

Asia

ISON-BRITANNIAN EROPROSESSI EU:STA

Kokous

Eurooppa-neuvosto (Artikla 50) 15.12.2017

U/E/UTP-tunnus

E 125/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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

Eurooppa-neuvoston päätös tehdään EU:n pääneuvottelijana toimivan komission ja UK:n yhdessä laatiman edistymisraportin pohjalta. Raportti julkaistiin 8.12. Samalla komissio antoi asiaa koskevan tiedonannon ja suositteli Eurooppa-neuvostolle siirtymistä neuvottelujen toiseen vaiheeseen.

Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja jakoi toiseen vaiheeseen siirtymistä koskevan lyhyen suuntaviivaluonnoksen 8.12. Samana iltana käydyin Coreper II (Artikla 50) keskustelun pohjalta luonnokseen tehtiin vähäisiä täsmennyksiä. Uusin päivitetty versio jaettiin 11.12.

Suomen kanta

Suomi voi hyväksyä siirtymisen eroneuvottelujen toiseen vaiheeseen.

Suomi voi hyväksyä suuntaviivaluonnoksen. Se kattaa kaikki tässä vaiheessa olennaiset asiat ja vastaa Suomen peruskantoja.

Suomi pitää tärkeänä, että edistymisraportissa sovitut asiat kirjataan mahdollisimman nopeasti oikeudellisesti sitovaan erosopimukseen, ja että neuvotteluja vielä avoimista ensimmäisen vaiheen asioista jatketaan viipymättä. Suomi voi tukea mahdollisia tätä tavoitetta entisestään vahvistavia lisäsehdotuksia suuntaviivoihin.

Suomi katsoo, että tärkeintä eroneuvottelujen toiseen vaiheeseen siirryttäessä on päästä nopeasti neuvottelemaan tarvittavista siirtymäajan järjestelyistä.

Pääasiallinen sisältö

Neuvotteluasetelmista, siirtymäajan järjestelyistä ja tulevan suhteen yleisistä puitteista on annettu kattava kuvaus EU-ministerivaliokunnan 28.11.2017 käsittelemässä muistiossa VNEUS2017-00787 (EJ 34/2017 vp). Kyseisessä muistiossa hyväksyttiin myös Suomen peruskannat näihin kysymyksiin ja kerrattiin Eurooppa-neuvoston huhtikuun 2017 suuntaviivoissa jo tehdyt linjaukset.

Seuraavassa selostetaan edistymisraportin ja suuntaviivaluonnoksen keskeiset kohdat. Lopuksi esitetään alustava arvio jatkokäsittelyn aikataulusta.

1. Edistymisraportti

Raportti on EU:n pääneuvottelijana toimivan komission ja UK:n yhdessä laatima. 96 kohtaa sisältävään raporttiin on kirjattu kaikki neuvotteluissa toistaiseksi sovitut asiat. Raportti toimii päätöksenteon pohjana. Sitä ei muokata. Raportin kirjaukset muodostavat pohjan yksityiskohtaisemmalle ja oikeudellisesti sitovalle erosopimukselle. Useimmista asioista on sovittu vasta yleisellä periaatteellisella tasolla. Erosopimuksen laatiminen vaatii vielä jatkoneuvotteluja ja runsaasti työtä.

Komissio katsoo, että erosopimuksen kolmessa tärkeimmässä kokonaisuudessa (kansalaisten saavutetut oikeudet, rahoitusratkaisu ja Irlannin kysymys) on nyt edistytty riittävästi. Näin ollen se suosittelee Eurooppa-neuvostolle siirtymistä eroneuvottelujen toiseen vaiheeseen.

Kansalaisten saavutettujen oikeuksien osalta raportti (kohdat 6-41) on yksityiskohtainen ja konkreettinen. EU:n ja Suomen neuvottelutavoitteet ovat toteutuneet erittäin hyvin.

Kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudet turvataan vastavuoroisesti ja syrjimättömästi sellaisina kuin ne ovat eropäivänä (tai mahdollisesti myöhemmin siirtymäajan päättyessä). Ennen eropäivää tehdyt elämänvalinnat suojataan: esimerkiksi oikeus asua ja työskennellä kohdevaltiossa säilyy ennallaan. Oikeudet turvataan keskeisen EU-lainsäädännön (kuten esimerkiksi Asetus N:o 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta, Asetus N:o 492/2011 työntekijöiden vapaasta liikkuvuudesta ja Direktiivi 2004/38 kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisina.

Myös oikeuksien täytäntöönpanoon liittyviin kysymyksiin löydettiin tyydyttävä kompromissi. Erosopimuksesta tulee välittömästi sovellettavaa oikeutta, jolla on etusija kansalliseen lainsäädäntöön nähden. Kansalaiset voivat siis vedota suoraan erosopimukseen mahdollisissa oikeusriidoissaan. Komissio saa väliintulo-oikeuden UK:n tuomioistuimissa (ja UK:n hallitus EU-tuomioistuimessa) vireillä oleviin juttuihin. Osapuolet sitoutuvat siihen, että hallinnollisista hakemusmenettelyistä tulee yksinkertaisia ja edullisia. Lisäksi UK perustaa itsenäisen kansallisen viranomaisen valvomaan sopimuksen soveltamista ja käsittelemään kansalaisten kanteluita. EU-puolella valvonnasta vastaa komissio.

Lisäksi UK:n tuomioistuimet ovat velvollisia ottamaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioon ja voivat pyytää siltä ennakkoratkaisuja 8 vuoden ajan siitä, kun kansalaisten oikeuksia koskevia erosopimuksen määräyksiä on alettu soveltaa.

Raportissa todetaan, että edellä kuvatut menettelyt koskevat vain kansalaisten saavutettuja oikeuksia. Erosopimuksen yleisestä riitojenratkaisumekanismista sovitaan neuvottelujen toisessa vaiheessa erikseen.

Myös **rahoitusratkaisun** osalta raportti (kohdat 57–86) on yksityiskohtainen ja konkreettinen. EU:n ja Suomen neuvottelutavoitteet ovat toteutuneet erittäin hyvin.

UK suostuu nyt vastaamaan kaikista taloudellisista sitoumuksista, jotka se on jäsenyytensä aikana tehnyt. UK sitoutuu hoitamaan täysimääräisesti osuutensa nykyisistä rahoituskehyksistä ja budjetin ulkopuolisista rahastoista. Rahoitusratkaisu kattaa myös mm. maksamattomat sitoumukset, oikeudelliset sitoumukset, eläkkeet ja Euroopan investointipankin. Komission näkemyksen mukaan rahoitusratkaisu kattaa nyt kaikki muut EU:n edellyttämät sitoumukset, paitsi erosta aiheutuvat kustannukset (kuten EU-virastojen siirto).

Raportti ei mainitse lukuja, mutta sitoumukset listataan yksityiskohtaisesti. Myös menettely- ja laskentasääntöjen pääperiaatteista on sovittu.

Irlannin ja Pohjois-Irlannin (kohdat 42–56) osalta teksti on selvästi yleisluonteisempaa kuin raportin kansalaisia ja rahoitusratkaisua koskevissa osissa. Osa kirjauksista on suunnattu ensisijaisesti UK:n sisäistä keskustelua varten.

Osapuolet lupaavat kunnioittaa rauhanprosessin ja Pitkänperjantain sopimuksen saavutuksia ja sitoumuksia. Yhteinen matkustusalue säilyy ennallaan. Kova raja ja sääntelyerot halutaan välttää. Peruslähtökohtana raportissa on, että UK haluaa jäädä sisämarkkinoiden ja tulliliiton ulkopuolelle, joten sen vastuulla on konkreettisten ratkaisujen esittäminen. UK uskoo, että ratkaisut löytyvät osana tulevan suhteen puitteita koskevia neuvotteluja. UK tekee kuitenkin jo nyt merkittäviä sitoumuksia, joita se lupaa joka tapauksessa noudattaa.

UK sitoutuu sekä välttämään kovan rajan että kunnioittamaan EU:n sisämarkkinoiden ja tulliliiton integriteettiä. UK sitoutuu myös siihen, että eropäivän jälkeen kansalaisten oikeudet säilyvät syrjimättöminä ennallaan, eikä sääntelyeroja synny aloilla, joilla on merkitystä rauhanprosessiin liittyvän etelän ja pohjoisen välisen yhteistyön kannalta.

Olennaista raportissa on, että UK tunnustaa vastuunsa ja sitoutuu selkeisiin periaatteisiin. Käytännön juridisten ratkaisujen etsiminen jatkuu neuvottelujen toisessa vaiheessa. Tällöin keskustellaan myös tavaroiden liikkumisesta EU:n ulko- ja tullirajan yli.

Muiden erosopimukseen sisältyvien asioiden osalta (kohdat 87–95) on vielä runsaasti töitä jäljellä. Tietyistä asioista neuvotteluja on vielä jatkettava (kuten esimerkiksi Euratom-sopimus ja eropäivänä eri politiikkasektoreilla vireillä olevat prosessit) ja joidenkin osalta neuvotteluja ei käytännössä vielä ole edes aloitettu (kuten esimerkiksi sopimuksen yleinen hallinto ja riitojen ratkaisu).

2. Suuntaviivaluonnos

Suuntaviivaluonnos täydentää ja täsmentää Eurooppa-neuvoston huhtikuun 2017 suuntaviivoissa tehtyjä linjauksia.

Aluksi luonnoksessa (kohdat 1-2) todetaan riittävä edistys ja päätetään neuvottelujen toiseen vaiheeseen siirtymisestä. Samalla kehoitetaan jatkamaan neuvotteluja vielä auki jääneistä kysymyksistä ja siirtämään edistymisraportissa jo sovitut asiat oikeudellisesti sitovan erosopimuksen muotoon. Tämä on edellytys sille, että toisen vaiheen neuvotteluissa voidaan edetä. Nyt periaatteellisella tasolla sovitusta asioista ei siis voida enää perääntyä. Lisäksi vahvistetaan, että huhtikuun 2017 suuntaviivat pidetään voimassa kokonaisuudessaan.

Siirtymäajan osalta (kohdat 3-5) todetaan, että EU on valmis aloittamaan neuvottelut kestoiltaan tarkasti rajatusta siirtymäajasta. Samalla pyydetään neuvostoa antamaan tätä koskevat yksityiskohtaisemmat neuvotteluohjeet komissiolle jo tammikuussa 2018.

Suuntaviivaluonnoksessa linjataan EU:n peruslähdekohdat siirtymäaikaa koskeviin neuvotteluihin. EU katsoo, että siirtymäaikana:

- UK pysyy sisämarkkinoilla (ml. henkilöiden vapaa liikkuvuus);
- UK pysyy tulliliitossa, joten sen on noudatettava EU:n kauppapolitiikkaa, sovellettava EU:n tullitariffeja ja kannettava EU:n tulleja sekä varmistettava, että sen rajalla suoritetaan kaikki EU:n tarkastukset muihin kolmansiin maihin nähden;
- EU-lainsäädäntöä sovelletaan kokonaisuudessaan, eli parhaiden palojen poimiminen ei ole mahdollista;
- Tasavertaisten toimintaedellytysten varmistamiseksi myös eropäivän jälkeen hyväksytyt EU-sääntely sitoo UK:ta;
- Komission valvontavalta ja EU-tuomioistuimen tuomiovalta säilyvät ennallaan;

- EU:n budjetin osalta toimitaan ainakin vuoden 2020 loppuun saakka kuin UK olisi yhä EU:n jäsen;
- UK jää kolmantena maana EU:n päätöksenteon ulkopuolelle, eikä sillä enää ole edustajia EU:n toimielimissä ja muissa elimissä.

Muut siirtymäaikaan liittyvät tärkeät kysymykset, kuten esimerkiksi siirtymäajan kesto ja UK:n mukana olo EU:n kansainvälisissä sopimuksissa jäävät linjattaviksi komissiolle myöhemmin annettavissa neuvotteluohjeissa. Näitä seikkoja on käsitelty edellä mainitussa muistiossa VNEUS2017-00787 (EJ 34/2017 vp).

Tulevan suhteen osalta (kohdat 6-9) suuntaviivaluonnos jää vielä yleiselle tasolle. Siinä muistutetaan, että tulevaa suhdetta koskeva sopimus/sopimukset voidaan tehdä vasta kun UK:sta on tullut kolmas maa. EU on kuitenkin valmis aloittamaan alustavat ja valmistavat keskustelut tulevan suhteen yleisistä puitteista. Tavoitteeksi asetetaan, että erosopimuksen yhteydessä annetaan tulevan suhteen puitteita koskeva yhteinen poliittinen julistus.

Käytännössä luonnoksessa lähinnä toistetaan muutamia huhtikuun suuntaviivojen keskeisiä periaatteita kuten tasavertaiset toimintaedellytykset, oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino, EU:n jo olemassa olevien kolmasmaasuhteiden kunnioittaminen ja UK:n tekemistä valinnoista (mm. sisämarkkinoiden ja tulliliiton ulkopuolelle jääminen) aiheutuvien seurauksien huomioon ottaminen.

Lisäksi huhtikuun suuntaviivojen tavoin korostetaan, että tuleva suhde voi kaupan ja muun taloudellisen yhteistyön ohella kattaa myös muita sektoreita, kuten terrorismin ja kansainvälisen rikollisuuden vastaisen taistelun, turvallisuuden, puolustuksen ja ulkopoliittikan.

Luonnoksessa pyydetään neuvostoa jatkamaan EU:n sisäisiä keskusteluja tulevan suhteen puitteista ja kehoitetaan UK:ta täsmentämään omia kantojaan. Samalla todetaan, että Eurooppa-neuvosto antaa maaliskuussa 2018 erityisesti tulevaa suhdetta koskevat uudet suuntaviivat.

3. Alustava arvio jatkokäsittelyn aikataulusta

Suuntaviivojen hyväksymisen jälkeen neuvosto antaa komissiolle tarkemmat neuvotteluohjeet siirtymäaikaan koskevien neuvottelujen aloittamiseksi. Tavoitteena on hyväksyä neuvotteluohjeet (ja valtuuttaa komissio käynnistämään neuvottelut) jo tammikuussa 2018.

Lisäksi jatketaan erosopimuksen yksityiskohdista neuvottelemista ja aloitetaan varsinaisen oikeudellisesti sitovan yksityiskohtaisen erosopimuksen laatiminen. Molemmat vaativat vielä runsaasti työtä.

EU jatkaa heti tammikuussa 2018 omia sisäisiä keskustelujaan tulevan suhteen puitteista. Mikäli kaikki sujuu hyvin, on Eurooppa-neuvosto maaliskuussa 2018 valmis antamaan tulevaa suhdetta koskevat suuntaviivat. Tämän jälkeen komissio voisi aloittaa alustavat ja valmistelevat keskustelut UK:n kanssa, mikäli UK on siihen valmis.

EU:n tavoitteena on edelleen lokakuun 2018 Eurooppa-neuvostoon mennessä saavuttaa UK:n kanssa sopu erosopimuksesta ja tarvittavista siirtymäajan järjestelyistä. Lisäksi tavoitteena on antaa samassa yhteydessä poliittinen julistus tai lausuma tulevan suhteen puitteista.

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 on hyväksynyt 5.4.2017 ja 3.10.2017 eroneuvotteluja koskevat päätöslauselmat.

Parlamentti hyväksyi 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

EU-ministerivaliokunnan kirjallinen menettely 12.12.-13.12.

Ministeriöiden brexit-yhteyshenkilöiden kokous 8.12. ja kirjallinen kommentointikierrös 11.12.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta 13.12.

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

EJ 34/2017 vp

SuVEK 48/2017 vp

SuVL 9/2017 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 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. 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.

Asiakirjat

Edistymisraportti WK 14264/2017 INIT

Komission tiedonanto COM(2017) 784

Suuntaviivaluonnos 11.12.2017 XT 21102/1/17/REV1

Asiakirjoista ei toistaiseksi ole suomenkielisiä versioita.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Johannes Leppo/VNK p. 050 592 8278
Silja Pasanen/VNK

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

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