Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle,

Ison-Britannian ero Euroopan unionista

Neuvotteluja Ison-Britannian EU-erosta (ns. Brexit) on jatkettu alkukevään 2018 aikana ilman suurta dramatiikkaa. Poliittisesti herkimmät kysymykset liittyvät Pohjois-Irlannin ja Irlannin tasavallan rajakysymykseen sekä Britannian hallituksen ja parlamenttiryhmien sisäisiin erimielisyyksiin maan EU-politiikan tulevasta suunnasta. Britannian hallituksen sisällä on vahvistunut mielipide, jonka mukaan maan Brexitiä seuraavan Eurooppa-suhteen tulisi olla niin läheinen kuin mahdollista. Vakavasti otettavia pyrkimyksiä Britannian pitämiseen EU:n jäsenenä ei kuitenkaan ole.

Neuvotteluilmapiiriä on selkiyttänyt Euroopan komission maaliskuun alussa asettamat suuntaviivat Brexitin ehdoista sekä yhteisymmärrys sopimuksen soveltamisen edellyttämästä vuoteen 2020 ulottuvasta **siirtymäkaudesta**. Britannian asema pyritään säilyttämään siirtymäkautena pääpiirteissään sisämarkkinoiden ja keskeisten EU:n politiikka-alueiden osana. Siirtymäkausi on keskeinen osa tavoiteltavaa Brexit-sopimusta. Neuvottelut pyritään päättämään niin, että syksyllä 2018 Britannian parlamentti voi tehdä osaltaan päätöksen sopimuksen hyväksymisestä (ns. meaningful vote). Sen jälkeen Britannia ja EU keskittyvät tulevan suhteen järjestelyihin ja sen edellyttämien sopimusten neuvotteluihin.

Aikataulu merkitsee käytännössä sitä, että Britannian EU-erosopimuksen ja siirtymäkauden järjestelyt on oltava kesän 2018 aikana hahmotettuina. Poliittisen päätöksenteon lisäksi talouden toimijat tarvitsevat oman päätöksentekonsa tueksi tietoa siitä, minkälaisessa säädösympäristössä ne toimivat maaliskuun 2019 jälkeen. Useissa arvioissa on todettu, että kesä 2018 on tässä suhteessa merkittävä vedenjakaja yritysten sisäisten päätöksentekoprosessien kannalta. Mikäli sopimuksen suhteen on kesän 2018 jälkeen vielä epävarmuutta, alkavat talouden toimijat aktivoida varautumissuunnitelmia myös sellaisen skenaarion mukaan, jossa EU:n ja Britannian väliseen kauppaan tai Britanniaan rekisteröityneiden yritysten toiminnalle EU:ssa nousee merkittäviä esteitä keväästä 2019 alkaen.

Pohjois-Irlannin maarajakysymyksen osalta on Irlannin tasavallan hallitus ilmoittanut haluavansa Britannialta selkeän esityksen viimeistään kesäkuussa 2018. Irlannin tasavalta vastustaa tiukasti minkäänlaisten rajamuodollisuuksien lisäämistä Pohjois-Irlannin rajallaan ja on ilmoittanut rajasopimuksen olevan sille kynnyskysymys Brexit-sopimuksen ja Britannian tulevan EU-suhteen kannalta. Tämä kysymys luo neuvotteluille nyt merkittävää epävarmuutta, koska rajamuodollisuuksilta voidaan välttyä ainoastaan siinä tapauksessa, että Pohjois-Irlanti pysyy joko sisämarkkinoiden tai EU:n tulliliiton osana. Britannian hallitus ei nykyisellään hyväksy kumpaakaan vaihtoehtoa, jota myös hallituksen unionistinen tukipuolue Democratic Unionist Party DUP vastustaa. Theresa Mayn hallituksen parlamenttienemmistö on DUP:n tuen varassa. Sopimukseen Irlannin sisäisen rajan osalta päästään vain, jos jokin osapuoli muuttaa merkittävästi omaa kantaansa.

Toinen merkittävä epävarmuus liittyy Irlannin sisäisen rajakysymyksen lisäksi siihen, minkälaisen sopimuksen tai sopimusten varaan **Britannian ja EU:n suhteet vuoden 2020 jälkeen** muodostetaan (ns. Post-Brexit). Näissä kysymyksissä neuvotteluosapuolten asettamat ennakkoehdot ja tavoitteet ovat vielä varsin kaukana toisistaan. Britannia tavoittelee mahdollisimman laajaa pääsyä unionin sisämarkkinoille, kuitenkaan olematta valmis omaksumaan EU-jäsenyyden kaltaisia velvoitteita mm. oikeusistuinjärjestelmän osalta tai sisämarkkinoiden ns. neljän vapauden täysimääräistä soveltamista (erityisesti ihmisten vapaa liikkuvuus).

EU:n kanta puolestaan on, että se ei voi antaa Britannialle tällaista erityisasemaa riskeeraamatta sisämarkkinoiden ja koko unionin oikeudellisen järjestelmän johdonmukaisuutta. Siksi vaihtoehtona on joko

jäsenyys sisämarkkinoilla ETA-sopimuksen tapaan tai Kanadan kanssa hiljattain solmitun vapaakauppasopimuksen kaltainen järjestely. Laajakaan vapaakauppasopimus ei talouden toimijoiden kannalta ole kuitenkaan verrattavissa sisämarkkinoiden jäsenyyteen tai Britannian jäsenyyteen EU:n tulliliitossa. Vain sisämarkkinoilla on mahdollista minimoida taloudellisen toiminnan esteitä nykyisessä laajuudessa. Ilman tulliliittoa on väistämätöntä, että joitakin kaupan rajaesteitä nousee Britannian ja EU:n välille.

Jommankumman osapuolen on muutettava merkittävästi nykyistä kantaansa, jotta neuvotteluissa aikanaan päästään eteenpäin. Mm. Saksan hallitus on pitänyt tärkeänä, että ajatus siirtymäkaudesta pitää sisällään yhteisymmärryksen Britannian ja EU:n tulevien suhteen perusluonteesta: siirtymäkauden on oltava siirtymä johonkin, ei tyhjän päälle. On silti epätodennäköistä, että Britannian ja EU:n tulevista suhteista saadaan selvyyttä vielä pitkään aikaan, ja tulevan kaupallisen sopimuksen neuvottelut jatkuvat oletetusti vuoden 2020 jälkeen.

Neuvottelujen aikana on kuitenkin kirkastunut joitakin asioita. **Turvallisuuspolitiikan** osalta voidaan jo havaita että EU ja Britannia kykenevät tehokkaaseen yhteistoimintaan. NATOn merkitys Euroopan turvallisuuspolitiikassa on korostunut. Britannian ja Euroopan maiden kahdenväliset suhteet ovat myös toimivia ja muodostavat tärkeän muodon ulko- ja turvallisuuspoliittiselle yhteistyölle. Britannian EU-ero kuitenkin monimutkaistaa EU:n turvallisuuspoliittista arkkitehtuuria ja hankaloittaa EU:n sisäisen päätöksenteon vahvistamista.

Euroopan unionin sisäinen toimintakyky on osoittautunut erinomaiseksi Brexit-neuvotteluissa. Ero seurailee juridisia muotoja, eikä haasta EU:n sisäistä olemusta sääntöperustaisena järjestelmänä. Tässä mielessä mm. Unkarin ja Puolan asettama haaste unionin sisäiselle toimintakyvylle on olennaisesti vakavampi. Nämä jäsenmaat ovat haastaneet unionin kannalta keskeisen oikeusvaltioperiaatteen sekä pyrkivät kaventamaan demokratian toimintaedellytyksiä. Haaste kohdistuu suoraan EU:n perusarvoihin. Brexit ei haasta unionia samalla tavoin.

Britannian EU-ero ei uhkaa unionin olemassaoloa, joskin **heikentää** sitä **globaalina toimijana**. Mm. kansainvälisissä kauppaneuvotteluissa, joissa neuvotteluosapuolten talouksien koolla on suuri merkitys, Britannian kokoisen talouden ero unionista heikentää molempien osapuolten neuvotteluasemaa muihin suuriin talouksiin nähden.

Brexitin luoma epävarmuus on jo aiheuttanut **talouskasvun ja investointien hidastumista** Britanniassa. Talouden toimijat ottavat jo huomioon erilaisiin tulevaisuuden vaihtoehtoihin liittyviä riskejä. Koska Britannian pysyttäytyminen entiseen tapaan sisämarkkinoiden osana on 2020-luvulla epätodennäköistä, vaikuttaa se kielteisesti koko Euroopan talouskehitykseen. Suurimpia vaikutukset ovat Brittein saarilla.

Lopuksi sananen Britannian sisäisestä tilanteesta. Vuoden 2016 Brexit-kansanäänestyksestä toivottiin vedenjakajaa, joka ratkaisisi maan ongelmallisen suhteen Eurooppaan, eurooppalaisuuteen ja EU:hun pitkäksi aikaa. Kansanäänestystä seurannut kehitys osoittaa, että näin on tuskin tapahtumassa. Eurooppa ja Britannian **suhteet EU:n kanssa jakavat edelleen voimakkaasti brittejä** ja on keskeinen kysymys maan sisäpolitiikassa. Pääpuolueet ovat entiseen tapaan sisäisesti jakautuneita. Lisäksi Brexit haastaa Ison-Britannian valtiosäännön ja perustuslain useallakin ulottuvuudella. Maassa kiistellään mm. hallituksen toimivallasta, parlamentin asemasta, Lontoon sekä sen ympäristö ja muun maan epätasapainoisesta suhteesta sekä Skotlannin ja Pohjois-Irlannin paikasta Yhdistyneen Kuningaskunnan itsehallinnollisina osina.

Brexit ei ole poistamassa Eurooppa-kysymystä Britannian politiikan keskiöstä. Pikemminkin se takaa, että suhde Eurooppaan säilyy brittien kuumana kiistakysymyksenä myös tulevaisuudessa.

Helsingissä, 24.4.2018



Juhana Aunesluoma

Poliittisen historian dosentti, tutkimusjohtaja

Eurooppa-tutkimuksen keskus

Helsingin yliopisto