaisesti autorisoinnit ja EURATOMin hankintakeskuksen hyväksynnit sopimuksille ydinmateriaalin tuottamiseksi. Luodaan tietojenvaihtoyhteistyötä radioisotooppien tarjonnasta lääketieteen käyttöön.

Kalastusmahdollisuudet

Kalastusmahdollisuudet: Tehdään kahdenvälistä ja kansainvälistä yhteistyötä, jolla varmistetaan kalastuksen kestävä taso, edistetään resurssien säilymistä, sekä puhdasta, terveellistä ja tuottavaa meriympäristöä, samalla huomioidaan, että Britannia tulee itsenäinen rannikkovaltio. Kehitetään yhteistyötoimia, joilla suojellaan, hallitaan ja säännellään kalastusta, syrjimättömyyttä noudattaen ja sääntelyautonomia säilyttäen. Luodaan uusi kalastussopimus, joka kattaa mm. pääsyn vesille ja kiintiöiden. Tavoitteena on, että sopimus olisi voimassa ensimmäisenä vuotena siirtymäkauden jälkeen.

Globaali yhteistyö: Sitoudutaan yhteistyöhön, ml. kansainvälinen yhteistyö, esimerkiksi ilmastonmuutoksen, kestävä kehityksen, rajat ylittävän saastumisen ja kaupan protektionismin sekä rahoitusvakauden osalta, ja vahvistetaan osapuolten kansainväliset sitoumukset ilmastonmuutoksen alalla.

Tasavertaiset kilpailuolosuhteet avoin ja oikeudenmukaisen kilpailun luomiseksi: Kilpailun tulee olla avointa ja oikeudenmukaista. Luodaan sitoumuksia valtiontukien, kilpailun, sosiaalisten ja ympäristöstandardien, ilmastonmuutoksen ja eräiden veroasioiden osalta, jotka pohjautuvat erosopimuksen tasavertaisia kilpailuolosuhteita koskeviin määräyksiin.

OSA III: Turvallisuuskumppanuus

Lainvalvonta ja oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa: Osapuolet tekevät kattavaa, tasapainoista ja vastavuoroista yhteistyötä lainvalvonta-asioissa ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa, huomioiden kuitenkin, että UK:sta tulee Schengenin ulkopuolinen kolmasmaa. Järjestelyissä tulee huomioida unionin oikeusjärjestyksen vaatimukset mm. perusoikeuksien ja tietosuojan osalta. Tulevan kumppanuuden tulisi kattaa tehokas tietojen vaihto tiettyjen keskeisten tietojen (mm. matkustajarekisteritiedot) osalta, jonka lisäksi harkitaan laajempia tietojenvaihtoa koskevia järjestelyitä (esim. etsintäkuulutetut tai kadonneet henkilöt). Lisäksi tulee sopia tehokkaista järjestelyistä koskien rikoksista epäiltyjen/tuomittujen luovutusta sekä UK:n yhteistyötä Europolin ja Eurojustin kanssa. Myös kansainvälistä yhteistyötä rahanpesua ja terrorismin rahoitusta ehkäisevässä työssä tullaan tukemaan.

Ulkopolitiikka, turvallisuus ja puolustus: Osapuolet luovat läheiset yhteistyöjärjestelyt ulkopoliittikan, turvallisuuden ja puolustuksen alalla molempien osapuolten autonomiaa kunnioittaen. Kumppanuuden on tarkoitus kattaa - EU:n sääntöjä ja kolmasmaajärjestelyjä kunnioittien - mm. konsultaatiot ja säännöllisen dialogin, kansainvälisen yhteistyön, pakotteisiin liittyvän yhteistyön, UK:n tapauskohtaisen osallistumisen EU:n YTPP-operaatioihin, Euroopan puolustusvirastoon, Euroopan puolustusrahastoon ja pysyvän rakenteellisen yhteistyön (PRY) hankkeisiin liittyvän yhteistyön, tiedustelutiedon vaihdon ja mahdollisesti yhteistyömekanismit avaruusyhteistyölle.

Temaattinen yhteistyö: Kappaleessa listataan yhteistyön temaattisia aihealueita: vakaan ja turvallisen kyberympäristön edistäminen; terrorismin, väkivaltaisten ääriliikkeiden ja uhkien torjunta; laittoman maahanmuuton torjunta; pelastuspalveluun liittyvä yhteistyö; ja yhteistyö terveysturvallisuuden alalla.

Turvaluokiteltu ja turvaluokittelematon arkaluonteinen tieto: Osapuolet tekevät tietoturvaa koskevan sopimuksen turvaluokitellun ja turvaluokittelemattoman arkaluonteisen tiedon käsittelemiseksi ja suojaamiseksi.

OSA IV: Institutionaaliset määräykset

Rakenne: Tulevalle suhteelle luodaan kattavat institutionaaliset järjestelyt ja lisäksi yksittäisille aloille voidaan luoda erityiset hallinnointijärjestelyt. Lisäksi ajatuksena on, että suhdetta voidaan tulevaisuudessa tarkistaa.

Hallinnointi: Osapuolet luovat mekanismit vuoropuhelulle huippukokous-, ministeri- teknisellä ja parlamentaarisella tasolla. Samoin ne luovat tehokkaat järjestelyt mm. suhteen hallinnointia, riitojenratkaisua ja täytäntöönpanoa ja valvontaa varten EU:n oikeusjärjestelmää kunnioittaen. Tulevia neuvotteluja aletaan valmistella, kun erosopimuksesta on päästy sopuun jo ennen virallista eropäivää ja tavoitteena on, että tuleva suhde tulee voimaan heti vuoden 2021 alusta alkaen.

Aikataulu

Jäsenvaltiot käyvät 15.11. alkaen asiantuntijatasolla työryhmässä kaikki tekstit läpi. Ylimääräinen Eurooppa-neuvosto hyväksyy yhteisen poliittisen julistuksen ja toteaa erosopimuksesta syntyneen yhteisymmärryksen. Tämän jälkeen käynnistetään erosopimuksen varsinainen hyväksymisprosessi. Sopimukselle on saatava UK:n parlamentin ja EU-parlamentin hyväksyntä. UK:n hallituksen tavoitteena on ollut järjestää äänestys sopimuksesta

parlamentissaan ennen joulua. Tämän jälkeen sopimus palaa vielä neuvostoon, joka lopullisesti hyväksyy erosopimuksen unionin puolesta.

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.

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

SEU 50 artiklassa edellytetään, että erosopimus tehdään ”ottaen huomioon puitteet, jotka sääntelevät eroavan valtion myöhempiä suhteita unioniin”. Tästä syystä tarkoituksena on liittää erosopimukseen yhteinen poliittinen julistus tulevan suhteen puitteista. Kyse on poliittisesta sitoumuksesta, jonka hyväksyy Eurooppa-neuvosto.

Tulevaa suhdetta koskevat sopimukset ja järjestelyt neuvotellaan ja tehdään myöhemmin erikseen valittavien oikeusperustojen nojalla, ottaen huomioon kunkin sopimuksen ja järjestelyn tavoite ja sisältö. Neuvottelut voidaan virallisesti aloittaa vasta eron jälkeen, kun UK:sta on tullut kolmas maa.

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.

Parlamentti on perustanut brexit-ohjausryhmän, jonka puheenjohtajana on Guy Verhofstad. Parlamentti on hyväksynyt neljä eroneuvottelua koskevaa päätöslauselmaa (joista viimeisin 14.3.2018).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 16.11.2018

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
EJ 8/2018 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

Asiakirjat

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johannes Leppo VNK, p. 050 5928278
Silja Pasanen VNK
Kristiina Kauppinen UM

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	brexite, Eurooppa-neuvosto UM, VNK
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, SP, STM, TEM, TULLI, VH, VM, VTV, YM
