

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

18.09.2019

Asia

**Ison-Britannian eroprosessi EU:sta: tilannekatsaus**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 125/2016 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Kesäkuun 2019 (Artikla 50) Eurooppa-neuvosto vahvisti EU:n pitävän kantansa ennallaan. EU odottaa UK:n uuden hallituksen konkreettisia ehdotuksia tilanteen ratkaisemiseksi ja on valmis keskustelemaan niistä rakentavasti. Samanaikaisesti EU ja jäsenvaltiot viimeistelevät tarvittavat toimenpiteet varautumiseksi sopimuksettomaan eroon. Seuraavat EU:n toimintalinjoja koskevat päätökset tehdään näillä näkymin lokakuun (Artikla 50) Eurooppa-neuvostossa 17.-18.10. Tämän muistion tarkoituksena on antaa tilannekatsaus eroprosessiin liittyvistä ajankohtaisista kysymyksistä.

**Suomen kanta**

Suomen ja EU:n kantoja ei ole syytä muuttaa. Lokakuun (Artikla 50) Eurooppa-neuvostoa varten mahdollisesti tarvittavat Suomen kannat muodostetaan myöhemmin erikseen.

**Pääasiallinen sisältö****1. Neuvottelutilanne**

UK:n heinäkuussa aloittanut uusi hallitus on linjannut, että UK eroaa EU:sta joka tapauksessa 31.10., tarvittaessa ilman erosopimusta. Se ei tule enää pyytämään eropäivän lykkäystä. Hallituksen mukaan erosopimus menee parlamentin alahuoneessa läpi vain, jos Irlannin rajaa koskeva vararatkaisu (backstop) poistetaan. Muussa tapauksessa päädytään sopimuksettomaan eroon. Vararatkaisun sisältö kuvataan lyhyesti muistion kohdassa 7.

UK:n uusi hallitus haluaa lisäksi muuttaa marraskuussa 2018 sovittua EU:n ja UK:n yhteistä poliittista julistusta tulevan suhteen puitteista. Se haluaa etäisemmän EU-suhteen kuin PMI Mayn hallitus ja lähtee siitä, että tuleva suhde perustuu osapuolten täydelliselle sääntelyautonomialle ja tavanomaiselle vapaakauppasopimukselle ilman takeita tasavertaisista toimintaedellytyksistä.

UK:n hallitus on asettanut parlamentin poikkeukselliselle viiden viikon istuntotauolle 10.9 – 14.10. väliseksi ajaksi. Parlamentti ehti ennen taukoa säätää lain, jolla pyritään välittömän sopimuksettoman eron estämiseen. Laki velvoittaa pääministerin pyytämään 19.10. mennessä EU:lta eropäivän lykkäämistä 31.1.2020 asti. Sopimuksettoman eron välttämiseksi parlamentti on lisäksi toistaiseksi torjunut hallituksen esitykset uusien vaalien järjestämisestä.

Kesäkuun 2019 Eurooppa-neuvosto linjasi EU:n kantojen pysyvän ennallaan. EU on toiminut rakentavasti, ja pyytänyt UK:n hallitukselta konkreettisia erosopimuksen mukaisia ehdotuksia tilanteen ratkaisemiseksi. Näitä ei ole toistaiseksi saatu. Komissio on valmis tapaamisiin UK:n kanssa kahdesti viikossa, mutta varsinaisia neuvotteluja ei ole konkreettisten tekstiehdotusten puuttuessa voitu käydä. Yleinen arvio on, että sopimukseton ero on tällä hetkellä edelleen todennäköisin vaihtoehto.

Eroprosessi ei ole toistaiseksi vaikuttanut Suomen EU-puheenjohtajakauteen. UK osallistuu tapauskohtaisen harkinnan pohjalta enää vain niihin EU-kokouksiin, joihin liittyy merkittäviä kansallisia intressejä. UK on luvannut toimia vilpittömän yhteistyön periaatteen mukaisesti. Se delegoi tarvittaessa äänensä Suomelle niin, ettei EU:n päätöksenteko esty.

Suomen aiemmat peruskannat neuvotteluprosessiin, erosopimukseen ja tulevaan UK-suhteeseen on esitetty kootusti E-jatkokirjelmässä EJ 34/2017 vp – VNEUS2017-00787.

## **2. Sopimuksellinen ero**

EU:n tavoitteena on edelleen sopimuksellinen ero. Eurooppa-neuvosto (Artikla 50) vahvisti 28.11.2018 erosopimuksen ja hyväksyi yhteisen poliittisen julistuksen tulevasta suhteesta. Mahdolliset muutokset näihin teksteihin edellyttäisivät Eurooppa-neuvoston yksimielisyyttä.

Jos UK:n parlamentti hyväksyisi erosopimuksen, tulisi sen myötä voimaan vähintään vuoden 2020 loppuun ulottuva siirtymäkausi, jota voitaisiin yhteisellä päätöksellä vielä pidentää enintään kahdella vuodella. Siirtymäkauden aikana jatkettaisiin EU:n perussopimusten, EU:n lainsäädännön ja EU:n kansainvälisten sopimusten soveltamista UK:hon ja UK:ssa, ja neuvoteltaisiin tulevasta suhteesta erosopimuksen yhteydessä hyväksyttävän EU:n ja UK:n yhteisen poliittisen julistuksen pohjalta. Siirtymäkauden aikana UK:lla olisi jäsenvaltion oikeudet ja velvollisuudet. Ainoana merkittävänä poikkeuksena olisi se, että eropäivänä UK jäisi pois EU:n kaikista elimistä, eikä enää osallistuisi edes välillisesti EU:n päätöksentekoon.

## **3. Määräajan pidennys**

Jos erosopimusta ei saada voimaan 31.10. mennessä, ainoa keino sopimuksettoman eron välttämiseksi on pidentää kolmannen kerran SEU 50 artiklan mukaista määräaikaa. Erpäivän lykkääminen edellyttää UK:n hallituksen nimenomaista pyyntöä ja yksimielisesti hyväksyttävää Eurooppa-neuvoston ja UK:n yhteistä päätöstä. Kahta aikaisempaa UK:n pyyntöä käsiteltäessä Eurooppa-neuvosto on edellyttänyt UK:lta selkeitä perusteluja ja suunnitelmaa siitä, mihin määräajan pidennys käytettäisiin. Uusien neuvottelujen avaamista ei ole pidetty hyväksyttävänä syynä. Pidennyksen kesto arvioitaessa on lähdetty siitä, että sen on oltava oikeassa suhteessa tavoitteisiin, jotka pidennykselle asetetaan. Lisäksi Eurooppa-neuvosto on edellyttänyt, että pidentäminen ei saa haitata unionin ja sen toimielinten säännönmukaista toimintaa. Suomen peruskannat ja tavoitteet aiempien pidennyspäätösten osalta on linjattu E-jatkokirjelmissä EJ 35/2018 vp – VNEUS2019-00189 ja EJ 37/2018 vp – VNEUS2019-00272.

## **4. Sopimukseton ero**

Sopimuksettomassa erossa EU:n perussopimusten, EU:n lainsäädännön ja EU:n kansainvälisten sopimusten soveltaminen UK:hon ja UK:ssa lakkaa välittömästi. UK:sta tulee kolmas maa, jolla ei ole mitään voimassa olevia sopimuksia EU:n kanssa.

### **4.1. EU:n yleinen toimintalinja**

Vain erosopimus varmistaa UK:n hallitun eron. Jos UK valitsee sopimuksettoman eron, minkäänlaista siirtymäkautta tai EU:n ja UK:n yhteisiä järjestelyjä häiriöiden lieventämiseksi ei tule. EU ei ole

neuvotellut, eikä tule eron jälkeen neuvottelemaan, UK:n kanssa hätäratkaisuisista tai vaihtoehtoisista erosopimuksista. EU soveltaa omia yksipuolisia ja väliaikaisia varautumistoimiaan sekä EU:n yleisiä kolmasmaasääntöjä.

Jäsenvaltiotkaan eivät neuvotele vaihtoehtoisia kahdenvälisiä järjestelyjä tai ”minisopimuksia” UK:n kanssa sopimuksettoman eron varalle. Tällaiset toimet vaarantaisivat erosopimusta ja EU:n tulevaa UK-suhdetta koskevat neuvottelut.

EU ja jäsenvaltiot käynnistivät konkreettisen valmistautumisen sopimuksettomaan eroon kesäkuussa 2018. Varautuminen edellyttää EU-tason toimien lisäksi jäsenvaltioiden kansallisia, alueellisia ja paikallisia ratkaisuja sekä sidosryhmien, elinkeinoelämän, yritysten ja kansalaisten toimia. Kukin taho kantaa vastuun varautumisestaan.

EU-tasolla on sovittu, että kaikki EU:n ja jäsenvaltioiden varautumistoimet ovat seuraavien periaatteiden mukaisia:

- Ne eivät vastaa unionin jäsenyyden tai erosopimuksen mukaisen siirtymäkauden etuja.
- Niillä ainoastaan lievennetään sopimuksettoman eron pahimpia häiriöitä.
- Ne ovat pääsääntöisesti väliaikaisia, noin vuoden ajan voimassa olevia toimia.
- Ne ovat EU:n etujen mukaisia yksipuolisia toimia, jotka EU voi peruuttaa milloin tahansa.
- Ne eivät korjaa ongelmia, jotka olisi voitu välttää, jos esimerkiksi yritykset olisivat varautuneet asianmukaisesti.
- Kansalliset toimet ovat yhteensopivia EU:n oikeuden ja EU:n kv. velvoitteiden kanssa.

EU:n ja jäsenvaltioiden varautumistoimet ovat eropäivänä valmiina otettaviksi käyttöön ilman erillisiä toimenpiteitä, mutta osa niistä edellyttää UK:n vastavuoroisia toimia. Varautumistoimet eivät toimi tulevan UK-suhteen pohjana.

Myös UK ottaisi käyttöön yksipuolisia ja väliaikaisia toimia. Nekin on kohdistettu pahimpien häiriöiden lieventämiseen.

#### **4.2. EU-tason varautumistoimet**

Komissio on antanut kuusi varautumistiedonantoa:

[https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/other-preparedness-activities\\_en](https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/other-preparedness-activities_en).

Lisäksi komissio on tehnyt 19 varautumista koskevaa lainsäädäntöehdotusta (jotka kaikki on jo hyväksytty) sekä 5 uutta lainsäädäntöehdotusta, joista osa on aiempien säädösten teknisiä mukautuksia. Ne on tarkoitus hyväksyä 31.10. mennessä.

EU-tason varautumislainsäädäntö koskee *esimerkiksi* seuraavia asioita:

- Liikenne: mahdollistetaan mm. lento- ja tieliikenteen perusyhteydet UK:n ja EU-maiden välillä.
- Kalastus: sallitaan UK:n aluksille määräaikainen pääsy EU:n vesille edellyttäen, että UK toimii vastavuoroisesti. Mikäli UK epää pääsyn vesilleen, EU-maiden kalastajilla on mahdollisuus hakea taloudellista kompensatiota.
- Viisumit: mahdollistetaan UK:n kansalaisten viisumivapaa matkustaminen EU-maihin 90 päivän ajan 180 päivän jakson aikana, mikäli UK toimii vastavuoroisesti.
- Rahoituspalvelut: Euroopan arvopaperimarkkinaviranomaiselle (ESMA) on annettu valtuudet sallia UK:ssa toimivien keskusvastapuolten ja arvopaperikeskusten jatkaa toimintaansa EU:n

alueella määräjän. Lisäksi on mahdollistettu se, että EU-maiden toimijat korvaavat UK:ssa toimivat OTC-johdannaisvastapuolensa EU:ssa toimiviin vastapuoliin 12 kk:n kuluessa erosta.

- Erasmus+: mahdollistaan eropäivänä käynnissä olevien opiskelijavaihtojen suorittaminen loppuun.
- Tariffikiintiöt: jaetaan WTO-sitoumuksiin sisältyvät EU:n tariffikiintiöt EU:n ja UK:n välillä.
- EU:n talousarvio 2019 ja 2020: jo hyväksytyllä asetuksella mahdollistetaan UK:n ja sen tuensaajien osallistuminen EU:n vuoden 2019 talousarvion toteuttamiseen edellyttäen, että UK tekee asetuksen mukaisen ilmoituksen ja maksaa maksusuutensa. 4.9. annettu asetusehdotus laajentaisi vastaavan sääntelyn koskemaan EU:n vuoden 2020 talousarviota.
- Sosiaaliturva: suojataan niiden EU:n ja Britannian kansalaisten sosiaaliturvaoikeudet, jotka ovat käyttäneet oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen ennen Britannian EU-eroa.

Komissio on antanut myös 63 muuta kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävää säädöstä, hyväksynyt 16 terveys- ja kasvinsuojeluun liittyvää varautumistoimenpidettä sekä antanut 93 ilmoitusta, jotka ohjeistavat eri alojen viranomaisia ja toimijoita brexitiin varautumisessa.

Komissio antoi 4.9.2019 kuudennen varautumistiedonannon: ”*Valmistautuminen Yhdistyneen kuningaskunnan eroamiseen Euroopan unionista 1. marraskuuta 2019 (COM (2019) 394 final)*”. Sen mukaan sopimuksettomien eron uhka on todellinen ja kaikkien tasojen varautumistoimet tulee olla viimeistely 31.10 mennessä. Tiedonannossa todetaan selkeästi, että sopimukseton ero aiheuttaisi huomattavia häiriöitä useilla aloilla. Varautumistoimilla voidaan lieventää pahimpia haittoja, mutta niitä ei voida kokonaan poistaa. Tiedonannossa mm. korostetaan, että yritysten on tarkistettava, ovatko niiden liiketoimintamallit ja prosessit valmiina sopimuksettomien eron tuomille muutoksille (ml. tullaus). Samoin tiedonannossa muistutetaan, että EU:n markkinoille tulevien lääkkeiden, lääkinnällisten laitteiden ja kemikaalien tulee olla EU:n vaatimusten mukaisesti hyväksytyjä eropäivän jälkeen. Jos jotakin lääkettä tai laitetta ei ole saatavilla, tulee huolehtia riittävästä varastoista tai vaihtoehtoisista tuotteista EU-markkinoilla. Lisäksi tiedonannossa käydään läpi komission viisi uusinta lainsäädäntöehdotusta: kolmeen aiemmin hyväksytyyn asetukseen (lentoliikenne, tieliikenne ja kalastus) tehdään tekniset mukautukset niiden voimassaolon pidentämiseksi, koska Eurooppa-neuvosto siirsi päätöksellään alkuperäistä eropäivää (29.3.) 31.10. asti. Kaksi uutta asetusmuutosta puolestaan mahdollistaa taloudellisen tuen erosta eniten kärsiville yrityksille ja jäsenvaltioille. Kyse on EU:n solidaarisuusrahaston ja globalisaattorahaston soveltamisalan muuttamisesta olemassa olevien varojen puitteissa. Kun nämä ehdotukset on hyväksytty, kaikki EU-tason varautumistoimet ovat komission mukaan valmiina, eikä niitä enää tule lisää.

### 4.3. Kansalliset varautumistoimet

Kaikki 27 jäsenvaltiota ovat hyväksyneet lainsäädäntöä ja toteuttaneet muita toimia sopimuksettomaan eroon varautumiseksi. Valmistelut on toteutettu koordinoitusti komission ja jäsenvaltioiden kanssa edellä kuvattujen periaatteiden mukaisesti. EU-ministerivaliokunnan linjauksen mukaisesti Suomessa kukin sektoriministeriö vastaa oman toimivaltansa osalta UK:n EU-eroon varautumisesta. Valtioneuvoston kanslia koordinoi varautumista ja siihen liittyvää viestintää. Valtioneuvoston kanslian verkkosivuille on luotu yhteinen ”Tietoa brexitistä” –sivusto, jossa on kansalaisille ja yrityksille kattavasti tietoa myös varautumisesta sopimuksettomaan eroon: <https://vnk.fi/tietoa-brexitista/sopimukseton-ero>

Suomessa on säädetty tai valmisteilla seuraavat lait sopimuksettomaan eroon varautumiseksi:

- Laki Suomessa oleskelunsa rekisteröineiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta oleskella Suomessa vuoden 2020 loppuun (370/2019)
- Laki sijoituspalvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta (294/2019)

- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kansaneläkelain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 15/2019) annettiin 29.8.2019. Esityksen mukaan kansaneläkkeen maksamista jatkettaisiin vuoden ajan sopimuksettomasta erosta UK:ssa asuvalle kansaneläkkeensaajalle.

Seuraavassa kuvataan ministeriöiden keskeisimmät varautumistoimet:

**Sisäministeriön** tärkein varautumistoimi on laki Suomessa oleskelunsa rekisteröineiden Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta oleskella Suomessa vuoden 2020 loppuun (370/2019). Laki tuli voimaan 30.3.2019 ja sillä turvataan ennen eropäivää rekisteröityneiden Britannian kansalaisten oleskeluoikeus Suomessa vuoden 2020 loppuun saakka niin, että oleskelu, työnteko, yrittäjäyys, opiskelu, perhe-elämä jne. voi jatkua Suomessa keskeytyksettä. Laki ei koske niitä Britannian kansalaisia, jotka tulevat Suomeen vasta eron jälkeen. Heidän maahantuloonsa sovelletaan kolmannen maan kansalaisia koskevia säännöksiä, sillä vapaa liikkuvuus EU:n ja UK:n välillä päättyy eropäivänä.

**Sosiaali- ja terveysministeriön** mukaan sopimukseton ero voi johtaa häiriöihin joidenkin lääkkeiden saatavuudessa. Viranomaisten tietoon ei ole tullut todennäköisiä saatavuusongelmia lääkinnällisten laitteiden osalta. Lääkkeitä ja lääkinnällisiä laitteita koskevissa kysymyksissä STM, *Fimea*, *Valvira*, *THL* ja *Huoltovarmuuskeskus* ovat perustaneet yhteisen seurantatyöryhmän, johon osallistuvat myös lääke- ja laitealan edustajat. Viranomaiset seuraavat tilannetta ja ovat valmistautuneet toimimaan ja tiedottamaan mahdollisissa häiriötilanteissa.

Lisäksi STM – yhteistyössä *Kelan* ja *Eläketurvakeskuksen* kanssa – on selvittänyt, miten sopimukseton ero vaikuttaisi Britannian kansalaisten sosiaaliturvaoikeuksiin sekä tiedottanut heitä asiasta. Lisäksi eduskunnalle on annettu 29.8.2019 hallituksen esitys, jonka mukaan kansaneläkkeen maksamista jatkettaisiin Britanniassa asuville kansaneläkkeen saajille vuoden ajan sopimuksettomasta erosta.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** on selvittänyt, miten sopimukseton ero vaikuttaa Suomessa olevien brittityöntekijöiden, yrittäjien ja työttömien oikeuksiin, Britannian kansalaisten elinkeinonharjoittamisoikeuteen Suomessa sekä heidän pääsyynsä työvoima- ja yrityspalveluihin. TEM on varmistanut, että em. asioista on tiedotettu asianmukaisesti.

Sopimuksettoman eron tilanteessa sisämarkkinasääntelyä ei enää sovellettaisi Britanniaan. Kun tuotteita tuodaan EU-alueelle, niiden pitää olla EU:n vaatimusten mukaisia. Britannian ilmoitettujen laitosten antamat todistukset tuotteiden vaatimustenmukaisuudesta eivät olisi enää valideja EU-alueella. TEM:n mukaan odotettavissa ei ole, että Suomeen tulisi vyöry tarkastettavia tuotteita. Suomeen on tulossa yksi uusi lisälaitos ja kaksi muuta on hakenut toimilupaa.

TEM on selvittänyt, miten sopimukseton ero vaikuttaisi teollisoikeuksiin (ml. EU-tavaramerkit ja yhteisömallit sekä patentit) ja varmistanut, että vaikutuksista on tiedotettu. Lisäksi TEM:n alainen *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* tiedottaa sopimuksettoman eron vaikutuksista kuluttajille sekä opastaa kuluttajia puhelinpalvelun kautta.

**Liikenne- ja viestintäministeriön** keskeisimmät varautumistoimet koskevat lentoliikenteestä ja lentoturvallisuudesta sekä maanteiden tavana- ja linja-autoliikenteestä annettujen EU-tason varautumisasetusten kansallista toimeenpanoa. Asetusten tavoitteena on varmistaa, että liikenne voisi tietyiltä osin jatkua määrätyn ajan eropäivän jälkeen. Lentoliikenteestä annetulla asetuksella mahdollistetaan suorat lentoyhteydet Britannian ja EU:n välillä, mutta erolla voi olla vaikutuksia lentoliikenteen sujuvuuteen Britannian kautta kulkevien jatkolentoyhteyksien osalta. Nykyiset reittivaihtoehdot ja -valikoima saattavat supistua. Sopimuksettoman eron jälkeen brittiyhtiöt eivät voisi operoida enää EU:n sisäisiä lentoja.

**Valtiovarainministeriön** mukaan *Tullin* kansalliset tietojärjestelmät ja rekisterit ovat testattu brexit-muutosten osalta. Tulli on tiedottanut yrityksiä ja kansalaisia sopimuksettoman eron tuomista muutoksista. Tullin arvioima brexitin resurssivaikutus on 60 henkilötyövuotta, jota varten Tulli on saamassa rahoitusta 3,3 miljoonaa euroa. Tulli käynnisti rekrytoinnit kesän aikana.

*Verohallinnon* varautumistyö koostuu sisäisestä ja ulkoisesta viestinnästä ja ohjauksesta, tietojärjestelmien muutoksista sekä yhteistyöstä valtiovarainministeriön ja Tullin kanssa. Näiden tehtävien arvioitu Verohallinnon oma työmäärä on noin 430 htp:tä. Verohallinnon tietojärjestelmämuutokset kustantaisivat arviolta 520 000 €. Verohallinto on hakenut tätä ulkoisten hankintamenojen osuutta vuoden 2019 kolmannessa lisätalousarviossa. Tällä hetkellä tietojärjestelmämuutokset ovat toteutuksessa.

Rahoituspalveluiden osalta EU-tason varautumissäädösten lisäksi on kansallisella tasolla säädetty laki sijoituspalvelujen tarjoamisesta annetun lain muuttamisesta. Lain mukaan EU:n ulkopuolisen maan yritys voi tietyin edellytyksin jatkaa sijoituspalveluiden tarjontaa Suomessa ammattimaisille asiakkaille perustamatta sivuliikettä.

**Ulkoministeriön** alalla sopimuksettoman eron vaikutukset koskevat etenkin kauppapolitiikkaa, viisumeja ja konsulipalveluja. Lisäksi UM:ssä muodostetaan tilannekuvaa eron kansainvälispoliittisista ja geopoliittisista vaikutuksista sekä varaudutaan muistion kohdassa 6 kuvatuissa rajoissa tiiviiden kolmasmaasuhteiden kehittämiseen UK:n kanssa.

UM on tehostanut tiedottamista sopimuksettoman eron vaikutuksista eri aloilla, ml. kansalaisviestintää *Eurooppatiedotuksen* kautta. Vaikka UM:n vastuulle kuuluu kauppapolitiikan alalla vain kauppapoliittinen lainsäädäntö sekä EU:n vapaakauppasopimukset, UM on tiedottanut brexitin yritysvaikutuksista laajasti. Lisäksi UM on tiedottanut EU-tason viisumivapausasetuksesta sekä siitä, miten ero vaikuttaisi Britannialta saatavaan konsulisuojeleun kolmansissa maissa.

Suomen *Lontoon suurlähetystöllä* on merkittävä rooli paitsi Britannian sisäpoliittisen tilanteen raportoinnissa, myös sopimuksettomaan eroon varautumisessa. Sen resursointia tarkastellaan lisääntyneiden kyselyiden, ml. kansalaispalveluiden, vuoksi.

**Maa- ja metsätalousministeriön** mukaan Suomen ja Britannian välinen kauppa maatalous- ja elintarviketuotteissa ei ole kovin suurta, joten Britannian eron suorat vaikutukset eivät ole merkittäviä Suomen maatalous- ja elintarvikemarkkinoihin. Vaikutus tulee epäsuorasti EU:n sisämarkkinoiden kauppavirtojen muuttumisen takia. *Ruokavirasto ja Tulli* ohjeistavat toimijoita tuonnin ja viennin osalta.

**Opetus- ja kulttuuriministeriön** toimialalla sopimukseton ero vaikuttaisi ammattipätevyysien tunnustamiseen, opintotukien myöntämiseen, korkeakoulujen lukukausimaksuihin ja EU-rahoitusohjelmien (erityisesti Erasmus+) hankkeisiin. OKM on tiedottanut ja ohjeistanut alan viranomaisia ja toimijoita näissä asioissa.

**Oikeusministeriön** toimialalla sopimukseton ero vaikuttaisi henkilötietojen siirtoon Suomesta Britanniaan. *Tietosuoja-valtuutetun toimisto* on tiedottanut Suomessa asiasta. *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* on puolestaan tiedottanut sopimuksettoman eron vaikutuksista kuluttajansuojaan. Paikallisvaalioikeuksien osalta Britannian kansalaiset siirtyvät eropäivänä kolmansien maiden kansalaisia koskevien säännösten alaisuuteen. Lisäksi OM on toimittanut oikeusviranomaisille tietoa siitä, mitkä *oikeusyhteistyön määräykset* tulevat sovellettaviksi Britanniaan liittyvissä tilanteissa EU-instrumenttien sijaan sopimuksettoman eron tilanteessa.

**Puolustusministeriö** mm. kartoittanut, mitkä olisivat sopimuksettoman eron vaikutukset erilaisiin hankintoihin, sotilaalliseen huoltovarmuuteen sekä kahden- ja monenväliseen puolustusyhteistyöhön. PLM on lisäksi viestinyt yrityksille sopimuksettoman eron vaikutuksista puolustustarvikkeiden vientiin, siirtoon, kauttakuljetuksiin ja välitykseen.

**Ympäristöministeriössä** ei ole nähty tarvetta erityisille varautumistoimenpiteille.

## **5. Neuvottelut tulevasta suhteesta**

### **5.1. EU:n yleinen toimintalinja**

Sopimuksettomassa erossa EU odottaisi UK:n haluavan pian aloittaa neuvottelut tulevasta suhteesta. EU kuitenkin edellyttäisi, että keskustelut aloitettaisiin erosopimuksen keskeisistä asioista, eli kansalaisten saavutetuista oikeuksista, rahoitusratkaisusta ja Irlannin rajasta. Sopimukseton ero ei poista esimerkiksi sitä tosiasiaa, että UK:n on edelleen vastattava kaikista EU:n jäsenenä tekemistään taloudellisista sitoumuksista.

Tulevasta suhteesta neuvotellaan UK:n kanssa sekä sopimuksettomassa että sopimuksellisessa erossa aivan kuten mistä tahansa EU:n kansainvälisestä sopimuksesta minkä tahansa kolmannen maan kanssa, EU:n perussopimusten mukaisesti. Neuvottelut käydään SEUT 218 artiklan määräysten mukaisesti. Kauppapolitiikkaa koskevia erityismääräyksiä on myös SEUT 207 artiklassa. Komission suosituksen pohjalta neuvosto valtuuttaa päätöksellään komission aloittamaan neuvottelut ja antaa sille neuvotteluohjeet. Neuvosto päättää myös aikanaan sopimusten tekemisestä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Jokaiselle sopimukselle valitaan sen sisällön ja tavoitteiden perusteella erillinen substanssioikeusperusta, jonka mukaan mm. tarvittava päätöksentekomenettely määräytyy. Kunkin sopimuksen lopullinen sisältö ja soveltamisala ratkaisevat lopulta sen, tehdäänkö unionisopimus vai jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja edellyttävä sekasopimus.

### **5.2. Neuvottelurakenteet**

EU 27:n yhtenäisyyden varmistamiseksi neuvottelut on käyty keskitetysti erityisissä Artikla 50 – rakenteissa. Neuvotteluja on johtanut Eurooppa-neuvosto, jonka suuntaviivojen ja päätelmien pohjalta neuvottelut on käyty. Keskeinen elin eroneuvottelujen valmistelussa ja seurannassa sekä sopimuksettomaan eron varautumisessa on ollut jäsenvaltioiden Artikla 50 –työryhmä, jonka pysyvänä puheenjohtajana on toiminut neuvoston pääsihteeristö. Kiertävä puheenjohtaja on johtanut puhetta Coreperissa ja yleisten asioiden neuvostossa, joka on kahdesti antanut komissiolle tarkempia neuvotteluohjeita suuntaviivojen pohjalta. Neuvotteluja ei ole käsitelty neuvoston muissa kokoonpanoissa ja valmisteluelimissä. UK ei osallistu sitä koskevien päätösten valmisteluun eikä tekemiseen.

Unionin neuvottelijana toimivan komission omista rakenteista päättää komission puheenjohtaja. Neuvotteluista on vastannut pääneuvottelija Barnierin johtama Artikla 50 Task Force ja varautumistoimista komission pääsihteeristöön perustettu erillinen yksikkö. Tällä hetkellä näyttää siltä, että komission toiminta jatkuisi ainakin toistaiseksi näiden nykyrakenteiden puitteissa.

Neuvoston on tehtävä erillinen päätös omista eron jälkeisistä neuvottelurakenteistaan. Jäsenvaltioiden keskuudessa yleinen tahtotila tuntuu olevan se, että sopimuksettomassa erossa myös neuvostossa jatkettaisiin aluksi nykyrakenteilla. Neuvostossa ei ole vielä keskusteltu siitä, annettaisiinko komissiolle vain yksi kaiken kattava neuvottelumandaatti vai useampia mandaatteja. Todennäköisesti joka tapauksessa neuvotellaan useampia erillisiä sopimuksia. Oletuksena on, että neuvottelujen seuranta ja ohjaus tulee viimeistään tässä vaiheessa eriytymään eri politiikkasektoreiden mukaisesti

neuvoston eri kokoonpanoihin, komiteoihin ja työryhmiin. Yleisesti jäsenvaltioissa ollaan sitä mieltä, että neuvottelujen poikkeuksellisen laajuuden ja haastavuuden vuoksi neuvostossa tarvitaan niiden seuranta ja ohjausta varten myös horisontaalinen työryhmä. Se voisi tarvittaessa etsiä kompromisseja, työntää neuvotteluja eteenpäin ja ennen kaikkea pitää huolta kokonaisuudesta niin, että UK:n oikeudet ja velvollisuudet pysyvät tasapainossa eri politiikkasektoreilla. Jäsenvaltioiden keskuudessa on eriäviä näkemyksiä siitä, pitäisikö horisontaaliryhmällä olla pysyvä vai kiertävä puheenjohtaja. Suomi on alustavasti kannattanut jälkimmäistä vaihtoehtoa.

SEU 16 artiklan mukaan yleisten asioiden neuvoston tehtävänä on huolehtia neuvoston eri kokoonpanojen työskentelyn johdonmukaisuudesta. Myös Eurooppa-neuvosto, jonka kokousten valmistelusta yleisten asioiden neuvosto vastaa, seuraisi edelleen neuvotteluja tiiviisti. Yleinen näkemys jäsenvaltioiden keskuudessa on, että horisontaalityöryhmä voisi sopia luontevimmin juuri yleisten asioiden neuvoston alaisuuteen.

Myös Euroopan ulkosuhdehallinnon rooli UK-suhteiden hoidossa tulee eron jälkeen kasvamaan, koska se mm. huolehtii EU:n diplomaattisista suhteista kolmansiin maihin ja johtaa EU:n ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa.

## **6. Jäsenvaltioiden kahdenväliset suhteet ja sopimukset UK:n kanssa eron jälkeen**

Eron jälkeen UK:sta tulee kolmas maa. Jäsenvaltioiden kahdenvälisissä UK-suhteissa pätevät sekä sopimuksettomassa että sopimuksellisessa erossa samat säännöt kuin jäsenvaltioiden suhteissa muihin kolmansiin maihin. Jäsenvaltiot voivat tehdä UK:n kanssa omia sopimuksia ja järjestelyjä vain niillä aloilla, ja vain siltä osin, kuin asia vielä kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Esimerkiksi, jos tietystä asiasta on jo kattavasti säädetty EU-tasolla, ei jäsenvaltio enää voi yksin tehdä samaa asiaa koskevia kansainvälisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa. Käytännössä jäsenvaltioiden mahdollisuudet sitoviin kahdenvälisiin sopimusjärjestelyihin UK:n kanssa ovat useimmilla aloilla hyvin rajalliset. Suomen kantana on ollut etsiä kaikissa tulevan suhteen kysymyksissä ensisijaisesti sellaista EU-tason ratkaisua, jossa lähtökohdaksi otetaan EU:n suhteet muihin vastaavassa asemassa oleviin kolmansiin maihin.

## **7. Irlannin rajaa koskeva vararatkaisu (backstop)**

Kuten muistion 1 kohdassa todettiin, UK:n uusi hallitus vaatii backstopin poistamista erosopimuksesta. Se ei voi hyväksyä backstopin keskeisiä elementtejä, kuten EU-lainsäädännön noudattamista rajamuodollisuuksien välttämiseksi ja nk. Pitkänperjantain sopimuksen (Good Friday Agreement) kunnioittamiseksi. UK ei kuitenkaan ole toistaiseksi esittänyt yhtäkään konkreettista, toimivaa ehdotusta tilanteen ratkaisemiseksi. Eurooppa-neuvoston linjausten mukaisesti EU ei voi suostua siihen, että backstop poistetaan sopimuksesta kokonaan ja uusi ratkaisu yritetään löytää vasta, kun neuvotellaan vapaakauppasopimukselle ja osapuolten sääntelyautonomialle perustuvasta tulevasta suhteesta.

Irlannin saaren rauhanprosessi ja avoin raja perustuvat yhteiselle EU-lainsäädännölle. UK lähtee sisämarkkinoilta ja tulliliitosta ja haluaa lisäksi täydellisen sääntelyautonomian ja itsenäisen kauppapolitiikan. Tällöin kaikilta muodollisuuksilta ja tarkastuksilta ei voida välttyä, vaikka osa niistä voitaisiinkin toteuttaa muualla kuin fyysisellä rajalla. EU:n on myös puolustettava sisämarkkinoiden toimintaa ja yhtenäisyyttä sekä Irlannin asemaa niillä. Rajakysymyksen ratkaisemiseksi UK:lle ei voida esimerkiksi antaa pääsyä tavaroiden sisämarkkinoille ilman jäsenvaltioille kuuluvia velvollisuuksia. Muuten sisämarkkinoiden toiminta rapautuisi nopeasti ja EU:n kilpailusäännöistä (valtioneudet, verotus, jne.) ja standardeista (ympäristö, työelämä, kuluttajansuoja, jne.) vapautetut UK:n yritykset voisivat saada huomattavan kilpailuedun.



Neuvotteluissa EU ehdotti UK:lle ensin vararatkaisuksi mallia, jossa vain Pohjois-Irlanti olisi käytännössä jäänyt sisämarkkinoille ja tulliliittoon, ja raja olisi muodostunut Irlannin mereen. Unionistipuolue DUP:stä riippuvainen PMI Mayn hallitus ei kuitenkaan voinut hyväksyä sitä, että Pohjois-Irlantia kohdeltaisiin eri tavalla kuin kuningaskunnan muita osia.

UK:n vaatimuksesta erosopimuksessa päädyttiin lopulta marraskuussa 2018 seuraavaan vararatkaisuun. Pohjois-Irlanti muodostaisi EU:n kanssa yhteisen sääntelyalueen. Pohjois-Irlannissa noudatettaisiin dynaamisesti EU-lainsäädäntöä tarkasti valituilla aloilla, esimerkiksi tavarakaupan osalta. Lisäksi koko UK muodostaisi EU:n kanssa yhteisen tavarakaupan kattavan tullialueen. Tämä olisi kiintiövapaa ja tullivapaa alue, jossa UK noudattaisi EU:n ulkotullia. Tasapuolisten toimintaedellytysten turvaamiseksi vararatkaisu sisältää myös kattavat määräykset mm. valtiontuista, kilpailusäännöistä, verotuksesta sekä ympäristön ja työntekijöiden suojelun tasosta, joita koko UK noudattaisi.

Tarkempi kuvaus backstopista ja koko erosopimuksesta on esitetty E-jatkokirjelmässä EJ 25/2018 vp – VNEUS2018-00831.

Backstop on nimensä mukaisesti vararatkaisu. Sitä sovellettaisiin vain, jos mistään muusta ei tulevan suhteen neuvottelujen yhteydessä kyetä sopimaan. Erosopimuksen mukaan EU:lla ja UK:lla olisi kolme vaihtoehtoa siirtymäkauden päättyessä vuoden 2020 lopussa: 1) vararatkaisun tarpeettomaksi tekevä tuleva suhde tulee kokonaan tai osittain voimaan; 2) siirtymäkautta pidennetään enintään kahdella vuodella tai 3) viimeisenä vaihtoehtona backstop tulee voimaan. Tällöinkin sitä sovellettaisiin vain siihen saakka, kunnes korvaavista ratkaisuista sovitaan. EU ei ole voinut suostua UK:n vaatimukseen vararatkaisun määräaikaaisuudesta (päättämispäivämäärä) tai yksipuolisista irtisanomislausekkeista.

EU on erosopimuksessa, tulevaa suhdetta koskevassa yhteisessä poliittisessä julistuksessa ja viimeksi maaliskuussa 2019 hyväksytyssä yhteisessä tulkintainstrumentissa sitoutunut neuvottelemaan vilpittömässä mielessä ripeästi korvaavista ratkaisuista. Tästä huolimatta UK pelkää jäävänsä sidotuksi vararatkaisuun, joka rajoittaisi sitä mm. tekemästä täysin itsenäisesti kauppasopimuksia kolmansien maiden kanssa.

Backstopista ja sen vaihtoehdoista on neuvoteltu ja keskusteltu UK:n kanssa aktiivisesti yli kahden vuoden ajan. Yleinen näkemys tällä hetkellä on, että UK tuskin kykenee lokakuun Eurooppa-neuvostoon mennessä esittämään sellaista uutta ja toimivaa erosopimuksen periaatteiden mukaista oikeudellisesti toimivaa ratkaisua, jonka EU voisi hyväksyä. On myös hyvä muistaa, että backstop ei suinkaan ole ollut ainoa syy sille, että UK:n parlamentin alahuone on kolmesti hylännyt erosopimuksen.

## **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

### *Erosopimus*

SEU 50 artikla antaa toimivallan sopia eroamiseen sovellettavista yksityiskohtaisista määräyksistä. Erosopimus on EU:n ja UK:n välinen sopimus, jonka tekee unionin puolesta neuvosto vahvistetulla määräänemmistöllä Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan. Erosopimuksen voimaantulo ei edellytä jäsenvaltioiden kansallisia ratifiointeja.

### *Määräajan pidennys*

SEU 50 artiklan 3 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yhteisellä päätöksellä eroilmoituksen tehneen jäsenvaltion kanssa pidentää eroneuvotteluille annettua kahden vuoden määräaika. Päätös edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielisyyttä.

#### *Poliittinen julistus tulevasta suhteesta*

SEU 50 artiklassa edellytetään, että erosopimus tehdään ”ottaen huomioon puitteet, jotka sääntelevät eroavan valtion myöhempiä suhteita unioniin”. Tästä syystä Eurooppa-neuvosto hyväksyi 25.11.2018 EU:n ja UK:n yhteisen poliittisen julistuksen tulevan suhteen puitteista. Julistuksen muuttaminen edellyttää Eurooppa-neuvoston yksimielisyyttä.

#### *Tulevaa suhdetta koskevat sopimukset*

Tulevaa suhdetta koskevat sopimukset ja järjestelyt neuvotellaan ja tehdään myöhemmin erikseen valittavien oikeusperustojen nojalla, ottaen huomioon kunkin sopimuksen ja järjestelyn tavoite ja sisältö. Neuvottelut käydään SEUT 218 artiklassa määrättyllä tavalla, aivan kuten mikä tahansa EU:n kansainvälinen sopimus minkä tahansa kolmannen maan kanssa. Neuvottelut voidaan virallisesti aloittaa vasta eron jälkeen, kun UK:sta on tullut kolmas maa.

#### *EU:n toimet sopimuksettomaan eroon varautumiseksi*

Varautumistoimenpiteet toteutetaan erikseen valittavien oikeusperustojen nojalla, ottaen huomioon kunkin toimenpiteen tavoite ja sisältö. Ne hyväksytään jokainen erikseen, aivan kuten mikä tahansa EU-säädös.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

Parlamentti on pidetty SEUT 218 artiklan mukaisesti täysimääräisesti informoituna prosessin kaikissa vaiheissa. Parlamentin brexit-ohjausryhmän puheenjohtajana jatkaa kuluvalle vaalikaudella Guy Verhofstadt. Parlamentti on hyväksynyt viisi päätöslauselmaa ja lukusia lausumia, joista viimeisimpinä uuden ohjausryhmän lausuma 24.7. ja täysistunnon päätöslauselma 18.9. 2019. Parlamentin ja Eurooppa-neuvoston näkemyksissä ei ole toistaiseksi ollut mitään mainittavia eroja.

Erosopimuksen tekeminen edellyttää parlamentin hyväksyntää. Neuvosto on 11.1.2019 hyväksynyt päätöksen (EU) 2019/274 erosopimuksen allekirjoittamisesta ja lähettänyt sopimuksen parlamentin käsiteltäväksi.

EU:n varautumistoimien ja tulevaa suhdetta koskevien sopimusten käsittelyyn parlamentti osallistuu normaaliin tapaan EU:n säädösten ja kansainvälisten sopimusten hyväksymismenettelyjä koskevien perussopimusmääräysten mukaisesti.

### **Kansallinen valmistelu**

EU-ministerivaliokunta 20.9.2019

### **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  
EJ 25/2018 vp  
EJ 28/2018 vp  
EJ 29/2018 vp  
EJ 35/2018 vp  
EJ 37/2018 vp

SuVEK 48/2017 vp  
SuVL 9/2017 vp  
SuVL 1/2018 vp  
SuVEK 179/2018 vp  
SuVEK 208/2018 vp

### **Asiakirjat**

Komission tiedonanto: Valmistautuminen Yhdistyneen kuningaskunnan eroamiseen Euroopan unionista 1. marraskuuta 2019 (COM (2019) 394 final) 4.9.2019

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Johannes Leppo VNK, p. 050 5928278  
Silja Pasanen VNK  
Katja Arenmaa OM  
Johanna Rihto-Kekkonen TEM  
Ritva Ruuskanen MMM  
Liisi Klobut YM  
Maaria Mäntyniemi LVM  
Johanna Rätty PLM  
Terhi Bunders UM  
Kristiina Kauppinen UM  
Tapio Puurunen SM  
Henrik Ruso OKM  
Martti Salmi VM  
Reetta Honkanen STM

### **EUTORI-tunnus**

**Liitteet**

**Viite**

---

Asiasanat <b>Hoitaa</b>	brexit, Eurooppa-neuvosto, YAN Yleisten asioiden neuvosto <b>UM, VNK</b>
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, OM, PLM, SM, SP, STM, TEM, TPK, TULLI, VH, VM, VTV, YM

---