Eurooppa-neuvosto

Bryssel, 29. huhtikuuta 2017
(OR. en)

EUCO XT 20004/17

BXT 10
CO EUR 5
CONCL 2

SAATE

Lähettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Aihe:	Eurooppa-neuvoston ylimääräinen kokous (50 art.) (29. huhtikuuta 2017) – Suuntaviivat

Valtuuskunnille toimitetaan liitteenä Eurooppa-neuvoston[1] edellä mainitussa kokouksessa hyväksymät suuntaviivat Yhdistyneen kuningaskunnan toimitettua SEU 50 artiklan mukaisen ilmoituksen.

1 Eroavaa jäsenvaltiota edustava Eurooppa-neuvoston jäsen ei SEU 50 artiklan mukaisen ilmoituksen jälkeen osallistu Eurooppa-neuvoston keskusteluihin eikä sitä koskeviin päätöksiin.

SUUNTAVIIVAT YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN SEU 50 ARTIKLAN MUKAISEN ILMOITUKSEN JOHDOSTA

Eurooppa-neuvosto vastaanotti 29. maaliskuuta 2017 Yhdistyneen kuningaskunnan ilmoituksen sen aikomuksesta erota Euroopan unionista ja Euratomista. Tämä mahdollistaa perussopimuksessa määrättyjen neuvottelujen aloittamisen.

Euroopan yhdentyminen on tuonut Eurooppaan rauhaa ja vaurautta, ja sen ansiosta on voitu tehdä ennennäkemättömän tasoista ja laajuista yhteistyötä yhteistä etua koskevissa kysymyksissä nopeasti muuttuvassa maailmassa. Sen vuoksi unionin yleisenä tavoitteena näissä neuvotteluissa on suojella omia etujaan sekä kansalaistensa, yritystensä ja jäsenvaltioidensa etuja.

Yhdistyneen kuningaskunnan päätös erota unionista luo merkittäviä epävarmuustekijöitä, jotka saattavat aiheuttaa häiriöitä erityisesti Yhdistyneessä kuningaskunnassa mutta vähemmässä määrin myös muissa jäsenvaltioissa. Kansalaiset, jotka ovat rakentaneet elämänsä Yhdistyneen kuningaskunnan EU-jäsenyyteen perustuville oikeuksille, saattavat menettää nuo oikeudet. Yritykset ja muut sidosryhmät menettävät EU:n oikeuden mukanaan tuoman ennakoitavuuden ja varmuuden. Erolla on vaikutusta myös viranomaisiin. Tämän vuoksi meidän on edettävä vaiheittain ja näin huolehdittava, että ero EU:sta sujuu hallitusti. Kansallisten viranomaisten, yritysten ja muiden sidosryhmien olisi toteutettava kaikki tarvittavat toimet Yhdistyneen kuningaskunnan eron seurauksiin valmistautumiseksi.

Unioni pysyy neuvottelujen kuluessa yhtenäisenä ja toimii yhtenäisesti pyrkien tulokseen, joka on oikeudenmukainen ja tasapuolinen kaikille jäsenvaltioille ja unionin kansalaisten etujen mukainen. Se toimii rakentavasti ja pyrkii yhteisymmärrykseen. Tämä on molempien osapuolten etujen mukaista. Unioni tekee ahkerasti työtä päästäkseen tähän lopputulokseen, mutta se valmistautuu selviytymään tilanteesta myös siinä tapauksessa, että neuvottelut epäonnistuvat.

Näissä suuntaviivoissa määritellään SEU 50 artiklan mukaisten neuvottelujen puitteet sekä vahvistetaan yleiset kannat ja periaatteet, joita unioni noudattaa neuvotteluissa. Eurooppa-neuvosto panee tässä yhteydessä merkille Euroopan parlamentin 5. huhtikuuta 2017 antaman päätöslauselman. Eurooppa-neuvosto seuraa tiiviisti asian etenemistä ja päivittää suuntaviivoja neuvottelujen kuluessa tarpeen mukaan. Neuvotteluohjeita mukautetaan vastaavasti.

I PÄÄPERIAATTEET

1. Eurooppa-neuvosto noudattaa edelleen periaatteita, jotka vahvistettiin valtion- tai hallitusten päämiesten sekä Eurooppa-neuvoston ja Euroopan komission puheenjohtajien 29. kesäkuuta 2016 antamassa julkilausumassa. Se toistaa toivovansa, että Yhdistynyt kuningaskunta on tulevaisuudessa Euroopan unionin läheinen kumppani. Lisäksi se toistaa, että Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa tehtävien mahdollisten sopimusten on perustuttava oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoon ja taattava tasapuoliset toimintaedellytykset. Sisämarkkinoiden yhtenäisyyden säilyttäminen sulkee pois alakohtaiseen toimintamalliin perustuvan osallistumisen. Tämä tarkoittaa, että unionin ulkopuolisilla mailla ei ole samoja velvollisuuksia kuin jäsenillä eivätkä ne voi nauttia samoista oikeuksista ja eduista kuin jäsenet. Tältä osin Eurooppa-neuvosto on tyytyväinen siihen, että Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tunnustaa sisämarkkinoiden neljän vapauden jakamattomuuden ja "parhaiden palojen poimimisen" mahdottomuuden. Unioni säilyttää riippumattomuutensa niin päätöksenteossaan kuin Euroopan unionin tuomioistuimen aseman suhteen.

2. SEU 50 artiklan mukaiset neuvottelut käydään avoimesti ja yhtenä pakettina. Noudattaen periaatetta, jonka mukaan mistään ei ole sovittu ennen kuin kaikesta on sovittu, yksittäisiä kysymyksiä ei voida ratkaista erikseen. Unioni valmistautuu neuvotteluihin yhtenäisin kannoin ja keskustelee Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa yksinomaan näissä suuntaviivoissa ja neuvotteluohjeissa vahvistettujen kanavien välityksellä. Jottei unionin kannalta vietäisi pohjaa, yksittäisten jäsenvaltioiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan välillä ei käydä mitään erillisiä neuvotteluja asioista, jotka liittyvät Yhdistyneen kuningaskunnan eroamiseen unionista.

3. Edellä esitettyjä pääperiaatteita tulisi soveltaa samalla tavoin hallittua eroamista koskeviin neuvotteluihin, kaikkiin myöhempiä suhteita sääntelevistä puitteista käytäviin alustaviin ja valmisteleviin keskusteluihin sekä kaikenlaisiin siirtymäjärjestelyihin.

II NEUVOTTELUJEN VAIHEITTAISUUS

4. Eroamispäivänä perussopimuksia lakataan soveltamasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, sen merentakaisiin maihin ja alueisiin, jotka ovat nykyisin assosioituneita unioniin, sekä alueisiin, joiden ulkosuhteista Yhdistynyt kuningaskunta vastaa. Neuvottelujen tärkeimpänä tavoitteena on varmistaa Yhdistyneen kuningaskunnan hallittu ero epävarmuuden vähentämiseksi ja tästä äkillisestä muutoksesta aiheutuvien häiriöiden lieventämiseksi siinä määrin kuin mahdollista.

   Tätä varten neuvottelujen ensimmäisessä vaiheessa tavoitteena on

   – luoda kansalaisille, yrityksille, sidosryhmille ja kansainvälisille kumppaneille mahdollisimman paljon selvyyttä ja oikeusvarmuutta niistä välittömistä vaikutuksista, jotka liittyvät Yhdistyneen kuningaskunnan eroamiseen unionista;

   – järjestää Yhdistyneen kuningaskunnan irtautuminen unionista ja kaikista niistä oikeuksista ja velvollisuuksista, jotka Yhdistyneelle kuningaskunnalle kuuluvat sen jäsenvaltiona tekemien sitoumusten johdosta.

   Eurooppa-neuvosto seuraa tarkasti edistymistä ja päättää, milloin on edistytty riittävästi neuvottelujen seuraavaan vaiheeseen siirtymiseksi.

5. Vaikka sopimus unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan tulevista suhteista voidaan varsinaisesti viimeistellä ja tehdä vasta, kun Yhdistyneestä kuningaskunnasta on tullut kolmas maa, 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.

6. 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.

7. SEU 50 artiklassa vahvistettu kahden vuoden määräaika päättyy 29. maaliskuuta 2019.

III SOPIMUS HALLITTUUN EROAMISEEN SOVELLETTAVISTA JÄRJESTELYISTÄ

8. Jokaisen EU-kansalaisen ja hänen perheenjäsentensä oikeus asua, työskennellä tai opiskella missä tahansa EU:n jäsenvaltiossa on keskeinen osa Euroopan unionia. Se on muiden EU:n lainsäädännössä myönnettyjen oikeuksien ohella muovannut miljoonien ihmisten elämää ja valintoja. Ensimmäisenä neuvotteluprioriteettina on sopia vastavuoroisista takeista, joilla turvataan eroamispäivänä niiden EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä EU:n lainsäädäntöön perustuvat asema ja oikeudet, joihin Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista vaikuttaa. Tällaisten takeiden on oltava tehokkaita, täytäntöönpanokelpoisia, syrjimättömiä ja kattavia, mukaan lukien oikeus saada pysyvä oleskeluoikeus viiden vuoden yhtäjaksoisen laillisen oleskelun jälkeen. Kansalaisten olisi voitava käyttää oikeuksiaan sujuvin ja yksinkertaisin hallinnollisin menettelyin.

9. Yhdistyneen kuningaskunnan ero unionista vaikuttaa myös Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa kauppaa käyviin ja sen alueella toimiviin EU:n yrityksiin sekä unionin kanssa kauppaa käyviin ja sen alueella toimiviin Yhdistyneen kuningaskunnan yrityksiin. Vastaavasti se voi vaikuttaa myös toimijoihin, jotka ovat tehneet sopimuksia ja liiketoimintajärjestelyjä tai osallistuvat EU:n rahoittamiin ohjelmiin sen oletuksen perusteella, että Yhdistynyt kuningaskunta pysyy EU:n jäsenenä. Neuvotteluissa olisi pyrittävä ehkäisemään oikeudellinen tyhjiö, kun perussopimuksia lakataan soveltamasta Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, ja ratkomaan mahdollisuuksien mukaan epävarmuustekijöitä.

10. Yhtenäisellä rahoitusratkaisulla, joka sisältää muun muassa monivuotisesta rahoituskehyksestä johtuvat kysymykset sekä Euroopan investointipankkiin (EIP), Euroopan kehitysrahastoon (EKR) ja Euroopan keskuspankkiin (EKP) liittyvät kysymykset, olisi varmistettava, että sekä unioni että Yhdistynyt kuningaskunta noudattavat koko siltä ajalta syntyneitä velvoitteita, jona Yhdistynyt kuningaskunta oli unionin jäsen. Järjestelyn olisi katettava kaikki sitoumukset samoin kuin velat, mukaan lukien ehdolliset velat.

11. Unioni on johdonmukaisesti tukenut pitkänperjantain sopimuksen kaikkiin osiin kirjattua rauhan ja sovinnon tavoitetta ja katsoo, että kyseisen rauhanprosessin saavutusten, etujen ja sitoumusten tukeminen ja suojelu on jatkossakin ensiarvoisen tärkeää. Irlannin saarella vallitsevien ainutlaatuisten olosuhteiden vuoksi vaaditaan joustavia ja luovia ratkaisuja, muun muassa tiukan rajavalvonnan välttämiseksi, kunnioittaen samalla unionin oikeusjärjestyksen loukkaamattomuutta. Tässä yhteydessä unionin olisi myös tunnustettava nykyiset Yhdistyneen kuningaskunnan ja Irlannin kahdenväliset sopimukset ja järjestelyt, jotka ovat yhteensopivia EU:n oikeuden kanssa.

12. Unionin olisi sovittava Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa järjestelyistä, jotka koskevat Yhdistyneen kuningaskunnan suvereniteettiin kuuluvia tukikohta-alueita Kyproksessa, ja tunnustettava tältä osin Kyproksen tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan kahdenväliset sopimukset ja järjestelyt, jotka ovat yhteensopivia EU:n oikeuden kanssa, erityisesti kyseisillä tukikohta-alueilla asuvien tai työskentelevien EU:n kansalaisten oikeuksien ja etujen turvaamisen osalta.

13. Eron jälkeen Yhdistyneeseen kuningaskuntaan ei enää sovelleta sopimuksia, joiden tekijöinä ovat unioni tai sen puolesta toimivat jäsenvaltiot taikka unioni ja jäsenvaltiot yhdessä toimien. Unionilla on edelleen kansainvälisiin sopimuksiin liittyvät oikeutensa ja velvollisuutensa. Tässä suhteessa Eurooppa-neuvosto odottaa Yhdistyneen kuningaskunnan täyttävän osuutensa kaikista kansainvälisistä sitoumuksista, jotka on tehty sen EU-jäsenyyden puitteissa. Tällaisissa tapauksissa Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa olisi aloitettava rakentava vuoropuhelu mahdollisesta asiaankuuluviin EU:n ulkopuolisiin kumppanimaihin, kansainvälisiin järjestöihin ja yleissopimuksiin sovellettavasta yhteisestä toimintamallista.

14. Erosopimuksessa olisi myös käsiteltävä erosta aiheutuvia mahdollisia kysymyksiä muilla yhteistyöaloilla, mukaan lukien oikeudellinen yhteistyö, lainvalvonta ja turvallisuus.

15. Vaikka Yhdistyneessä kuningaskunnassa sijaitsevien EU:n virastojen ja laitosten kotipaikkojen tuleva sijainti on asia, joka 27 jäsenvaltion on nopeasti ratkaistava, olisi sovittava järjestelyistä niiden siirtämisen helpottamiseksi.

16. Olisi sovittava oikeusvarmuuden ja yhdenvertaisen kohtelun turvaavista järjestelyistä kaikkien niiden oikeudenkäyntimenettelyjen osalta, jotka ovat eroamispäivänä vireillä Euroopan unionin tuomioistuimessa ja joissa on osallisina Yhdistynyt kuningaskunta tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä. Euroopan unionin tuomioistuimella olisi oltava edelleen toimivalta antaa ratkaisu näissä menettelyissä. Vastaavasti olisi sovittava järjestelyistä niiden hallinnollisten menettelyjen osalta, jotka ovat eroamispäivänä vireillä Euroopan komissiossa ja unionin virastoissa ja joissa on osallisina Yhdistynyt kuningaskunta tai Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevia luonnollisia henkilöitä tai oikeushenkilöitä. Lisäksi olisi määriteltävä järjestelyjä sen mahdollisuuden varalle, että eroamisen jälkeen käynnistetään hallinto- tai tuomioistuinmenettelyjä asioissa, jotka tapahtuivat ennen eroamispäivää.

17. Erosopimuksen olisi sisällettävä asianmukaiset riidanratkaisu- ja täytäntöönpanomekanismit, jotka koskevat erosopimuksen soveltamista ja tulkintaa, sekä asianmukaisesti rajatut institutionaaliset järjestelyt, joiden ansiosta voidaan toteuttaa toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen sellaisten tilanteiden korjaamiseksi, joita ei erosopimuksessa ole ennakoitu. Tässä yhteydessä olisi otettava huomioon unionin intressi suojella tehokkaasti riippumattomuuttaan ja oikeusjärjestystään, mukaan lukien Euroopan unionin tuomioistuimen rooli.

IV ALUSTAVAT JA VALMISTELEVAT KESKUSTELUT UNIONIN JA YHDISTYNEEN KUNINGASKUNNAN MYÖHEMPIÄ SUHTEITA SÄÄNTELEVISTÄ PUITTEISTA

18. Eurooppa-neuvosto pitää myönteisenä ja kannattaa Yhdistyneen kuningaskunnan toivomusta luoda läheinen kumppanuus unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan välille tämän erottua unionista. Vaikka unionin ja sen ulkopuolisen maan välinen suhde ei voi tarjota samoja etuja kuin unionin jäsenyys, vahvat ja rakentavat siteet ovat edelleen molempien osapuolten intressissä, ja niiden olisi katettava kaupan lisäksi muitakin aloja.

19. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus on ilmoittanut, ettei se pyri jäämään sisämarkkinoille, vaan haluaisi tehdä Euroopan unionin kanssa kunnianhimoisen vapaakauppasopimuksen. Eurooppa-neuvosto on unionin etujen pohjalta valmis aloittamaan työn kauppasopimuksen laatimiseksi. Se viimeistellään ja tehdään sitten, kun Yhdistynyt kuningaskunta ei ole enää jäsenvaltio.

20. 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. Sillä 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.

21. Mahdollisissa tulevissa puitteissa olisi turvattava unionin rahoitusvakaus ja noudatettava unionin sääntely- ja valvontajärjestelmää ja -vaatimuksia sekä otettava huomioon niiden soveltaminen.

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

23. Myöhempiin suhteisiin on sisällyttävä asianmukaiset täytäntöönpano- ja riidanratkaisumekanismit, jotka eivät vaikuta unionin riippumattomuuteen, etenkään sen päätöksentekomenettelyihin.

24. Yhdistyneen kuningaskunnan erottua EU:sta mitään EU:n ja Yhdistyneen kuningaskunnan välistä sopimusta ei voida soveltaa Gibraltarin alueeseen ilman Espanjan kuningaskunnan ja Yhdistyneen kuningaskunnan välistä sopimusta.

V VILPITTÖMÄN YHTEISTYÖN PERIAATE

25. Siihen asti, kun Yhdistynyt kuningaskunta eroaa unionista, se säilyy Euroopan unionin täysivaltaisena jäsenenä, johon sovelletaan kaikkia perussopimuksissa määrättyjä ja EU:n lainsäädännön mukaisia oikeuksia ja velvollisuuksia, mukaan lukien vilpittömän yhteistyön periaate.

26. Eurooppa-neuvosto myöntää, että kansainvälisissä yhteyksissä on tarpeen ottaa huomioon Yhdistyneen kuningaskunnan erityisluonne eroavana jäsenvaltiona edellyttäen, että se noudattaa velvollisuuksiaan ja kunnioittaa unionin etuja niin kauan kuin se on jäsen. Vastaavasti unioni odottaa Yhdistyneen kuningaskunnan tunnustavan 27 jäsenvaltion tarpeen kokoontua keskustelemaan asioista, jotka liittyvät Yhdistyneen kuningaskunnan eron jälkeiseen tilanteeseen.

27. Niin kauan kuin Yhdistynyt kuningaskunta on jäsen, kaiken meneillään olevan EU:n toiminnan on jatkuttava mahdollisimman sujuvasti 28 jäsenvaltion kesken. Eurooppa-neuvosto on edelleen sitoutunut edistämään kunnianhimoisesti unionin itselleen asettamia prioriteetteja. Yhdistyneen kuningaskunnan kanssa käytävät neuvottelut pidetään erillään muusta meneillään olevasta unionin toiminnasta, eivätkä ne saa haitata sen etenemistä.

VI MENETTELYTAVAT 50 ARTIKLAN MUKAISISSA NEUVOTTELUISSA

28. Eurooppa-neuvosto vahvistaa menettelytavat, jotka on esitetty 27 jäsenvaltion valtion- tai hallituksen päämiesten 15. joulukuuta 2016 antamassa julkilausumassa.