

Asia

Euroopan unionin ja Yhdistyneen kuningaskunnan huippukokous 19.5.2025

EU-UK-huippukokous Lontoossa 19.5.2025

1. ESILLÄ OLEVAT KYSYMYKSET

Työväenpuolueen nousu hallitusvaltaan Britanniassa (UK) käynnisti aiempaa aktiivisemat keskustelut EU-UK-suhteiden kehittämiseksi syksyllä 2024. Komission puheenjohtaja Ursula von der Leyen ja UK:n pääministeri Keir Starmer sopivat säännöllisistä päämiestason huippukokouksista suhteiden kehityksen seuraamiseksi.

Ensimmäinen EU-UK-huippukokous järjestetään Lontoossa 19.5.2025 pääministeri Starmerin isännöimänä. Huippukokouksessa on tarkoitus keskustella ajankohtaisista globaaleista kysymyksistä ja EU-UK-yhteistyön uudesta agendasta.

EU:ta huippukokouksessa edustavat Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja António Costa ja komission puheenjohtaja von der Leyen. EU:n ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja Kaja Kallas sekä EU-UK-suhteista vastaava komissaari Maroš Šefčovič osallistuvat tiettyihin huippukokouksen osioihin. Huippukokouksia suunnitellaan pidettävän jatkossa vuosittain.

2. SUOMEN TAVOITE

Tuoreessa E-selvityksessä (E 37/2025 vp) on jo linjattu seuraavat EU-UK-suhdetta ja sen pidemmän aikavälin kehittämistä koskevat Suomen yleiskannat, sekä Suomen kantoja EU-UK-suhteisiin laajemmin.

EU-UK-huippukokouksesta 19.5.2025 Suomen tavoitteena on saada selvä ja vahva viesti EU-UK-yhteistyön ja ennen kaikkea ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittisen yhteistyön vahvistamisesta, mukaan lukien turvallisuus- ja puolustuskumppanuuden (Security and Defence Partnership, SDP) solmiminen.

Suomi edistää EU:n ja UK:n välistä vahvaa ja laaja-alaista kumppanuutta. On tärkeää pyrkiä kokonaisvaltaisesti positiiviseen ja vakaaseen EU-UK-suhteeseen. Tavoitteena on rakentaa strateginen kumppanuus unionin ja UK:n välille.

EU:n ja UK:n välisten olemassa olevien sopimusten sekä Windsorin puiteiston asianmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen on edelleen keskeinen edellytys UK-suhteen kehittämiseksi ja syventämiseksi kaikilla yhteistyöaloilla.

Eurooppa-neuvoston 29.4.2017 hyväksymät suuntaviivat toimivat edelleen kaiken EU-UK-yhteistyön peruslähtökohtana. Oikeuksien ja velvollisuuksien tasapaino, tasapuoliset toimintaedellytykset, sisämarkkinoiden yhtenäisyys ja EU:n päätöksenteon itsenäisyys ovat jatkossakin olennaisia perusedellytyksiä EU:n ja UK:n välistä suhdetta kehitettäessä. Sisämarkkinoiden neljä vapautta ovat jakamattomia, eikä niistä voi valita mieleisiään osia.

Erityisen tärkeää on, että UK:n oikeudet ja velvollisuudet pysyvät jatkossakin tasapainossa sekä suhteessa EU:n jäsenvaltioihin että muihin kolmansiiin maihin. Unionin jäsenyyden on oltava aina kannattavampi ratkaisu kuin ulkopuolelle jääminen.

Suomi korostaa EU:n yhtenäisyyden merkitystä. EU:n on tärkeä edistää yhteisesti sovit-
tuja prioriteettikysymyksiä ja unionin etujen mukaista yhteistyötä UK:n kanssa.

Suomi tukee yhteistyön kehittämistä niin sanottuna pakettiratkaisuna, joka sovittaa yhteen eri jäsenvaltioiden tärkeimmät intressit. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikilla yhteistyöaloilla olisi edettävä täysin samaan tahtiin.

3. NEUVOTTELUTILANNE

Huippukokouksessa ei tehdä oikeudellisesti sitovia päätöksiä. Kokousta varten valmistellaan kaksi asiakirjaa, joiden on tarkoitus muodostaa yhtenäinen kokonaisuus: 1) globaaleihin kysymyksiin keskittyvä julkilausuma ja 2) yhteisymmärrysasiakirja aloista, joilla yhteistyötä sovitaan tulevaisuudessa vahvistettavan. Käytännössä tavoitellaan tiekarttaa jatkossa edistettävistä EU:n ja UK:n uuden kahdenvälisen agendan teemoista.

Lisäksi tarkoituksena on EU:n ja UK:n välisen ei-sitovan turvallisuus- ja puolustuskumppanuuden (Security and Defence Partnership, SDP) solmiminen huippukokouksen yhteydessä.

UK:n kanssa huippukokousta valmistelevia keskusteluja käy komissio, mutta mukana ovat julkilausuman osalta myös Eurooppa-neuvoston puheenjohtaja Costan kabinetti sekä turvallisuus- ja puolustuskumppanuuden osalta Euroopan ulkosuhdehallinto.

EU:n kannat valmistellaan pysyvien edustajien komiteassa (Coreper) yleisten asioiden neuvostossa joulukuussa 2024 ja maaliskuussa 2025 käytyjen keskustelujen pohjalta.

Mahdollisiin huippukokouksen myötä käynnistyviin konkreettisiin sopimusprosesseihin sekä tarvittavaan EU:n ja Suomen kannanmuodostukseen palataan aikanaan erikseen laadittavissa selvityksissä.

4. TAUSTA

UK erosi Euroopan unionista 31.1.2020, mutta hyvä suhde ja yhteistyö EU:n ja UK:n välillä on molemmille tärkeä. EU-UK-suhteet perustuvat EU:n ja UK:n jakamiin arvoihin ja intresseihin, jotka juontuvat maantieteellisestä läheisyydestä, historiasta ja yhteisestä eurooppalaisesta perinnöstä. UK on Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston (TN) pysyvä jäsen, EU:n samanmielinen kumppani YK:ssa, Nato-kumppani, G7-jäsen, Ukrainan merkittävä tukija, Euroopan poliittisen yhteisön (EPY/EPC) aktiivinen jäsen ja yksi Euroopan johtavista puolustusalan toimijoista, jolla on ainutlaatuista osaamista ja kykyjä.

Brexitin jälkeen EU-UK-suhteet kärsivät jännitteistä, joita lisäsivät UK:n jatkuvat vaikeudet erosopimuksen täytäntöönpanossa ja soveltamisessa. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa on korostanut strategisen kumppanuuden merkitystä, mutta kokonaisvaltaisen tasapainon löytäminen suhteeseen on ollut haasteellista. Työväenpuolueen nousu hallitusvaltaan UK:ssa loi myönteisemmän ilmapiirin EU-UK-suhteiden tiivistämiselle ja käynnisti keskustelut EU-UK-suhteiden kehittämiseksi syksyllä 2024.

UK:lta on odotettu mahdollisimman konkreettisia ehdotuksia, mutta pitkään on käyty lähinnä tunnustelevia keskusteluja osapuolten intressien ja tahtotilan kartoittamiseksi. UK on määritellyt EU-UK-suhteita koskevan uudelleenarvioinnin (reset) kolmen pilarin kautta: 1) Ulkoinen turvallisuus (security; ulko- ja turvallisuuspolitiikka sekä puolustus), 2) sisäinen turvallisuus (safety; kansalaisten turvallisuus, poliisiyhteistyö, terrorismin torjunta, laitton maahanmuutto ym.), 3) kasvu ja kauppa (prosperity). UK on esittänyt tavoitteekseen entistä kattavamman ja molempia osapuolia hyödyttävän kumppanuuden. UK:n reunaehdot ovat kuitenkin edelleen lähtökohtaisesti voimassa: ei tulliliittoa, henkilöiden vapaata liikkuvuutta eikä sisämarkkinoille pääsyn edellytyksenä olevia velvoitteita. Tiettyillä tärkeiksi kokemillaan yhteistyöaloilla UK saattaisi kuitenkin viimeisimpien arvioiden mukaan olla valmis hyväksymään sekä dynaamisen yhdenmukaistamisen EU-lainsäädännön kanssa että EU-tuomioistuimen roolin EU-lainsäädännön ylimpänä tulkitsijana. EU-UK-suhteiden kannalta olennaista on myös, että UK ei ole määritellyt uudelleenarviointia koskemaan vain EU:ta vaan myös yksittäisiä EU-maita ja suhteitaan niiden kanssa.

EU:n tavoitteet EU-UK-suhteiden osalta ja EU-UK-huippukokouksessa perustuvat siihen, että Eurooppa-neuvoston vuoden 2017 suuntaviivat ovat edelleen voimassa. Eurooppa-neuvoston ja yleisten asioiden neuvoston useaan otteeseen uudelleen vahvistamien suuntaviivojen taustalla on ajatus siitä, että unionin jäsenyys on aina kannattavampi ratkaisu kuin ulkopuolelle jääminen, eikä EU:n yhtenäisyyttä sekä sisämarkkinoiden ja tulliliiton moitteetonta toimintaa tule missään olosuhteissa vaarantaa. Ensinnäkin sisämarkkinoiden neljä vapautta ovat jakamattomia. Unionin säännöstöstä ei voi poimia parhaita paloja osallistumalla sisämarkkinoille alakohtaisen toimintamallin perusteella. Suhdetta voidaan kehittää useamman erillisen sopimuksen tai järjestelyn avulla, mutta tämäkään ei saa johtaa vain parhaiden palojen poimimiseen eri politiikkasektoreilta.

Toiseksi UK:n oikeuksien ja velvollisuuksien on oltava tasapainossa sekä suhteessa EU:n jäsenvaltioihin että muihin kolmansiiin maihin. Unionin ulkopuolisilla mailla ei ole samoja velvollisuuksia kuin jäsenillä eivätkä ne voi nauttia samoista oikeuksista ja eduista kuin jäsenet. Esimerkiksi unionin markkinoille pääsyn ja suvereniteetin välillä vallitsee riippuvuussuhde: mitä laajempi sääntelyautonomia ja itsenäisyys suhteessa EU:n toimielimiin, sitä suppeampi pääsy EU:n markkinoille. UK-suhteen sisältöä ja syvyyttä

pohdittaessa on siis otettava huomioon myös unionin nykyiset, esimerkiksi ETA-, EFTA- ja vapaakauppasopimuksiin perustuvat suhteet muiden kolmansien maiden kanssa.

Kolmanneksi, kun otetaan huomioon UK:n maantieteellinen läheisyys ja keskinäiset taloudelliset siteet unionin jäsenvaltioiden kanssa, voi suhde toimia molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla vain, jos tasapuoliset toimintaedellytykset turvataan. On siis oltava välineet, joilla voidaan puuttua perusteettomaan kilpailuetaan, jota suhteen osapuoli voisi saada heikentämällä sääntelyä ja suojan tasoa etenkin kilpailu-, valtiontuki-, sosiaali- ja ympäristöpolitiikan aloilla. Neljäs suuntaviivojen peruseriaate on, että kolmannet maat eivät osallistu EU:n päätöksentekoon. Erilaiset konsultointimenettelyt tai tarkkailija-asetmat joissakin elimissä voivat tietyissä tilanteissa olla mahdollisia.

Lisäksi kaikkien olemassa olevien sopimusten täysimääräinen täytäntöönpano ja asianmukainen soveltaminen on EU-UK-suhteiden kulmakivi. EU-UK-huippukokoukselta odotetaan ennen kaikkea sitoutumisen vahvistamista erosopimuksessa sovittujen kansalaisten oikeuksien täytäntöönpanoon. Lisäksi huippukokouksen odotetaan tunnustavan ja vahvistavan uudelleen sen, että tulevaisuuden EU-UK-yhteistyö perustuu Windsorin puitteiston täysimääräiselle ja oikea-aikaiselle täytäntöönpanolle.

Yleisten asioiden neuvosto on kokouksissaan 17.12.2024 ja 18.3.2025 keskustellut UK-suhteen kehittämisestä. Jäsenvaltiot ovat osoittaneet halua yhteistyöhön erityisesti ulkopoliittikan, turvallisuuden ja puolustuksen kysymyksissä. EU näkee UK-suhteen tiivistämisen niin sanottuna pakettiratkaisuna, joka huomioi jäsenvaltioiden herkkyydet eri sektoreilla. Mahdollinen eteneminen esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspoliittisessa yhteistyössä on näin ollen yhteensovitettava muiden yhteistyöalojen kanssa ja muut jäsenvaltioiden keskeiset prioriteetit huomioiden. Pakettiratkaisu ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kaikilla yhteistyöaloilla olisi edettävä täysin samaan tahtiin.

EU:n näkökulmasta pakettiratkaisun tärkeimpiä teemoja ovat ulko-, turvallisuus- ja puolustuspolitiikka; kalastus; energia; terveys- ja kasvinsuojelutoimet (SPS); päästökauppajärjestelmä (ETS); laitton maahanmuutto; sekä nuorten liikkuvuus (Youth Experience Scheme, YES) ja osallistuminen unionin ohjelmiin. Osa teemoista kuuluu EU:n ja UK:n välisen kaupp- ja yhteistyösopimuksen (TCA) piiriin. Osa teemoista edellyttää erillisiä sitovia sopimuksia ja osa puolestaan kuuluu ei-sitovien järjestelyiden piiriin.

EU-UK-suhteiden taustaa, oikeudellista viitekehystä ja sektoriohtaisia järjestelyjä sekä niiden mahdollista kehittämistä on kuvattu tarkemmin edellä mainitussa E-selvityksessä E 37/2025.