Valtioneuvoston kanslia

PERUSMUISTIO

VNEUS2017-00787

VNEUS Leppo Johannes(VNK)

24.11.2017
KÄYTTÖ RAJOITETTU
PYYDETÄÄN VAITELIAISUUTTA
perustuslain 50:§n 3 momentin perusteella. Perustelut ja rajaus saatekirjeessä.

Asia
ISON-BRITANNIAN EROPROSESSI EU:STA

Kokous

U/E/UTP-tunnus
E 125/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Kuudes neuvottelukierros käytiin 9.-10.11. Tulokset jäivät vähäisiksi. UK:n odotetaan tekevän uusia merkittäviä neuvotteluavauksia joulukuun alussa. Teknisellä virkamiestasolla laaditaan myös EU:n ja UK:n yhteinen edistymisraportti.

Joulukuun Eurooppa-neuvosto (Artikla 50) arvioi 15.12. saavutettua edistystä ja päättää edistymisraportin ja komission suosituksen pohjalta, onko neuvottelujen toiseen vaiheeseen siirtyminen mahdollista. Tämä merkitsisi siirtymäajan järjestelyjä koskevien neuvottelujen aloittamista sekä alustavien ja valmistelevien keskustelujen käynnistämistä tulevan suhteen puitteista.

Tässä perusmuistiossa muodostetaan Suomen ensimmäiset peruskannat koskien siirtymistä eroneuvottelujen toiseen vaiheeseen. Kantoja täydennetään ja täsmennetään myöhemmin mahdollisen suuntaviivaluonnoksen pohjalta ja erityisesti tulevan suhteen puitteiden osalta.

1. Yleiset lähtökohdat

Eurooppa-neuvoston huhtikuun 2017 suuntaviivoissa (kohta 5) on jo linjattu:

”[…] SEU 50 artiklassa määrätään, että eroamiseen sovellettavissa yksityiskohtaisissa määräyksissä on otettava huomioon puitteet, jotka sääntelevät kyseisen valtion myöhempiä suhteita unioniin. Tätä varten SEU 50 artiklan mukaisten neuvottelujen toisessa vaiheessa tulisi määritellä kokonaisvaltainen yhteisymmärrys myöhempiä suhteita sääntelevistä puitteista. Olemme valmiit aloittamaan tätä varten SEU

50 artiklan mukaisten neuvottelujen puitteissa alustavat ja valmistelevat keskustelut heti, kun Eurooppa-neuvosto päättää, että ensimmäisessä vaiheessa on edistytty riittävästi tyydyttävän sopimuksen aikaansaamiseksi hallitun eroamisen järjestelyistä”.

Suomen kanta

Eurooppa-neuvoston huhtikuussa 2017 hyväksymistä suuntaviivoista on pidettävä kiinni. Eroneuvottelujen toista vaihetta koskevat suuntaviivat voivat vain täydentää ja täsmentää jo hyväksyttyjä perusperiaatteita.

Huhtikuun suuntaviivojen mukaisesti eroneuvottelujen jaksotuksesta on edelleen pidettävä kiinni. Toiseen vaiheeseen voidaan siirtyä vain, mikäli erosopimuksen kaikissa pääkysymyksissä, ml. rahoitusratkaisu, on saavutettu riittävää edistystä.

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.

Tärkeintä on saada vuoden 2018 aikana valmiiksi erosopimus, joka mahdollistaa UK:n järjestäytyneen ja hallitun eron unionista. Tämä merkitsee etenkin sitä, että kansalaisten saavutetut oikeudet turvataan vastavuoroisesti ja että UK kunnioittaa kaikkia taloudellisia sitoumuksiaan, jotka se on tehnyt EU-jäsenyytensä aikana.

Lisäksi eroneuvottelujen toisessa vaiheessa tulee mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vuoden 2018 aikana sopia tarvittavista siirtymäajan järjestelyistä.

2. Siirtymäaika

Eurooppa-neuvoston huhtikuun 2017 suuntaviivoissa (kohta 6) on jo siirtymäajan osalta linjattu:

> ”Neuvotteluissa voidaan myös, siinä määrin kuin on tarpeen ja oikeudellisesti mahdollista, pyrkiä määrittelemään unionin edun mukaisia siirtymäjärjestelyjä ja tapauksen mukaan luomaan saavutetun edistyksen perusteella siltoja kohti myöhempiä suhteita

säänteleviä puitteita. Kaikkien tällaisten siirtymäjärjestelyjen on oltava tarkoin määriteltyjä ja kestoltaan rajattuja, ja niihin on sovellettava tehokkaita täytäntöönpanomekanismeja. Jos harkitaan unionin säännöstön voimassaolon jatkamista rajoitetuksi ajaksi, tällöin olisi sovellettava unionin olemassa olevia sääntely-, talousarvio-, valvonta-, oikeuslaitos- ja täytäntöönpanovälineitä ja –rakenteita”.

Suomen kanta

Suomi pitää siirtymäaikaa tarpeellisena. Siitä tulee sopia osana voimaan tulevaa erosopimusta.

Oikeusvarmuuden kannalta paras vaihtoehto on nykytilan säilyttäminen ennallaan siirtymäaikana. Tämä merkitsee sitä, että perussopimuksia ja EU-lainsäädäntöä, ml. eropäivän jälkeen voimaan tuleva EU-sääntely, on sovellettava UK:ssa siirtymäaikana täysimääräisesti. Etenkin komission valvontavallan, EU-tuomioistuimen tuomiovallan ja UK:n maksujen EU:n budjettiin on säilyttävä ennallaan.

Myös EU:n kansainvälisten sopimusten osalta tulee pyrkiä siihen, että nykytila säilyy EU:n intressissä olevien sopimusten osalta siirtymäaikana ennallaan.

EU:n päätöksenteon itsenäisyyttä on kunnioitettava. Tämä merkitsee sitä, että UK:n on eropäivänä jäätävä EU:n päätöksenteon ja toimielinten ulkopuolelle. Myös jäsenyys unionin muissa elimissä päättyy. Mahdollisuuksia antaa UK:lle siirtymäaikana tarkkailija-asema tietyissä elimissä voidaan tutkia. Samoin voidaan tutkia konsultointimenettelyjen perustamista tiettyjen asioiden valmistelua varten.

Siirtymäaika ei saa johtaa parhaiden palojen poimimiseen. Sen tulee kattaa kaikki tarvittavat EU:n politiikkasektorit kokonaisuudessaan. Esimerkiksi sisämarkkinat on yksi kokonaisuus, josta ei voi valita vain mieleisiään osia.

Siirtymäajan keston tulisi olla yhdenmukainen kaikilla politiikkasektoreilla. Mahdollisuuksia pidentää siirtymäaikaa poikkeuksellisessa tilanteessa uudeksi, kestoltaan tarkasti rajatuksi määräajaksi voidaan tutkia.

3. Tulevan suhteen puitteet

Eurooppa-neuvoston huhtikuun 2017 suuntaviivoissa (kohdat 1 ja 18-23) on jo tulevan suhteen puitteiden osalta linjattu:

- ”[…] perustuttava oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon ja taattava tasapuoliset toimintaedellytykset”.

- ”Sisämarkkinoiden yhtenäisyyden säilyttäminen sulkee pois alakohtaiseen toimintamalliin perustuvan osallistumisen”.

- ”[…] unionin ulkopuolisilla mailla ei ole samoja velvollisuuksia kuin jäsenillä eivätkä ne voi nauttia samoista oikeuksista ja eduista kuin jäsenet”.

- ”Unioni säilyttää riippumattomuutensa niin päätöksenteossaan kuin Euroopan unionin tuomioistuimen aseman suhteen”.

- ”[…] vahvat ja rakentavat siteet ovat edelleen molempien osapuolten intressissä, ja niiden olisi katettava kaupan lisäksi muitakin aloja”.
- ”Mahdollisen vapaakauppasopimuksen tulisi olla tasapainoinen, kunnianhimoinen ja laaja-alainen. Se ei voi kuitenkaan vastata osallistumista sisämarkkinoille tai sen osiin, sillä tämä heikentäisi sisämarkkinoiden yhtenäisyyttä ja moitteetonta toimintaa”.
- ”[…]on varmistettava tasapuoliset toimintaedellytykset etenkin kilpailun ja valtiontuen osalta, ja tässä suhteessa annettava takeet muun muassa verotuksellisten, sosiaalisten sekä ympäristöön ja sääntelyyn liittyvien toimenpiteiden ja käytäntöjen tarjoamia perusteettomia kilpailuetuja vastaan”.

- ”[…] turvattava unionin rahoitusvakaus ja noudatettava unionin sääntely- ja valvontajärjestelmää ja -vaatimuksia sekä otettava huomioon niiden soveltaminen”.

- ”EU on valmis harkitsemaan kumppanuuden perustamista muilla kuin kauppaan liittyvillä aloilla, erityisesti terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnan sekä turvallisuuden, puolustuksen ja ulkopolitiikan aloilla”.

- ”[…] sisällyttävä asianmukaiset täytäntöönpano- ja riidanratkaisumekanismit, jotka eivät vaikuta unionin riippumattomuuteen, etenkään sen päätöksentekomenettelyihin”.

Suomen kanta

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.

Pääasiallinen sisältö

1. Yleiset lähtökohdat

EU haluaa erosta järjestäytyneen ja hallitun. Tästä syystä Eurooppa-neuvosto päätti huhtikuussa 2017 antamissaan suuntaviivoissa eroneuvottelujen jaksottamisesta kahteen vaiheeseen.

Ensimmäisessä vaiheessa EU neuvottelee vain SEU 50 -artiklan mukaisen erosopimuksen keskeisistä asioista. Tärkeimmät näistä ovat kansalaisten saavutetut oikeudet, rahoitusratkaisu sekä Irlannin ja Pohjois-Irlannin välinen raja.

Toisessa vaiheessa aloitetaan neuvottelut mahdollisista siirtymäajan järjestelyistä sekä alustavat ja valmistelevat keskustelut tulevan uuden suhteen puitteista. Lisäksi jatketaan neuvotteluja avoinna olevista erosopimuksen kysymyksistä. Toiseen vaiheeseen voidaan siirtyä vasta, kun erosopimuksen keskeisissä asioissa on edistytty riittävästi. Kyse on poliittisesta päätöksestä, jonka Eurooppa-neuvosto tekee Artikla 50 -kokoonpanossa yksimielisesti.

Lokakuun 2017 Eurooppa-neuvoston päätelmissä kehotettiin neuvostoa aloittamaan EU:n sisäiset valmistavat keskustelut neuvottelujen toisen vaiheen asioista. EU:n sisäiset keskustelut tähtäävät siihen, että Eurooppa-neuvosto voisi tarvittaessa nopeasti antaa toista vaihetta koskevat suuntaviivat.

Näin EU säilyttäisi myös tietyn etulyöntiaseman neuvotteluissa. Tarkoituksena oli myös antaa UK:lle rakentava ja rohkaiseva viesti.

Neuvotteluissa ei juurikaan edistytty marraskuussa kaksipäiväiseksi jääneellä (9.-10.11.) kuudennella kierroksella. Uutta virallista neuvottelukierrosta ei ole sovittu, mutta UK:n odotetaan tekevän uusia merkittäviä neuvotteluavauksia joulukuun alussa.

Kansalaisten saavutettujen oikeuksien osalta neuvotteluissa on saavutettu tuloksia. Oikeudet turvattaisiin keskeisen EU-lainsäädännön mukaisesti ja erosopimus olisi välittömästi sovellettavaa oikeutta. Haastavimmaksi kysymykseksi on osoittautunut EU:n tuomioistuimen rooli erosopimuksen tulkitsijana. Tältä osin UK:lta odotetaan vielä uusia neuvotteluavauksia. EU:n näkökulmasta muita vaikeita auki olevia kysymyksiä ovat mm. sosiaaliturvaetuuksien maastavienti ja perheenyhdistäminen. UK puolestaan

haluaisi mennä EU:ta pidemmälle mm. vaalioikeuksissa ja ammattipätevyyksien tunnustamisessa. Avoinna on myös kysymys siitä, siitä, kattavatko UK:n kansalaisten oikeudet kaikkien 27 jäsenvaltion alueen vai ainoastaan sen EU:n jäsenvaltion, jossa henkilö on oleskelun ja/tai työnteon kautta oikeutensa saavuttanut.

Irlannin ja Pohjois-Irlannin rajakysymyksessä EU:n ja UK:n näkemykset ovat periaatetasolla yhteneväiset: tavoitteena on yhteisen matkustusalueen ja Pitkänperjantain rauhansopimuksen turvaaminen. Kova raja haluttaisiin välttää. UK:n lähtiessä sisämarkkinoilta ja tulliliitosta, ei rajamuodollisuuksia EU:n ulkorajalla kuitenkaan voida täysin välttää esimerkiksi tavaroiden osalta. Pohjoisen ja etelän välinen yhteistyö on pitkälti perustunut yhteiseen EU-lainsäädäntöön. UK:lta odotetaan uusia neuvotteluavauksia erityisesti siitä, miten kysymys eropäivän jälkeen väistämättä syntyvistä sääntelyeroista voidaan ratkaista.

Rahoitusratkaisun osalta ollaan tällä hetkellä umpikujassa. Pääministeri Mayn syyskuussa Firenzessä pitämän puheen lupaus siitä, että ”UK vastaa kaikista jäsenyytensä aikaisista taloudellisista sitoumuksista”, ei ole mitenkään konkretisoitunut neuvottelupöydässä. Päinvastoin, UK on toistaiseksi kieltäytynyt keskustelemasta mistään, mikä voisi johtaa lukuihin. Kyse on jo tehdyistä sitoumuksista, joilla ei ole mitään yhteyttä tulevaan suhteeseen. Mikäli UK ei maksa osuuttaan, on muiden jäsenvaltioiden vastattava tästä. UK:lta odotetaan nyt virallista kantaa EU-jäsenyyden aikaisista velvoitteistaan. Toiseen vaiheeseen siirtymiseksi tarvittaisiin sitova lista kaikista velvoitteista ja laskentametodi.

Kolmen pääkysymyksen lisäksi avoinna on vielä lukuisia muita erosopimukseen sisältyviä asioita, joista vaikeimmat liittyvät erosopimuksen täytäntöönpanon valvontaan ja riitojenratkaisuun.

EU on viestittänyt UK:lle, että konkreettista edistystä on tapahduttava UK:lta tulevien uusien neuvotteluavausten pohjalta joulukuun alkuun mennessä. Viime hetken poliittiset lupaukset eivät riitä. EU:n tavoitteena on joulukuun alussa päättää, ryhdytäänkö muotoilemaan neuvottelujen toiseen vaiheeseen siirtymistä koskevia Eurooppa-neuvoston suuntaviivoja vai riittämättömän edistyksen toteavia päätelmiä.

Komissio laatii teknisellä virkamiestasolla UK:n kanssa yhteisen raportin saavutetusta edistymisestä. Eurooppa-neuvosto (Artikla 50) päättää edistymisraportin ja komission suosituksen pohjalta, voidaanko eroneuvottelujen toiseen vaiheeseen siirtyä. Mahdollisissa uusissa suuntaviivoissa olisi kysymys lähinnä jatkotyötä ohjaavista yleisistä periaatteista, ei yksityiskohtaisesta esityksestä tulevaksi suhteeksi. Suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen todennäköisesti annettaisiin komissiolle tarkemmat neuvotteluohjeet siirtymäaikaa koskevien neuvottelujen käymiseksi ja jatkettaisiin sekä avoinna olevista erosopimuksen yksityiskohdista neuvottelemista että EU:n sisäisiä keskusteluja tulevan suhteen puitteista.

EU:n tavoitteena on lokakuun 2018 Eurooppa-neuvostoon mennessä saavuttaa UK:n kanssa sopu erosopimuksesta ja tarvittavista siirtymäajan järjestelyistä. Lisäksi tavoitteena on antaa tuolloin alustavien ja valmistelevien keskustelujen

pohjalta poliittinen julistus tai lausuma tulevan suhteen puitteista. Tulevaa suhdetta koskevat neuvotteluohjeet annettaisiin komissiolle vasta kun erosopimus on tehty.

2. Siirtymäaika

Siirtymäajan pitäisi toimia eron jälkeisenä siltana tulevaan suhteeseen. Se ei ole väliaika, jonka kuluessa neuvottelut erosopimuksesta edelleen jatkuvat. Ilman voimaan tulevaa erosopimusta ei siis voi olla siirtymäaikaa.

Siirtymäaika on tarpeellinen useasta syystä. Ensinnäkin näyttää siltä, että UK ei ole hallinnollisesti valmis eroamaan maaliskuussa 2019. Toiseksi, myös taloudelliset toimijat pitävät siirtymäaikaa välttämättömänä. Kolmanneksi, tulevaa suhdetta koskevat sopimukset voidaan joka tapauksessa tehdä vasta, kun UK:sta on tullut kolmas maa. Niiden neuvottelemiseen ja mahdollisiin kansallisiin ratifiointeihin voi mennä useita vuosia eropäivän jälkeen. Uutta suhdetta koskevat sopimukset eivät siis ole missään tapauksessa tehtyinä UK:n erotessa 29.3.2019.

Käytännössä ainoa siirtymäajan järjestely, josta neuvotteluihin käytettävissä olevassa ajassa enää ehditään sopimaan, on EU-lainsäädännön soveltamisen jatkaminen eron jälkeen. Tämä olisi myös oikeusvarmuuden kannalta perusteltua. Näin kansalaiset, taloudelliset toimijat ja viranomaiset joutuisivat sopeutumaan vain yhteen muutokseen.

Eurooppa-neuvoston huhtikuun suuntaviivoissa otettu kanta asiaan on yksiselitteinen: mikäli EU:n sääntöjen soveltamista jatketaan siirtymäaikana, on niitä sovellettava kokonaisuudessaan. UK jäisi siirtymäajaksi päätöksenteon ulkopuolelle, mutta noudattaisi EU-lainsäädäntöä ja EU-toimielinten päätöksiä.

UK on jo ehdottanut ”noin kahden vuoden mittaista” siirtymäaikaa. Se on indikoinut haluavansa pysyä siirtymäaikana sisämarkkinoilla nykyisten sääntöjen pohjalta. Tässä tapauksessa UK olisi valmis maksamaan osuutensa unionin budjettiin vuosina 2019–2020. EU-puolella maksuja EU:n budjettiin siirtymäaikana ei pidetä anteliaana tarjouksena, vaan sisämarkkinoilla pysymiseen liittyvänä itsestäänselvyytenä. Tästä peruslähtökohdasta on vielä pitkä matka rahoitusratkaisuun pääsemiseksi.

Mikäli mistään ei sovita, perussopimusten soveltaminen ja EU-lainsäädännön velvoittavuus lakkaavat UK:ssa eropäivänä. Samoin UK:n on jäätävä ulos lähes kaikista EU:n kansainvälisistä sopimuksista. Se jää esimerkiksi kaikkien EU:n voimassa olevien kauppasopimusten ja käynnissä olevien kauppaneuvottelujen ulkopuolelle. Monenvälisissä sekasopimuksissa UK olisi edelleen mukana omassa ominaisuudessaan.

UK ei ole ainakaan vielä pyytänyt siirtymäajan ulottamista EU:n kansainvälisiin sopimuksiin, eikä komission arvion mukaan tälle ole ehdotonta oikeudellista tarvetta. Etenkin taloudellisten toimijoiden näkökulmasta olisi kuitenkin järkevää, tai jopa välttämätöntä, jatkaa siirtymäaikana UK:n osallisuutta tietyissä kansainvälisissä sopimuksissa, kuten esimerkiksi EU:n lentoliikennesopimuksissa kolmansien maiden kanssa. Nykytilan jatkaminen siirtymäaikana riippuu

luonnollisesti myös sopimusosapuolina olevien kolmansien maiden tahdosta. Erityisesti niissä sekasopimuksissa, joissa EU ja jäsenvaltiot vastaavat sopimuksen täytäntöönpanosta yhdessä, on lisäksi mietittävä tarkkaan, miten yhteistyö velvoitteiden noudattamiseksi EU:n ja UK:n välillä toteutettaisiin.

UK:n ehdottama ”noin kahden vuoden siirtymäaika” olisi EU:n monivuotisten rahoituskehysten näkökulmasta perusteltu. Olisi luontevaa, että siirtymäkausi ei jatkuisi enää 1.1.2021 jälkeen, jolloin voimassa ovat uudet rahoituskehykset. On kuitenkin pohdittava tarkkaan, onko tällainen siirtymäaika kestoltaan riittävän pitkä. Ehditäänkö kaikki tarvittavat sopimukset tehdä ja mahdollisesti myös ratifioida? Esimerkiksi pelkästään kauppasopimusmääräysten neuvotteleminen voi kestää useita vuosia. Tässä yhteydessä on harkittava myös sitä, voitaisiinko siirtymäaikaa tarvittaessa poikkeuksellisessa tilanteessa tietyillä sektoreilla pidentää uudeksi, kestoltaan tarkasti rajatuksi määräajaksi.

3. Tuleva suhde

Tulevan suhteen puitteita koskevat alustavat ja valmistavat keskustelut ovat kiinteä osa SEU 50 artiklan mukaisia eroneuvotteluja. EU:n yhtenäisyyden varmistamiseksi ne on sovittu hoidettavaksi jo olemassa olevien neuvottelurakenteiden puitteissa. Ennen varsinaisten tulevaa suhdetta koskevien sopimusneuvottelujen aloittamista harkitaan vielä jokaisella sektorilla erikseen, millaiset neuvottelu- ja valmistelurakenteet tarvitaan, esimerkiksi mahdollisen vapaakauppasopimuksen scopingia varten.

EU:n sisäistä keskustelua vaikeuttaa se, että UK:n omat näkemykset tulevasta suhteesta ovat vielä hyvin yleisellä tasolla. UK on kuitenkin esittänyt tiettyjä selkeitä reunaehtoja, jotka EU:n on otettava huomioon. Nämä UK:n tekemät valinnat vaikuttavat rajoittavasti siihen, minkälainen tuleva suhde EU:n kanssa on ylipäätään mahdollista saavuttaa. UK jää omasta tahdostaan 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.

EU:lla on jo olemassa useita erilaisia valmiita malleja siitä, miten yhteistyö kolmansien maiden kanssa järjestetään eri sektoreilla. Yhteinen perusperiaate kaikissa malleissa on, että ne perustuvat oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon. Esimerkiksi markkinoille pääsyn ja suvereniteetin välillä vallitsee riippuvuussuhde: mitä laajempi sääntelyautonomia ja itsenäisyys suhteessa EU:n toimielimiin, sitä suppeampi pääsy EU:n markkinoille.

UK:n tekemät valinnat johtanevat siihen, että tuleva suhde on rakennettava vapaakauppasopimuksen pohjalle. Eurooppa-neuvosto on jo huhtikuun 2017 suuntaviivoissa todennut olevansa valmis tekemään UK:n kanssa läheistä yhteistyötä kaupan lisäksi myös muilla politikkasektoreilla.

EU:n on siis tulevan suhteen sisältöä ja syvyyttä pohdittaessa otettava huomioon nykyiset suhteensa muiden kolmansien maiden kanssa. Esimerkiksi EU-

lainsäädännön täytäntöönpanoon sitoutuneet ETA-valtiot seuraavat neuvotteluja tarkasti. Useissa EU:n vapaakauppasopimuksissa on puolestaan MFN-lausekkeita (Most Favoured Nation), joiden perusteella esimerkiksi Korea ja Kanada tulevat valvomaan etujaan. UK:lle ei siis voitane antaa tulevassa suhteessa laajempia oikeuksia kuin muille vastaaviin velvollisuuksiin sitoutuneille kolmansille maille.

Toinen perusperiaate on, että kolmannet maat eivät osallistu EU:n päätöksentekoon. Erilaiset konsultointimenettelyt tai tarkkailija-asemat joissakin elimissä voivat tietyissä tilanteissa olla mahdollisia.

Tulevaa suhdetta koskevan sopimuksen oikeudellisesta luonteesta voidaan tässä vaiheessa esittää vasta alustavia arvioita. Sopimuksen lopullinen sisältö ja soveltamisala ratkaisevat sen, tehdäänkö unionisopimus vai jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja edellyttävä sekasopimus. Kunnianhimoinen ja kattava kumppanuussuhde, ml. esimerkiksi yhteistyö sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden aloilla,

sisältää todennäköisesti jaettuun toimivaltaan tai jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia elementtejä. Tällöin tulee harkittavaksi se, toteutetaanko uusi suhde useamman sopimuksen ja järjestelyn avulla. Esimerkiksi EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvat kauppasopimuksen osat voitaisiin tehdä nopeammin unionisopimuksena ja jaettuun toimivaltaan kuuluvista asioista olisi mahdollista tehdä erillisiä sopimuksia.

Horisontaalisina kysymyksinä on lisäksi myöhemmin erikseen pohdittava mm. sitä, miten sopimuksen/sopimusten hallinto (esim. mekanismit täytäntöönpanoa, päivittämistä ja riitojenratkaisua varten) järjestetään ja miten tasapuoliset toimintaedellytykset varmistetaan.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

SEU 50 artikla antaa toimivallan sopia eron järjestämisen kannalta välttämättömistä määräyksistä ja siirtymäjärjestelyistä. 50 artiklan mukaan erosopimuksessa on myös otettava huomioon tulevan suhteen puitteet.

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.

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 EU 27 -julkilausuman mukaan neuvoston puheenjohtaja tiedottaa EP:tä ja vaihtaa näkemyksiä sen kanssa ennen ja jälkeen YAN-kokousten.

Parlamentti hyväksyi 5.4.2017 eroneuvotteluja koskevan päätöslauselman.

Parlamentti hyväksyi 3.10.2017 selkeällä äänten enemmistöllä (557 puolesta, 92 vastaan, 26 tyhjää) neuvottelutilannetta koskevan päätöslauselman. Siinä todettiin, ettei riittävää edistystä neuvottelujen toiseen vaiheeseen siirtymiseksi ole parlamentin mielestä toistaiseksi saavutettu.

Täysistunto keskustelee (13.12.) neuvottelutilanteesta ennen Eurooppa-neuvostoa.

Kansallinen valmistelu

Ministeriöiden brexit-yhteyshenkilöiden kirjallinen kommentointikierros 22.–24.11.

EU-ministerivaliokunta 28.11.2017

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston E-selvitys E 125/2016 vp

E-jatkokirjelmät:

EJ 5/2017 vp
EJ 7/2016 vp
EJ 9/2017 vp
EJ 10/2017 vp
EJ 25/2017 vp

SuVEK 48/2017

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 käydä jäsenvaltioiden toimesta eikä muilla foorumeilla.

Eurooppa-neuvoston valmisteluista vastaa yleisten asioiden neuvosto (Artikla 50 -kokoonpanossa). Eroneuvotteluja ei käsitellä muissa neuvostokokoonpanoissa, jotta neuvottelujen sektorikohtainen eriytyminen voidaan välttää.

Neuvottelujen säännöllisestä seurannasta ja ohjauksesta vastaavat neuvoston puolella Coreper II sekä sitä tukemaan perustettu Artikla 50 -työryhmä.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johannes Leppo/VNK p. 050 592 8278

Silja Pasanen/VNK
Mika Kukkonen/UM
Kaija Suvanto/UM
Marjut Akola/UM

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat	brexit, Eurooppa-neuvosto, Iso-Britannia
Hoitaa	**UM, VNK**
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, STM, TEM, TULLI, VH, VM, VTV, YM