



2018/0427(NLE)

14.1.2020

ΣΧΕΔΙΟ ΣΥΣΤΑΣΗΣ

σχετικά με το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου που αφορά τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (XT 21105/3/2018 – C9-0148/2019 – 2018/0427(NLE))

Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων

Εισηγητής Guy Verhofstadt

Υπόμνημα για τα χρησιμοποιούμενα σύμβολα

- * Διαδικασία διαβούλευσης
- *** Διαδικασία έγκρισης
- ***I Συνήθης νομοθετική διαδικασία (πρώτη ανάγνωση)
- ***II Συνήθης νομοθετική διαδικασία (δεύτερη ανάγνωση)
- ***III Συνήθης νομοθετική διαδικασία (τρίτη ανάγνωση)

(Η ενδεικνυόμενη διαδικασία στηρίζεται στη νομική βάση που προτείνεται στο σχέδιο πράξης.)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Σελίδα

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ.....	5
ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ.....	7

ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΨΗΦΙΣΜΑΤΟΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου που αφορά τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας

(ΧΤ 21105/3/2018 – C9-0148/2019 – 2018/0427(NLE))

(Εγκριση)

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,

- έχοντας υπόψη την από 29ης Μαρτίου 2017 γνωστοποίηση από το Ηνωμένο Βασίλειο της πρόθεσής του να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, σύμφωνα με το άρθρο 50 παράγραφος 2 της Συνθήκης για την ΕΕ και το άρθρο 106α της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας,
- έχοντας υπόψη το σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΧΤ 21105/3/2018),
- έχοντας υπόψη το σχέδιο συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας¹,
- έχοντας υπόψη την πολιτική διακήρυξη για τον καθορισμό του πλαισίου της μελλοντικής σχέσης μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ηνωμένου Βασιλείου²,
- έχοντας υπόψη τις αποφάσεις (ΕΕ) 2019/476 της 22ας Μαρτίου 2019³, (ΕΕ) 2019/584 της 11ης Απριλίου 2019⁴ και (ΕΕ) 2019/1810 της 29ης Οκτωβρίου 2019⁵, τις οποίες εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε συμφωνία με το Ηνωμένο Βασίλειο, για την παράταση της προθεσμίας δυνάμει του άρθρου 50 παράγραφος 3 της ΣΕΕ έως τις 12 Απριλίου 2019, έως τις 31 Οκτωβρίου 2019 και έως τις 31 Ιανουαρίου 2020, αντίστοιχα,
- έχοντας υπόψη τα ψηφίσματά του, της 5ης Απριλίου 2017 σχετικά με τις διαπραγματεύσεις με το Ηνωμένο Βασίλειο σε συνέχεια της εκ μέρους του γνωστοποίησης ότι προτίθεται να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση⁶, της 3ης Οκτωβρίου 2017 σχετικά με την πορεία των διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο⁷, της 13ης Δεκεμβρίου 2017 σχετικά με την πορεία των διαπραγματεύσεων με

¹ ΕΕ C 384 I της 12.11.2019, σ. 1.

² ΕΕ C 384 I της 12.11.2019, σ. 178.

³ ΕΕ L 80 I της 22.3.2019, σ. 1.

⁴ ΕΕ L 101 της 11.4.2019, σ. 1.

⁵ EEL 278 I της 30.10.2019, σ. 1.

⁶ ΕΕ C 298 της 23.8.2018, σ. 24.

⁷ ΕΕ C 346 της 27.9.2018, σ. 2.

το Ηνωμένο Βασίλειο⁸, της 14ης Μαρτίου 2018 σχετικά με το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων ΕΕ-Ηνωμένου Βασιλείου⁹, και της 18ης Σεπτεμβρίου 2019 σχετικά με την κατάσταση όσον αφορά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση¹⁰,

- έχοντας υπόψη την αίτηση έγκρισης που υπέβαλε το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 50 παράγραφος 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (C9-0148/2019),
 - έχοντας υπόψη το άρθρο 105 παράγραφοι 1 και 4, καθώς και το άρθρο 88 του Κανονισμού του,
 - έχοντας υπόψη τις επιστολές της Επιτροπής Εξωτερικών Υποθέσεων, της Επιτροπής Διεθνούς Εμπορίου, της Επιτροπής Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, της Επιτροπής Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων, της Επιτροπής Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών, της Επιτροπής Μεταφορών και Τουρισμού, της Επιτροπής Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου, της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων, της Επιτροπής Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων και της Επιτροπής Αναφορών,
 - έχοντας υπόψη τη σύσταση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (A9-0000/2019),
1. εγκρίνει τη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης·
 2. αναθέτει στον Πρόεδρό του να διαβιβάσει τη θέση του Κοινοβουλίου στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή, καθώς και στα εθνικά κοινοβούλια και στην κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου.

⁸ EE C 369 της 11.10.2018, σ. 32.

⁹ EE C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

¹⁰ P9_TA(2019)0016.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

Εισαγωγή

Η διαδικασία αποχώρησης

Στο δημοψήφισμα που διεξήχθη στο Ηνωμένο Βασίλειο (ΗΒ) στις 23 Ιουνίου 2016 σχετικά με το αν η χώρα θα πρέπει να παραμείνει μέλος της ΕΕ ή να αποχωρήσει από αυτήν, η πλειοψηφία των πολιτών (51,9 %) ψήφισε υπέρ της αποχώρησης.

Στις 29 Μαρτίου 2017, η κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου γνωστοποίησε την πρόθεσή του να αποχωρήσει από την ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ).

Στις 5 Απριλίου 2017, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα σχετικά με τις διαπραγματεύσεις με το Ηνωμένο Βασίλειο σε συνέχεια της εκ μέρους του γνωστοποίησης ότι προτίθεται να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση¹¹, στο οποίο καθορίζει τη θέση του σχετικά με τις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δυνάμει του άρθρου 50 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, καθώς και τη βάση για την αξιολόγηση, από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, της διαδικασίας διαπραγμάτευσης και οποιασδήποτε συμφωνίας συναφθεί μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του ΗΒ. Στο ψήφισμα αυτό, το Κοινοβούλιο καθόρισε τη θέση του σχετικά με όλα τα θεμελιώδη ζητήματα που αφορούν την αποχώρηση του ΗΒ: τις γενικές αρχές που διέπουν τις διαπραγματεύσεις, μεταξύ των οποίων η ανάγκη να εξασφαλιστούν η ομαλή έξοδος του ΗΒ από την ΕΕ, η προστασία των συμφερόντων των πολιτών της ΕΕ των 27 και η αρμοδιότητα της ΕΕ για τα ζητήματα που σχετίζονται με την αποχώρηση· την αλληλουχία των διαπραγματεύσεων, το πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας αποχώρησης, τις μεταβατικές ρυθμίσεις και τη μελλοντική σχέση μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ.

Σύμφωνα με το άρθρο 50 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε κατευθυντήριες γραμμές για τις διαπραγματεύσεις στις 29 Απριλίου 2017¹², καθορίζοντας μια σταδιακή προσέγγιση ως προς αυτές: το πρώτο στάδιο αποσκοπεί στο να παρασχεθεί σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου και να διευθετηθεί η αποδέσμευση του ΗΒ από την ΕΕ. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δήλωσε ότι προτίθεται να παρακολουθεί στενά την πρόοδο που σημειώνεται και ότι θα κρίνει τότε έχει επιτευχθεί επαρκής πρόοδος, προκειμένου οι διαπραγματεύσεις να μπορέσουν να προχωρήσουν στο επόμενο στάδιο, κατά το οποίο θα διεξαχθούν προκαταρκτικές και προπαρασκευαστικές συζητήσεις σχετικά με το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης.

Οι διαπραγματεύσεις μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ ξεκίνησαν στις 19 Ιουνίου 2017, με την ΕΕ εκπροσωπούμενη από τον Michel Barnier, επικεφαλής διαπραγματευτή της ΕΕ για το Brexit, και το ΗΒ εκπροσωπούμενο από τον David Davis, Secretary of State for Exiting the European Union (υπουργό του ΗΒ αρμόδιο για την έξοδο από την Ευρωπαϊκή Ένωση).

¹¹ ΕΕ C 298 της 23.8.2018, σ. 24

¹² Κατευθυντήριες Γραμμές που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έπειτα από τη γνωστοποίηση στην οποία πρόβη το Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του άρθρου 50 ΣΕΕ (EUCO XT 20004/17).

Στις 8 Δεκεμβρίου 2017, οι διαπραγματευτές εξέδωσαν κοινή έκθεση σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε κατά το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων, στην οποία δήλωσαν από κοινού ότι, κατ' αρχήν, είχε επιτευχθεί συμφωνία αναφορικά με τους τρεις τομείς τους οποίους αφορούσε το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων: την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ στο ΗΒ και των πολιτών του ΗΒ στην ΕΕ, το πλαίσιο για την αντιμετώπιση των μοναδικών περιστάσεων στη Βόρεια Ιρλανδία, και τον δημοσιονομικό διακανονισμό.

Στις 15 Δεκεμβρίου 2017, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έκρινε ότι είχε σημειωθεί επαρκής πρόοδος, με αποτέλεσμα οι διαπραγματεύσεις να μπορέσουν να προχωρήσουν στο δεύτερο στάδιο, το οποίο αφορά τις μεταβατικές ρυθμίσεις και τη συνολική συναντίληψη για το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης, και ενέκρινε συμπληρωματικές κατευθυντήριες γραμμές. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε ότι οι διαπραγματεύσεις κατά το δεύτερο στάδιο μπορούσαν να προχωρήσουν μόνο εάν οι υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν κατά το πρώτο στάδιο έγιναν πλήρως σεβαστές και μεταφράστηκαν πιστά σε νομικούς όρους.

Στις 23 Μαρτίου 2018 καθορίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο περαιτέρω κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με την έναρξη διαπραγματεύσεων σχετικά με τη συνολική συναντίληψη για το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης, το οποίο θα αναπτυχθεί περαιτέρω σε πολιτική διακήρυξη που θα συνοδεύει τη συμφωνία αποχώρησης και στην οποία αυτή παραπέμπει.

Μετά από έξι γύρους διαπραγματεύσεων και άλλες συναντήσεις σε επίπεδο διαπραγματευτών και σε τεχνικό επίπεδο, εγκρίθηκε στις 14 Νοεμβρίου 2018 σε επίπεδο διαπραγματευτών ένα σχέδιο συμφωνίας για την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ. Το σχέδιο πολιτικής διακήρυξης για τον καθορισμό του πλαισίου της μελλοντικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ, το οποίο εγκρίθηκε σε επίπεδο διαπραγματευτών και, κατ' αρχήν, σε πολιτικό επίπεδο, διαβιβάστηκε από τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στα 27 κράτη μέλη της ΕΕ στις 22 Νοεμβρίου 2018. Τέλος, στις 25 Νοεμβρίου 2018, οι ηγέτες της ΕΕ των 27 ενέκριναν τη συμφωνία αποχώρησης και την πολιτική διακήρυξη.

Κατά την ημερομηνία αυτή, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κάλεσε την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν ότι η συμφωνία μπορούσε να τεθεί σε ισχύ στις 30 Μαρτίου 2019, προκειμένου να εξασφαλιστεί μια εύτακτη αποχώρηση του ΗΒ.

Στις 11 Ιανουαρίου 2019, το Συμβούλιο ενέκρινε την απόφαση (ΕΕ) 2019/274¹³ για την υπογραφή της συμφωνίας αποχώρησης, καθώς και σχέδιο απόφασης σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, όπως ανακοινώθηκε στην ολομέλεια στις 31 Ιανουαρίου του 2019.

Ωστόσο, η συμφωνία αποχώρησης, όπως εγκρίθηκε σε επίπεδο διαπραγματευτών, απορρίφθηκε από το βρετανικό Κοινοβούλιο σε τρεις διαδοχικές ψηφοφορίες: στις 15

¹³ Απόφαση (ΕΕ) 2019/274 του Συμβουλίου, της 11ης Ιανουαρίου 2019, για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΕ 47 I της 19.2.2019, σ. 1). Το κείμενο της συμφωνίας για την αποχώρηση που προσαρτάται στην απόφαση (ΕΕ) 2019/274 δημοσιεύτηκε στην ΕΕ C 66 I της 19.2.2019, σ. 1.

Ιανουαρίου, στις 12 Μαρτίου και στις 29 Μαρτίου 2019.

Το αποτέλεσμα των διαφόρων ψηφοφοριών επί της συμφωνίας αποχώρησης μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ έδειξε μεν ότι υπήρχε σαφής πλειοψηφία κατά της αποχώρησης από την ΕΕ χωρίς συμφωνία, εντούτοις δεν υπήρχε θετική πλειοψηφία σχετικά με καμία εναλλακτική επιλογή, συμπεριλαμβανομένης της σύστασης μιας ολοκληρωμένης τελωνειακής ένωσης με την ΕΕ σε ολόκληρη την επικράτεια του ΗΒ ή της διεξαγωγής μιας δημόσιας ψηφοφορίας για την επικύρωση της συμφωνίας αποχώρησης, γεγονός που οδηγούσε σε αδιέξοδο.

Το ΗΒ υπέβαλε στην ΕΕ τρία διαδοχικά αιτήματα παράτασης της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 50 παράγραφος 3 της ΣΕΕ. Η πρώτη παράταση χορηγήθηκε έως τις 12 Απριλίου (απόφαση (ΕΕ) 2019/476 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου), η δεύτερη μέχρι τις 31 Οκτωβρίου 2019 (απόφαση (ΕΕ) 2019/584 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου) και η τελευταία μέχρι τις 31 Ιανουαρίου 2020 (απόφαση (ΕΕ) 2019/1810 του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου).

Εν τω μεταξύ, οι συνομιλίες μεταξύ των διαπραγματευτών της ΕΕ και του ΗΒ συνεχίστηκαν, προκειμένου να καμφθούν οι αντιρρήσεις του ΗΒ όσον αφορά τη λύση ασφαλείας, τηρώντας παράλληλα τις διαπραγματευτικές αρχές της ΕΕ. Η ΕΕ ήταν σαφής, ιδίως ως προς το ότι η συμφωνία αποχώρησης δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο επαναδιαπραγμάτευσης, και ως προς το έπρεπε να προβλεφθεί μια νομικά δεσμευτική λύση, ώστε να αποφευχθεί η δημιουργία σκληρών συνόρων μεταξύ της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

Οι συνομιλίες εντατικοποιήθηκαν κατά τους μήνες Σεπτέμβριο και Οκτώβριο του 2019 και τελικά, στις 17 Οκτωβρίου 2019, επιτεύχθηκε συμφωνία για την αναθεώρηση του πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία που περιλαμβάνεται στο σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης, καθώς και για τις αναγκαίες τεχνικές προσαρμογές των άρθρων 184 και 185 της συμφωνίας και την αναθεώρηση της πολιτικής διακήρυξης. Επίσης, στις 17 Οκτωβρίου 2019, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε την τροποποιημένη συμφωνία αποχώρησης και το αναθεωρημένο κείμενο της πολιτικής διακήρυξης.

Με την απόφαση (ΕΕ) 2019/1750, της 21ης Οκτωβρίου 2019¹⁴, το Συμβούλιο τροποποίησε το σχέδιο απόφασής του για τη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης. Κατά την ίδια ημερομηνία¹⁵ εγκρίθηκε από το Συμβούλιο αναθεωρημένη πρόταση απόφασης σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης, η οποία διαβιβάστηκε στο Κοινοβούλιο μαζί με το επικαιροποιημένο κείμενο της συμφωνίας, όπως ανακοινώθηκε στην ολομέλεια στις 21 Οκτωβρίου 2019.

Η Διάσκεψη των Προέδρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου συνεδρίασε την ίδια ημέρα για να συζητήσει τα επόμενα διαδικαστικά βήματα, συμπεριλαμβανομένης της παραπομπής του

¹⁴ Απόφαση (ΕΕ) 2019/1750 του Συμβουλίου, της 21ης Οκτωβρίου 2019, για την τροποποίηση της απόφασης (ΕΕ) 2019/274 για την υπογραφή, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας, της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΕ L 274 I της 28.10.2019, σ. 1). Το κείμενο της συμφωνίας για την αποχώρηση που προσαρτάται στην απόφαση (ΕΕ) 2019/1750 δημοσιεύτηκε στην ΕΕ C 384 I της 12.11.2019, σ. 1.

¹⁵ Σχέδιο απόφασης του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας για την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας από την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας, έγγραφο του Συμβουλίου XT 21105/3/18 REV 3.

κειμένου στις αρμόδιες κοινοβουλευτικές επιτροπές.

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αρμόδια επί της ουσίας είναι η Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων (AFCO). Στο πλαίσιο αυτό, η Διάσκεψη των Προέδρων αποφάσισε ότι η διαδικασία έγκρισης θα μπορούσε να ολοκληρωθεί μόλις ολοκληρωθεί η διαδικασία κύρωσης της συμφωνίας αποχώρησης από το βρετανικό κοινοβούλιο.

Η Διάσκεψη των Προέδρων αποφάσισε ότι οι υπόλοιπες επιτροπές τις οποίες αφορά η διαδικασία αποχώρησης μπορούν να υποβάλουν γνωμοδοτήσεις υπό μορφή επιστολών σχετικά με το σχέδιο σύστασης της AFCO για την έγκριση. Δέκα επιτροπές έχουν εκδώσει γνωμοδοτήσεις υπό μορφή επιστολών, οι οποίες επισυνάπτονται στην παρούσα σύσταση έγκρισης. Πρόκειται για τις Επιτροπές Εξωτερικών Υποθέσεων (AFET), Διεθνούς Εμπορίου (INTA), Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων (EMPL), Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων (ENVI), Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών (IMCO), Μεταφορών και Τουρισμού (TRAN), Γεωργίας και Ανάπτυξης της Υπαίθρου (AGRI), Νομικών Θεμάτων (JURI), Πολιτικών Ελευθεριών, Δικαιοσύνης και Εσωτερικών Υποθέσεων (LIBE), και Αναφορών (PETI).

Σύμφωνα με το άρθρο 88 του Κανονισμού του, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εγκρίνει τη συμφωνία αποχώρησης με απλή πλειοψηφία. Βάσει του άρθρου 105 παράγραφος 4 του Κανονισμού του, το Κοινοβούλιο αποφασίζει σε μία μοναδική ψηφοφορία σχετικά με την έγκριση, ανεξαρτήτως του εάν συνιστάται η έγκριση ή η απόρριψη της πράξης. Δεν επιτρέπεται να κατατεθούν τροπολογίες. Στην ψηφοφορία σε επίπεδο επιτροπής και σε επίπεδο ολομέλειας, οι βουλευτές που έχουν εκλεγεί στο αποχωρούν κράτος δικαιούνται πλήρως να συμμετέχουν στη συζήτηση και να ψηφίζουν.

Για να συναφθεί από την ΕΕ, η συμφωνία αποχώρησης πρέπει ακόμη να εγκριθεί με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο, που ορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 238 παράγραφος 3 στοιχείο β) της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), από τα υπόλοιπα 27 κράτη μέλη, ήτοι 20 κράτη μέλη που εκπροσωπούν το 65 % του πληθυσμού της ΕΕ των 27.

Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν συμμετέχει επισήμως στις διαπραγματεύσεις σχετικά με την αποχώρηση ενός κράτους μέλους Ωστόσο, το Κοινοβούλιο δεν είναι απλώς ένα θεσμικό όργανο με αρμοδιότητες πολιτικού ελέγχου, όπως προβλέπεται στο άρθρο 14 της ΣΕΕ, αλλά συμμετέχει επίσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων δυνάμει του άρθρου 50 της ΣΕΕ, δεδομένου ότι η έγκρισή του αποτελεί προϋπόθεση για τη σύναψη μιας συμφωνίας αποχώρησης.

Συνεπώς, ήδη από την έναρξη της διαδικασίας αποχώρησης του ΗΒ, το Κοινοβούλιο διαδραμάτισε ισχυρό και ενεργό ρόλο στις διαπραγματεύσεις, δεδομένης της εξουσίας που διαθέτει για έγκριση της συμφωνίας αποχώρησης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 50 της ΣΕΕ.

Το Κοινοβούλιο συζητά το θέμα από την ημέρα διεξαγωγής του δημοψηφίσματος. Πράγματι, αμέσως μετά το δημοψήφισμα, στις 24 Ιουνίου 2016, πραγματοποιήθηκε έκτακτη συνεδρίαση της Διάσκεψης των Προέδρων, με σκοπό να προετοιμαστεί η συνεδρίαση του Προέδρου του Κοινοβουλίου με τους προέδρους των άλλων θεσμικών οργάνων κατόπιν του

δημοψηφίσματος, καθώς και να εξεταστούν τα επόμενα βήματα του Κοινοβουλίου στη διαδικασία.

Κατά την εν λόγω συνεδρίαση της Διάσκεψης των Προέδρων, αποφασίστηκε να προγραμματιστεί έκτακτη περίοδος συνόδου για τις 28 Ιουνίου 2016, προκειμένου να συζητηθεί το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος στο ΗΒ.

Στην αρχή της εν λόγω περιόδου συνόδου, ο Πρόεδρος τόνισε τον έκτακτο χαρακτήρα της συνεδρίασης, η οποία είχε συγκληθεί μετά το δημοψήφισμα της 23ης Ιουνίου 2016 στο ΗΒ, το αποτέλεσμα του οποίου αφορούσε όλους τους πολίτες της ΕΕ.

Κατά την εν λόγω έκτακτη περίοδο συνόδου, και μετά τις δηλώσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, το Κοινοβούλιο ενέκρινε ψήφισμα σχετικά με την απόφαση αποχώρησης από την ΕΕ ως αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος στο ΗΒ¹⁶, με 395 ψήφους υπέρ, 200 κατά και 71 αποχές.

Στο ψήφισμά του, το Κοινοβούλιο υπενθύμισε ότι, δυνάμει των Συνθηκών, απαιτείται έγκριση από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, και ότι το τελευταίο θα πρέπει να συμμετέχει πλήρως σε όλα τα στάδια των διαφόρων διαδικασιών που αφορούν τη συμφωνία αποχώρησης και οποιαδήποτε μελλοντική σχέση.

Στην πράξη, η συμμετοχή του Κοινοβουλίου στη διαδικασία αποχώρησης έχει οδηγήσει στη δημιουργία, από πολύ νωρίς, πολύ στενών επαφών με τα άλλα θεσμικά όργανα και στη διατήρηση τακτικών ροών πληροφοριών σχετικά με την πρόοδο που σημειώνεται καθ' όλη τη διάρκεια των κύκλων προετοιμασίας και διαπραγμάτευσης.

Ο συντονισμός των εργασιών του Κοινοβουλίου συγκεντρώθηκε στο επίπεδο της Διάσκεψης των Προέδρων λόγω των περίπλοκων πολιτικών και οριζόντιων ζητημάτων νομικού και πολιτικού χαρακτήρα. Η Διάσκεψη των Προέδρων αποφάσισε να υιοθετήσει μια σταδιακή προσέγγιση όσον αφορά τη διαδικασία: ένα πρώτο στάδιο έως τον καθορισμό των κατευθυντήριων γραμμών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, κατά τη διάρκεια του οποίου οι εργασίες θα εκτελούνταν σε επίπεδο Διάσκεψης, με τον Guy Verhofstadt (Ομάδα Renew Europe¹⁷, Βέλγιο) σε ρόλο συντονιστή για τις διαπραγματεύσεις σχετικά με την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου κατόπιν του διορισμού του κατά τη συνεδρίαση της Διάσκεψης της 8ης Σεπτεμβρίου 2016· ένα δεύτερο στάδιο διαπραγματεύσεων, κατά τη διάρκεια του οποίου ο Guy Verhofstadt θα συντόνιζε τις εργασίες με την Πρόεδρο της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (AFCO), και ένα τρίτο στάδιο, υπό την καθοδήγηση της επιτροπής AFCO και άλλων επιτροπών, το οποίο αντιστοιχεί στη διαδικασία έγκρισης.

Στο πλαίσιο αυτό και με τον ίδιο στόχο, δηλαδή την εξασφάλιση διαρθρωμένης συμμετοχής του Κοινοβουλίου στη διαδικασία αποχώρησης, συγκροτήθηκε η συντονιστική ομάδα για το Brexit. Κατά τη συνεδρίασή της στις 6 Απριλίου 2017, η Διάσκεψη των Προέδρων σύστησε επίσημα τη συντονιστική ομάδα για το Brexit, προκειμένου να συντονίζονται και να προετοιμάζονται οι συζητήσεις, οι εκτιμήσεις και τα ψηφίσματα του Κοινοβουλίου σχετικά με την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, υπό την αιγίδα της Διάσκεψης των Προέδρων. Επίσης, αποφάσισε ότι αυτή θα αποτελείται από τον Guy Verhofstadt, σε ρόλο επικεφαλής

¹⁶ ΕΕ C 91 της 9.3.2018, σ. 40.

¹⁷ Ομάδα ALDE κατά την προηγούμενη κοινοβουλευτική περίοδο, νυν Ομάδα Renew Europe.

της συντονιστικής ομάδας, τον Elmar Brok (Ομάδα PPE, Γερμανία), τον Roberto Gualtieri (Ομάδα S&D), την Gabriele Zimmer (Ομάδα GUE/NGL, Γερμανία), τον Philippe Lamberts (Ομάδα Verts/ALE, Βέλγιο), και την Danuta Hübner, υπό την ιδιότητά της ως προέδρου της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων (AFCO) (Ομάδα PPE, Πολωνία).

Μετά τις ευρωπαϊκές εκλογές του 2019, η σύνθεση της συντονιστικής ομάδας για το Brexit άλλαξε, με το PPE να εκπροσωπείται πλέον από την Danuta Hübner, την Ομάδα S&D να εκπροσωπείται πλέον από τον Pedro Silva Pereira (Πορτογαλία), την Ομάδα GUE/NGL να εκπροσωπείται πλέον από τον Martin Schirdewan (Γερμανία), και την επιτροπή AFCO να εκπροσωπείται πλέον από τον πρόεδρό της, Antonio Tajani (EPP, Ιταλία).

Το Κοινοβούλιο συμμετείχε επίσης ανά πάσα στιγμή στις μεθόδους και στις δομές που αφορούσαν τις διαπραγματεύσεις, μέσω διαύλων ενημέρωσης και ενεργούς συμμετοχής. Σύμφωνα με τη δήλωση της 15ης Δεκεμβρίου 2016, η οποία εκδόθηκε μετά την άτυπη συνεδρίαση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών, «εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου» κλήθηκαν να συμμετάσχουν στις προπαρασκευαστικές συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Αυτό σήμαινε την ουσιαστική συμμετοχή του Κοινοβουλίου, μεταξύ άλλων στις συνεδριάσεις «Sherpa» και στις συνεδριάσεις του Συμβουλίου Γενικών Υποθέσεων.

Η συντονιστική ομάδα για το Brexit πραγματοποίησε περισσότερες από 100 συνεδριάσεις, στις περισσότερες από τις οποίες συμμετείχε ο επικεφαλής διαπραγματευτής της ΕΕ Michel Barnier, και συνέβαλε αποτελεσματικά στη συστηματική συμμετοχή και στον διαρκή πρωταγωνιστικό ρόλο του Κοινοβουλίου στη διαδικασία, εκδίδοντας εγκαίρως ψηφίσματα και δηλώσεις που περιέχουν τεκμηριωμένες θέσεις σχετικά με τις διαπραγματεύσεις και τις σημαντικότερες εξελίξεις από τη γνωστοποίηση της πρόθεσης για αποχώρηση.

Αναγνωρίζοντας τη σημασία όλων των επιτροπών που διασφαλίζουν τη διεξαγωγή συνεχούς ανεπίσημου διαλόγου, τεχνική εμπειρογνωμοσύνη και συνεργασία κατά τη διαδικασία αποχώρησης, διοργανώθηκαν διάφορες συνεδριάσεις της συντονιστικής ομάδας για το Brexit, καθώς και τεχνικά σεμινάρι με τη συμμετοχή των επιτροπών που είναι άμεσα αρμόδιες για τις τομεακές πολιτικές που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας αποχώρησης. Ο διάλογος αυτός πραγματοποιήθηκε επίσης μέσω της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών, η οποία συζήτησε τη διαδικασία αποχώρησης σε ορισμένες συνεδριάσεις.

Ως επικεφαλής της συντονιστικής ομάδας για το Brexit, ο Guy Verhofstadt συμμετείχε σε συνεδριάσεις με διάφορους ενδιαφερόμενους φορείς (θεσμικούς φορείς, εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών, πολίτες και εκπροσώπους επιχειρήσεων, εθνικά κοινοβούλια κ.λπ.), κατά τα τελευταία δύο έτη δε έλαβε και απάντησε σε περισσότερα από 4 500 ηλεκτρονικά μηνύματα και επιστολές σχετικά με το Brexit .

Ο ρόλος της επιτροπής AFCO

Σύμφωνα με τον Κανονισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η επιτροπή AFCO είναι η αρμόδια επιτροπή για την προετοιμασία της έγκρισης του Κοινοβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 50 της ΣΕΕ. Πράγματι, το άρθρο 88 του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, σχετικά με την αποχώρηση από την Ένωση, ορίζει ότι «εάν κράτος μέλος αποφασίσει να αποχωρήσει από την Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το

ζήτημα διαβιβάζεται στην αρμόδια επιτροπή». Σύμφωνα με το παράρτημα VI τμήμα XVIII του Κανονισμού του Κοινοβουλίου, σχετικά με τις αρμοδιότητες των μόνιμων κοινοβουλευτικών επιτροπών, η επιτροπή AFCO είναι η αρμόδια επιτροπή για τις θεσμικές επιπτώσεις της αποχώρησης και, συνεπώς, είναι αρμόδια για τη διαδικασία έγκρισης μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων.

Η επιτροπή AFCO διαδραματίζει οριζόντιο ρόλο, με την επιφύλαξη των ειδικών αρμοδιοτήτων άλλων επιτροπών επί τομεακών ζητημάτων, που σχετίζονται με τους τομείς πολιτικής για τους οποίους είναι αρμόδιες. Η επιτροπή AFCO είναι αρμόδια για την έκδοση σύστασης περί έγκρισης ή απόρριψης μιας συμφωνίας αποχώρησης, η οποία αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ της ΕΕ και του αποχωρούντος κράτους μέλους.

Στο πλαίσιο των εκτενών και διεξοδικών προπαρασκευαστικών εργασιών της, η επιτροπή AFCO συνέλεξε αποδεικτικά στοιχεία, συμβουλές και εμπειρογνομosύνη από διάφορους δημόσιους ή ιδιωτικούς τομείς και ενδιαφερόμενους φορείς, είτε στην ηπειρωτική Ευρώπη είτε στο Ηνωμένο Βασίλειο. Η επιτροπή AFCO, καθώς και άλλες κοινοβουλευτικές επιτροπές, διοργάνωσαν συζητήσεις και ακροάσεις σχετικά με τις επιπτώσεις της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση σε τομείς πολιτικής που υπάρχουν στα αντίστοιχα πεδία αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που παρασχέθηκαν από τη Διάσκεψη των Προέδρων.

Από τις 3 Σεπτεμβρίου 2015 και έπειτα, η επιτροπή AFCO έχει διοργανώσει περισσότερες από 20 εκδηλώσεις, μεταξύ των οποίων ακροάσεις, εργαστήρια και παρουσιάσεις μελετών ή ενημερωτικών εγγράφων, σχετικά με ποικίλα ζητήματα, από την επαναδιαπραγμάτευση της συνταγματικής σχέσης του ΗΒ με την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη συμφωνία στην οποία κατέληξε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 18-19 Φεβρουαρίου 2016¹⁸, μέχρι τη μελλοντική συνταγματική σχέση του Ηνωμένου Βασιλείου με την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα δικαιώματα των πολιτών και τις επιπτώσεις του Brexit για τα σύνορα της Ιρλανδίας/Βόρειας Ιρλανδίας. Η επιτροπή AFCO συμμετείχε επίσης, έμμεσα ή άμεσα, σε ακροάσεις άλλων επιτροπών σχετικά με ζητήματα που αφορούν την αποχώρηση ή τη μελλοντική σχέση μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ.

Επιπλέον των ειδικών αυτών εκδηλώσεων, τα ζητήματα της αποχώρησης και, ειδικότερα, η τρέχουσα κατάσταση της διαδικασίας αποτέλεσαν αντικείμενο συζήτησης σχεδόν σε κάθε συνεδρίαση της επιτροπής κατόπιν της γνωστοποίησης της πρόθεσης για αποχώρηση.

Ο πρόεδρος της επιτροπής AFCO και τα μέλη της συντονιστικής ομάδας για το Brexit συμμετείχαν σε περισσότερες από 500 διμερείς συναντήσεις με ενδιαφερόμενους φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα σχετικά με θέματα που αφορούν την αποχώρηση και τον αντίκτυπό της στην ΕΕ και το ΗΒ.

Η άμεση και πλήρης συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των οργάνων του ήταν ζωτικής σημασίας, καθώς η συμφωνία αποχώρησης μπορεί να συναφθεί μόνο με την έγκρισή του σύμφωνα με το άρθρο 50 της ΣΕΕ.

Άρθρο 50 της ΣΕΕ

¹⁸ «Νέα διευθέτηση για το Ηνωμένο Βασίλειο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης», ΕΕ C 69 I της 23.2.2016, σ. 1.

Στο άρθρο 50 της ΣΕΕ προβλέπεται η διαδικασία νόμιμης αποχώρησης ενός κράτους μέλους της ΕΕ μέσω της διεξαγωγής διαπραγματεύσεων και της σύναψης με την ΕΕ συμφωνίας που καθορίζει τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για την αποχώρησή του, λαμβάνοντας υπόψη το πλαίσιο των μελλοντικών του σχέσεων με την Ένωση.

Το Κοινοβούλιο έχει επαναλάβει με συνέπεια ότι η αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ είναι ένα πρωτόγνωρο και λυπηρό γεγονός, και ότι θα ήταν προτιμότερο το ΗΒ να συνεχίσει να συμμετέχει στην εσωτερική αγορά και την τελωνειακή ένωση, ιδίως εάν επιθυμεί να διατηρήσει το απρόσκοπτο εμπόριο ή άλλα οφέλη που συνδέονται στενά με την ιδιότητα του μέλους της ΕΕ.

Το Κοινοβούλιο έχει επίσης σημειώσει εξ αρχής ότι σκοπός της συμφωνίας αποχώρησης είναι η εύτακτη αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ, μέσω της αντιμετώπισης των εξής τριών βασικών ζητημάτων διαχωρισμού: των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που διαμένουν στο ΗΒ και των πολιτών του ΗΒ που διαμένουν στην ΕΕ-27, των συνόρων μεταξύ της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, και του διακανονισμού των οικονομικών υποχρεώσεων του ΗΒ έναντι της ΕΕ.

Όσον αφορά το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων, όπως προβλέπεται στο άρθρο 50 παράγραφος 2 της ΣΕΕ, το Κοινοβούλιο έχει καταστήσει σαφές ότι οιαδήποτε σχετική συμφωνία θα πρέπει να αντιμετωπιστεί ως αναπόσπαστο μέρος της συνολικής συμφωνίας αποχώρησης, το δε περιεχόμενό της θα πρέπει, επομένως, να αξιολογηθεί επίσης από το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης, παρόλο που, από νομική άποψη, αντικείμενο της έγκρισης αποτελεί μόνον η συμφωνία αποχώρησης.

Εύτακτη αποχώρηση

Κατά το Κοινοβούλιο, η εύτακτη αποχώρηση είχε ουσιώδη σημασία προκειμένου να προστατευτούν τα συμφέροντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των πολιτών της. Αυτό σημαίνει ότι, όπως προβλέπεται στο άρθρο 50 της ΣΕΕ, οι διαπραγματεύσεις αφορούσαν τις ρυθμίσεις για την αποχώρηση του ΗΒ, λαμβανομένου παράλληλα υπόψη του πλαισίου των μελλοντικών σχέσεων του ΗΒ με την ΕΕ, και είχαν ως στόχο την παροχή νομικής σταθερότητας και την ελαχιστοποίηση των διαταράξεων.

Μέσω των ψηφισμάτων του, το Κοινοβούλιο έχει σταδιακά διαμορφώσει την ερμηνεία του αναφορικά με τις διατάξεις του άρθρου 50 της ΣΕΕ, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων βασικών απαιτήσεων για τις διαπραγματεύσεις, όσον αφορά τόσο την έκταση τους όσο και τη σταδιακή προσέγγιση σε αυτές.

Κατά το Κοινοβούλιο, όπως αναφέρεται στο ψήφισμά του, της 5ης Απριλίου 2017, σχετικά με τις διαπραγματεύσεις με το Ηνωμένο Βασίλειο σε συνέχεια της εκ μέρους του γνωστοποίησης ότι προτίθεται να αποχωρήσει από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα ζητήματα που έπρεπε να αντιμετωπιστούν κατά προτεραιότητα ήταν τα εξής:

- το νομικό καθεστώς των πολιτών της ΕΕ-27 που ζουν ή έχουν ζήσει στο Ηνωμένο Βασίλειο και των πολιτών του Ηνωμένου Βασιλείου που ζουν ή έχουν ζήσει σε άλλα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένων της δίκαιης μεταχείρισής τους και της διασφάλισης ότι το καθεστώς τους θα διέπεται από τις αρχές της αμοιβαιότητας, της

- ισότητας, της συμμετρίας και της αποφυγής των διακρίσεων·
- ο δημοσιονομικός διακανονισμός μεταξύ του ΗΒ και της ΕΕ, βάσει των ετήσιων λογαριασμών της ΕΕ κατά τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος θα περιλαμβάνει όλες τις νομικές ευθύνες του που απορρέουν από εκκρεμείς υποχρεώσεις, και θα περιέχει επίσης πρόβλεψη για στοιχεία εκτός ισολογισμού, ενδεχόμενες υποχρεώσεις και λοιπά χρηματοδοτικά έξοδα που προκύπτουν άμεσα ως αποτέλεσμα της αποχώρησης του ΗΒ·
 - η αναγνώριση της ιδιαίτερης θέσης της νήσου της Ιρλανδίας και των ειδικών περιστάσεων που αυτή αντιμετωπίζει, προκειμένου να μετριαστούν οι επιπτώσεις της αποχώρησης στα σύνορα μεταξύ της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, να διασφαλιστούν η συνέχεια και η σταθερότητα της ειρηνευτικής διαδικασίας και να αποφευχθεί η σκλήρυνση των συνόρων.

Άλλα σχετικά, σύμφωνα με την άποψη του Κοινοβουλίου, ζητήματα είναι η αποσαφήνιση του καθεστώτος των διεθνών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει το ΗΒ ως κράτος μέλος, η παροχή ασφάλειας δικαίου στις νομικές οντότητες, συμπεριλαμβανομένων των εταιρειών, και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ).

Στο ψήφισμά του, της 3ης Οκτωβρίου 2017¹⁹, σχετικά με την πορεία των διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο²⁰, το Κοινοβούλιο διευκρίνισε ότι απαιτείται να σημειωθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών, την Ιρλανδία και τη Βόρεια Ιρλανδία, και τη διευθέτηση των οικονομικών υποχρεώσεων του Ηνωμένου Βασιλείου, ώστε να καταστεί δυνατή η έναρξη της δεύτερης φάσης συνομιλιών για μια νέα και στενή εταιρική σχέση μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο υπογράμμισε ότι η σύναψη συμφωνίας ως προς τη μελλοντική σχέση θα ήταν δυνατή μόνον μετά την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ.

Η προσέγγιση αυτή επιβεβαιώθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα συμπεράσματά του με ημερομηνία 15 Δεκεμβρίου 2017. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε ότι οι διαπραγματεύσεις μπορούσαν να προχωρήσουν στο δεύτερο στάδιο μόνο εάν οι υποχρεώσεις που αναλήφθηκαν κατά το πρώτο στάδιο έγιναν πλήρως σεβαστές και μεταφράστηκαν πιστά σε νομικούς όρους.

Όπως ανέφερε η Επιτροπή στην ανακοίνωσή της προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο 50), της 8ης Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με την πρόοδο των διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο βάσει του άρθρου 50 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση²¹, κατά το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων δόθηκε προτεραιότητα σε «τρία ζητήματα που έχουν προσδιοριστεί ως ιδιαίτερα σημαντικά για τη διασφάλιση της εύτακτης αποχώρησης»:

- α) τα δικαιώματα των πολιτών·
- β) τον διάλογο για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία· και
- γ) τον δημοσιονομικό διακανονισμό.»

Το σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης ασχολείται με όλα αυτά τα ζητήματα, περιλαμβάνει δε ένα μέρος για τα δικαιώματα των πολιτών (δεύτερο μέρος), ένα μέρος για τις δημοσιονομικές διατάξεις (πέμπτο μέρος), καθώς και ένα πρωτόκολλο σχετικά με την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία και τα παραρτήματά του. Όσον αφορά το ζήτημα του ρόλου του ΔΕΕ, όπως θα

¹⁹ ΕΕ C 346 της 27.9.2018, σ. 2.

²⁰ ΕΕ C 346 της 27.9.2018, σ. 2.

²¹ COM(2017)0784.

συζητηθεί στη συνέχεια στο τμήμα σχετικά με τη διακυβέρνηση, στη συμφωνία αποχώρησης προβλέπεται ότι το ΔΕΕ διατηρεί τη δικαιοδοσία του σε διάφορα επίπεδα.

Όσον αφορά το καθεστώς των διεθνών δεσμεύσεων που έχει αναλάβει το ΗΒ ως κράτος μέλος, στη συμφωνία αποχώρησης διευκρινίζεται ότι το ΗΒ θα εξακολουθήσει να δεσμεύεται από τις διεθνείς συμφωνίες της ΕΕ κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου. Ωστόσο, το ΗΒ θα δύναται να διαπραγματευτεί, να υπογράψει και να κυρώσει διεθνείς συμφωνίες αυτόνομα στους τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, υπό τον όρο ότι οι εν λόγω συμφωνίες δεν τίθενται σε ισχύ ούτε εφαρμόζονται κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, εκτός εάν λάβει σχετική εξουσιοδότηση από την ΕΕ.

Ομοίως, στο τρίτο μέρος της συμφωνίας αποχώρησης, σχετικά με τις διατάξεις διαχωρισμού, οι οποίες επιτρέπουν την ομαλή ολοκλήρωση όλων των εν εξελίξει διαδικασιών και επιχειρηματικών υποθέσεων (που σχετίζονται με την πρόσβαση στην αγορά για εμπορεύματα, τελωνειακά θέματα, θέματα ΦΠΑ και ειδικών φόρων κατανάλωσης, τη διανοητική ιδιοκτησία, την αστυνομική και δικαστική συνεργασία τόσο σε ποινικές όσο και σε αστικές/εμπορικές υποθέσεις, την προστασία των δεδομένων που έχουν ληφθεί πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ζητήματα Ευρατόμ και δικαστικές/διοικητικές διαδικασίες της ΕΕ, προνόμια και τις ασυλίες) υπάρχει κατάλληλη πρόβλεψη για την παροχή ασφάλειας δικαίου στις νομικές οντότητες.

Ως εκ τούτου, η συμφωνία αποχώρησης προβλέπει μια εύτακτη αποχώρηση, η οποία αποτελεί τον στόχο που επιδιώκουν οι διαπραγματευτές της ΕΕ και του ΗΒ κατά την τελευταία τριετία.

Επίσης, η σύναψη και η κύρωση της συμφωνίας αποχώρησης απέκλεισαν το ενδεχόμενο αποχώρησης χωρίς συμφωνία. Αυτό έχει εξαιρετική σημασία, δεδομένου ότι οι επιπτώσεις της αποχώρησης χωρίς συμφωνία θα είναι πολύ σημαντικές τόσο για την ΕΕ όσο και για το ΗΒ.

Δικαιώματα των πολιτών

Το άρθρο 50 της ΣΕΕ δεν παρέχει εγγυήσεις για το καθεστώς των πολιτών της ΕΕ. Ωστόσο, τα εν λόγω δικαιώματα μπορούν να προστατευθούν στο πλαίσιο της συμφωνίας αποχώρησης που συνάφθηκε δυνάμει του άρθρου 50 της ΣΕΕ. Στο ψήφισμά του της 14ης Μαρτίου 2018, σχετικά με το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων ΕΕ-ΗΒ²², το Κοινοβούλιο έκρινε ότι η ΕΕ και το ΗΒ είχαν πρωταρχική υποχρέωση να διασφαλίσουν μια σφαιρική και αμοιβαία προσέγγιση για την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών της ΕΕ που διαμένουν στο ΗΒ και των Βρετανών πολιτών που διαμένουν στην ΕΕ των 27.

Ήδη στο ψήφισμά του, της 28ης Ιουνίου 2016, σχετικά με την απόφαση για αποχώρηση από την ΕΕ ως αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος του Ηνωμένου Βασιλείου²³, το Κοινοβούλιο κατέστησε σαφές ότι βασική προτεραιότητά του αποτελεί η προστασία των πολιτών της ΕΕ, και αυτό επαναλαμβάνεται έκτοτε σε όλα τα ψηφίσματά του σχετικά με το Brexit. Ως το θεσμικό όργανο που εκπροσωπεί όλους τους πολίτες της ΕΕ, το Κοινοβούλιο δεσμεύτηκε να λάβει μέτρα για την προστασία των συμφερόντων τους καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας

²² ΕΕ C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

²³ ΕΕ C 91 της 9.3.2018, σ. 40.

αποχώρησης, και απαίτησε οι διαπραγματεύσεις να διεξαχθούν με στόχο την παροχή νομικής σταθερότητας και την ελαχιστοποίηση των διαταράξεων, καθώς και την παροχή στους πολίτες και τα νομικά πρόσωπα ενός σαφούς οράματος για το μέλλον.

Κύριος στόχος του Κοινοβουλίου ήταν η προστασία των πολιτών, τόσο υπό την έννοια του σεβασμού της βούλησής τους, όπως εκφράστηκε δημοκρατικά στο δημοψήφισμα του ΗΒ, όσο και, κυρίως, υπό την έννοια του μετριασμού της αβεβαιότητας που προκύπτει από την αποχώρηση, και της διατήρησης, στο μέτρο του δυνατού, των δικαιωμάτων που απορρέουν από το προ αποχώρησης καθεστώς τους. Αυτό είναι ακόμη πιο σημαντικό, καθώς υπάρχουν πάνω από 3 εκατομμύρια πολίτες της ΕΕ στο ΗΒ και πάνω από ένα εκατομμύριο υπήκοοι του ΗΒ στην ΕΕ.

Η προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών που θίγονται από την αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ αποτελεί επίσης προτεραιότητα των θεσμικών οργάνων που συμμετέχουν πιο στενά στη διαδικασία αποχώρησης.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο υιοθέτησε παρόμοια στάση με το Κοινοβούλιο, θέτοντας την προστασία των πολιτών που έχουν οικοδομήσει τη ζωή τους με βάση τα δικαιώματα που συναρτώνται με την ιδιότητα του ΗΒ ως μέλους της ΕΕ μεταξύ των κύριων προτεραιοτήτων των διαπραγματεύσεων.

Επιπλέον, στην εντολή για τις διαπραγματεύσεις το Συμβούλιο κατέστησε σαφές ότι «η διασφάλιση του καθεστώτος και των δικαιωμάτων των πολιτών της Ένωσης των 27 και των οικογενειών τους στο Ηνωμένο Βασίλειο και των πολιτών του Ηνωμένου Βασιλείου και των οικογενειών τους στην Ένωση των 27 είναι η πρώτη προτεραιότητα για τις διαπραγματεύσεις, λόγω του αριθμού των ατόμων που θίγονται άμεσα και της σοβαρότητας των συνεπειών της αποχώρησης γι' αυτά. Η συμφωνία θα πρέπει να παρέχει τις αναγκαίες εγγυήσεις για τα δικαιώματα των εν λόγω πολιτών οι οποίες να είναι αποτελεσματικές, να μπορούν να εκτελεστούν, να μην εισάγουν διακρίσεις και να είναι περιεκτικές, μεταξύ άλλων και όσον αφορά το δικαίωμα μόνιμης διαμονής έπειτα από συνεχή περίοδο νόμιμης διαμονής πέντε ετών και τα δικαιώματα που συνδέονται με αυτό».

Στην κοινή έκθεσή τους, με ημερομηνία 8 Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε κατά το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων δυνάμει του άρθρου 50 ΣΕΕ για την εύτακτη αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι διαπραγματευτές προέβησαν σε λεπτομερή επισκόπηση της κοινής αντίληψης που διαμορφώθηκε όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών.

Στις 26 Ιουνίου 2017, το ΗΒ δημοσίευσε έγγραφο με τίτλο «The United Kingdom's exit from the European Union – Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU» (Η έξοδος του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ευρωπαϊκή Ένωση – Διασφάλιση της θέσης των πολιτών της ΕΕ που ζουν στο ΗΒ και των υπηκόων του ΗΒ που ζουν στην ΕΕ), στο οποίο η κυβέρνηση ανέφερε ότι πρωταρχικό μέλημά της ήταν να επιτευχθεί συμφωνία σχετικά με τη θέση των πολιτών της ΕΕ που ζουν στο ΗΒ και των υπηκόων του Ηνωμένου Βασιλείου που ζουν σε άλλες χώρες της ΕΕ μετά την αποχώρηση, και εξέφρασε την πρόθεση να δώσει προτεραιότητα σε αυτούς του πολίτες.

Επομένως, από τα πρώτα στάδια κιόλας των διαπραγματεύσεων, αμφότερα τα μέρη έδωσαν ιδιαίτερη προσοχή στο ζήτημα των δικαιωμάτων των πολιτών. Πράγματι, όσον αφορά το

κεφάλαιο σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών, επιτεύχθηκε συμφωνία αρκετά νωρίς, καθώς η αρχική έκδοση του σχεδίου συμφωνίας αποχώρησης που δημοσιεύθηκε στις 19 Μαρτίου 2018 περιελάμβανε ένα εξ ολοκλήρου συμφωνημένο δεύτερο μέρος σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών, καθώς και σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της και τη δικαιοδοσία του ΔΕΕ όσον αφορά τις οικείες διατάξεις για τα δικαιώματα των πολιτών.

Στα ψηφίσματά του, το Κοινοβούλιο είχε καθορίσει ορισμένες ελάχιστες απαιτήσεις όσον αφορά το περιεχόμενο του κεφαλαίου της συμφωνίας αποχώρησης σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών, στις οποίες συμπεριλαμβάνονται οι εξής:

α) Οι πολίτες της ΕΕ που κατοικούν στο Ηνωμένο Βασίλειο και τα παιδιά που θα γεννηθούν μετά την αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου θα πρέπει να emπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της συμφωνίας αποχώρησης ως μέλη οικογενείας και όχι ως ανεξάρτητοι κάτοχοι δικαιώματος. Επιπλέον, τα μελλοντικά μέλη οικογενειών θα πρέπει να συνεχίσουν να απολαύουν του δικαιώματος παραμονής υπό τους ίδιους όρους όπως και τα μέλη οικογενείας.

Στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής, που ορίζεται στο άρθρο 10 παράγραφος 1 στοιχείο ε) και στ) της συμφωνίας αποχώρησης, emπίπτουν αυτόνομα τα μέλη της οικογένειας, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που γεννήθηκαν ή υιοθετήθηκαν νομίμως μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου από τους ίδιους τους κατόχους των δικαιωμάτων σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται στο εν λόγω άρθρο. Το καθεστώς των μελών της οικογένειας ενισχύεται περαιτέρω από το άρθρο 17 παράγραφος 2 της συμφωνίας αποχώρησης, το οποίο προβλέπει ότι τα δικαιώματα των συντηρούμενων μελών της οικογένειας εξακολουθούν να ισχύουν ακόμη και αφού τα μέλη αυτά άψουν να είναι συντηρούμενα.

β) Η διοικητική διαδικασία θα πρέπει να είναι απλή, δηλωτική και δωρεάν και να επιτρέπει στις οικογένειες να κινήσουν τη διαδικασία μέσω μιας ενιαίας δήλωσης, το δε βάρος της απόδειξης θα πρέπει να το φέρουν οι αρχές του ΗΒ.

Η συμφωνία επιτρέπει στο κράτος υποδοχής να επιλέξει να εφαρμόσει είτε ένα «δηλωτικό» είτε ένα «συστατικό» σύστημα. Το ΗΒ και περίπου το ήμισυ των κρατών μελών επέλεξαν, μέχρι σήμερα, να εφαρμόσουν ένα συστατικό σύστημα.

Το άρθρο 18 της συμφωνίας αποχώρησης ορίζει την εφαρμοστέα διοικητική διαδικασία, προβλέποντας ότι ο σκοπός της διαδικασίας υποβολής αίτησης είναι να εξακριβωθεί αν ο αιτών δικαιούται τα δικαιώματα διαμονής που προβλέπονται στη συμφωνία αποχώρησης. Καθορίζει απαιτήσεις για τη διαδικασία υποβολής αίτησης, επιδιώκοντας παράλληλα να διασφαλίσει ότι η διαδικασία είναι όσο το δυνατόν απλούστερη και πιο φιλική για τον αιτούντα.

Για παράδειγμα, οι αιτήσεις που υποβάλλονται ταυτόχρονα από τα μέλη μιας οικογένειας εξετάζονται μαζί.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 1 στοιχεία ζ) και η) της συμφωνίας αποχώρησης, τα έγγραφα που αποδεικνύουν το καθεστώς των ατόμων που καλύπτονται από τη συμφωνία αποχώρησης εκδίδονται ατελώς.

γ) Όλες οι παροχές που ορίζονται στη νομοθεσία της ΕΕ θα πρέπει να είναι εξαγωγίμες.

Σύμφωνα με το άρθρο 31 της συμφωνίας αποχώρησης, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 2004, για το συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας²⁴, θα εξακολουθήσει να ισχύει για τα πρόσωπα που καλύπτονται από τη συμφωνία αποχώρησης.

Τα πρόσωπα που καλύπτονται από τη συμφωνία αποχώρησης θα διατηρήσουν το δικαίωμά τους σε παροχές κοινωνικής ασφάλισης και, εάν έχουν δικαίωμα σε παροχή σε μια χώρα και μετακομίσουν σε άλλη χώρα, θα έχουν καταρχήν το δικαίωμα να λαμβάνουν την εν λόγω παροχή.

δ) Οι αποφάσεις του ΔΕΕ σχετικά με την ερμηνεία των διατάξεων για τα δικαιώματα των πολιτών θα πρέπει να είναι δεσμευτικές.

Οι πολίτες της ΕΕ και οι υπήκοοι του ΗΒ μπορούν να επικαλούνται τη συμφωνία αποχώρησης όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών ενώπιον των δικαστηρίων του ΗΒ και ενώπιον των δικαστηρίων των κρατών μελών της ΕΕ, αντίστοιχα.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 4 της συμφωνίας αποχώρησης, τα δικαστήρια του ΗΒ πρέπει να ερμηνεύουν με συνέπεια τη νομολογία του ΔΕΕ που έχει εκδοθεί πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, και να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τη νομολογία που έχει εκδοθεί μετά την εν λόγω ημερομηνία (άρθρο 4 παράγραφος 5 της συμφωνίας αποχώρησης). Τα δικαστήρια του Ηνωμένου Βασιλείου μπορούν επίσης να υποβάλουν στο ΔΕΕ αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων σχετικά με την ερμηνεία του μέρους της συμφωνίας αποχώρησης που αφορά τους πολίτες για περίοδο οκτώ ετών από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου. Τα έννομα αποτελέσματα των εν λόγω αποφάσεων στο ΗΒ είναι τα ίδια με τα έννομα αποτελέσματα των προδικαστικών αποφάσεων που εκδίδονται σύμφωνα με το άρθρο 267 της ΣΛΕΕ (άρθρο 158 παράγραφος 2 της συμφωνίας αποχώρησης).

ε) Πρόβλεψη σχετικά με τον ρόλο της μελλοντικής ανεξάρτητης εθνικής αρχής που θα συσταθεί για να δίνει συνέχεια στις καταγγελίες των πολιτών.

Σύμφωνα με το άρθρο 159 της συμφωνίας αποχώρησης, η εκτέλεση και η εφαρμογή του μέρους της συμφωνίας αποχώρησης που αφορά τα δικαιώματα των πολιτών θα παρακολουθείται από την Επιτροπή και, στο Ηνωμένο Βασίλειο, από μια αρχή με αρμοδιότητες ισοδύναμες με εκείνες της Επιτροπής. Η αρχή αυτή θα πρέπει να είναι ένας πραγματικά ανεξάρτητος φορέας. Σε κάθε περίπτωση, βάσει του άρθρου 159 παράγραφος 2 της συμφωνίας αποχώρησης, η Επιτροπή και η ανεξάρτητη αρχή παρακολούθησης υποχρεούνται να ενημερώνουν την ειδική επιτροπή για τα δικαιώματα των πολιτών (άρθρο 165 παράγραφος 1 της συμφωνίας αποχώρησης) σχετικά με την εκτέλεση του μέρους της συμφωνίας που αφορά τα δικαιώματα των πολιτών στην ΕΕ και στο ΗΒ, αντίστοιχα.

Ωστόσο, το καταστατικό, η σύνθεση και τα καθήκοντα της ανεξάρτητης αρχής δεν ρυθμίζονται στη συμφωνία αποχώρησης, αλλά στο νομοσχέδιο του ΗΒ για την Ευρωπαϊκή Ένωση (συμφωνία αποχώρησης). Στο ψήφισμα που ενέκρινε στις 15 Ιανουαρίου 2020 για την εφαρμογή και την παρακολούθηση των διατάξεων σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών στη συμφωνία αποχώρησης (*insert footnote with TA number*), το Κοινοβούλιο εξέφρασε τον προβληματισμό του για τις διατάξεις που προτείνει το νομοσχέδιο του ΗΒ για την ΕΕ σχετικά

²⁴ ΕΕ C 166 της 30.4.2004, σ. 1.

με την εν λόγω αρχή, ιδίως όσον αφορά την πραγματική ανεξαρτησία της.

Πρέπει να αναγνωριστεί ότι η συμφωνία συνεργασίας αποτελεί έναν συμβιβασμό μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ, μεταξύ άλλων όσον αφορά τα δικαιώματα των πολιτών. Οι διατάξεις που περιέχει σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών δεν θα μπορούσαν να αποσκοπούν στη χορήγηση του πλήρους καθεστώτος που αναγνωρίζεται στους πολίτες της ΕΕ δυνάμει της ΣΕΕ και της ΣΛΕΕ, το οποίο βασίζεται στη συμμετοχή στην ΕΕ. Ως εκ τούτου, κύριος στόχος της συμφωνίας είναι να διασφαλιστούν και να κατοχυρωθούν τα περισσότερα από τα εν λόγω δικαιώματα, και ιδίως εκείνα που επιτρέπουν στην πλειοψηφία των θιγόμενων πολιτών να διατηρήσουν επιλογές ζωής που έχουν γίνει με βάση την ελεύθερη κυκλοφορία πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου.

Στις 12 Νοεμβρίου 2019, η συντονιστική ομάδα για το Brexit εξέδωσε δήλωση σχετικά με την εκτέλεση, στο ΗΒ και στην ΕΕ των 27, των διατάξεων της συμφωνίας αποχώρησης για τα δικαιώματα των πολιτών, θεωρώντας ότι υπήρχαν ορισμένοι τομείς που προκαλούν ανησυχία όσον αφορά το σύστημα εγκατάστασης των πολιτών της ΕΕ στο ΗΒ. Οι ανησυχίες αυτές επιβεβαιώθηκαν από το Κοινοβούλιο στο ψήφισμά του, της 15ης Ιανουαρίου 2020, σχετικά με την εφαρμογή του δεύτερου μέρους της συμφωνίας αποχώρησης, και ειδικότερα όσον αφορά τα ακόλουθα θέματα:

- το υψηλό ποσοστό αιτούντων για το εν λόγω σύστημα εγκατάστασης, οι οποίοι έχουν λάβει μόνο καθεστώς προσωρινής εγκατάστασης·
- την ανεξαρτησία της ανεξάρτητη αρχή παρακολούθησης που αναφέρεται στο άρθρο 159 της συμφωνίας αποχώρησης·
- τις πιθανές συνέπειες για τους πολίτες της ΕΕ που δεν έχουν υποβάλουν αίτηση για το πρόγραμμα εγκατάστασης της ΕΕ εντός της προθεσμίας της 30ής Ιουνίου 2021·
- την απουσία φυσικού εγγράφου που να έχει εκδοθεί στο τέλος της διαδικασίας υποβολής αίτησης, γεγονός που αυξάνει τους κινδύνους για αβεβαιότητα όσον αφορά την απόδειξη του καθεστώτος, καθώς για διακρίσεις σε βάρος των πολιτών της ΕΕ των 27·
- τα μέτρα που εφαρμόζονται για την αντιμετώπιση της κατάστασης των ευάλωτων πολιτών στο πλαίσιο της διαδικασίας υποβολής αίτησης·
- τη δυνατότητα εφαρμογής του προγράμματος εγκατάστασης της ΕΕ στους πολίτες της ΕΕ των 27 στη Βόρεια Ιρλανδία, οι οποίοι δεν έχουν ζητήσει τη βρετανική ιθαγένεια δυνάμει της συμφωνίας της Μεγάλης Παρασκευής.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα συνεχίσει να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εφαρμογή της συμφωνίας αποχώρησης συνολικά, και ιδίως του κεφαλαίου για τα δικαιώματα των πολιτών.

Ιρλανδία και Βόρεια Ιρλανδία

Διασφάλιση της τήρησης της Συμφωνίας της Μεγάλης Παρασκευής

Η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα θεσμικά της όργανα, ιδίως το Κοινοβούλιο, εξέφρασαν ιδιαίτερη ανησυχία όσον αφορά τις συνέπειες της αποχώρησης του Ηνωμένου Βασιλείου για τη Βόρεια Ιρλανδία και τις μελλοντικές σχέσεις του με την Ιρλανδία. Πράγματι, η έξοδος από την ΕΕ

ενός εκ των συνεγγυητών της Συμφωνίας της Μεγάλης Παρασκευής θα μπορούσε να προκαλέσει οικονομικές και νομικές αποκλίσεις οι οποίες θα μπορούσαν να δυσχεράνουν την εφαρμογή της εν λόγω συμφωνίας ως ουσιαστικού πλαισίου για την ειρήνη, τη συνεργασία και την κατανόηση στη νήσο της Ιρλανδίας.

Το Brexit θα μπορούσε να έχει καταστροφικές συνέπειες, κυρίως όσον αφορά τρεις παραμέτρους: τη σταθερότητα της ειρηνευτικής διαδικασίας, τη φύση των συνόρων και τη διασυνοριακή συνεργασία, καθώς και την ισότητα και τα δικαιώματα²⁵.

Το Κοινοβούλιο έχει καταστήσει σαφές ότι είναι ζωτικής σημασίας να διασφαλιστεί η ειρήνη και να διατηρηθεί η Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής ως προς όλα τα μέρη της, καθώς και να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια για να αποφευχθεί η σκλήρυνση των συνόρων. Συνεπώς, στα ψηφίσματά του και στις δηλώσεις του μέσω της συντονιστικής ομάδας για το Brexit, έχει τονίσει επανειλημμένως ότι η συμφωνία αποχώρησης θα πρέπει να περιλαμβάνει έναν αποτελεσματικό, νομικά λειτουργικό και μόνιμο μηχανισμό ασφαλείας για τα σύνορα Ιρλανδίας/Βόρειας Ιρλανδίας ο οποίος θα αντιμετωπίζει την ιδιαίτερη περίπτωση της νήσου της Ιρλανδίας.

Το Κοινοβούλιο έχει επίσης τονίσει πόσο σημαντικό είναι να δεσμευτεί το ΗΒ να διασφαλίσει ότι δεν θα υπάρξει περιορισμός των δικαιωμάτων, των εγγυήσεων και της ισότητας ευκαιριών, όπως ορίζεται στη Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής, ενώ επιμένει ότι όλα τα στοιχεία της Κοινής Ταξιδιωτικής Περιοχής και τα δικαιώματα ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτών της ΕΕ, όπως κατοχυρώνονται στο δίκαιο της ΕΕ και στη Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής, πρέπει να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο²⁶.

Από την πλευρά του, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις κατευθυντήριες γραμμές που ενέκρινε στις 29 Απριλίου 2017, ζήτησε «ευέλικτες και δημιουργικές λύσεις» για την αντιμετώπιση «των μοναδικών περιστάσεων στη νήσο της Ιρλανδίας, μεταξύ άλλων με στόχο να αποφευχθεί η δημιουργία σκληρών συνόρων, με παράλληλο σεβασμό της ακεραιότητας της ενωσιακής έννομης τάξης».

Η Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1998, δημιούργησε «τους όρους που έθεσαν τέλος σε σχεδόν τρεις δεκαετίες συγκρούσεων στη Βόρεια Ιρλανδία» [και] «προλείανε το έδαφος για μια παρατεταμένη περίοδο σχετικής ειρήνης που χαρακτηρίστηκε από την εκλογή της Συνέλευσης της Βόρειας Ιρλανδίας, την εγκαθίδρυση εκτελεστικής εξουσίας ασκούμενης από κοινού, τη σημαντική βελτίωση των πολιτικών σχέσεων μεταξύ της Βόρειας Ιρλανδίας και της Ιρλανδίας, την προαγωγή των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της ισότητας, την εντυπωσιακή αύξηση της διασυνοριακής συνεργασίας και σημαντικά παραδείγματα αυξημένης οικονομικής ολοκλήρωσης και αλληλεξάρτησης στη νήσο της Ιρλανδίας»²⁷.

²⁵ «UK Withdrawal (Brexit) and the Good Friday Agreement» (Η αποχώρηση του ΗΒ (Brexit) και η Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Νοέμβριος 2017. Διατίθεται στη διεύθυνση:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU\(2017\)596826_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU(2017)596826_EN.pdf)

²⁶ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 14ης Μαρτίου 2018 σχετικά με το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων ΕΕ-ΗΒ, ΕΕ C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

²⁷ «UK Withdrawal (Brexit) and the Good Friday Agreement» (Η αποχώρηση του ΗΒ (Brexit) και η Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Δικαιωμάτων των Πολιτών και

Παρόλο που, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για την αποχώρηση, αμφότερα τα μέρη τόνισαν επανειλημμένα τη δέσμευσή τους να διασφαλίσουν την τήρηση της Συμφωνίας της Μεγάλης Παρασκευής ως προς όλα τα μέρη της, το ζήτημα της Ιρλανδίας/Βόρειας Ιρλανδίας αποδείχθηκε η πιο ευαίσθητη από πολιτική άποψη και η πιο περίπλοκη από τις τρεις κύριες προτεραιότητες για την εύτακτη αποχώρηση.

Η αρχική λύση ασφαλείας

Στην κοινή έκθεσή τους, της 8ης Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με την πρόοδο που σημειώθηκε κατά το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων, η ΕΕ και το ΗΒ επιβεβαίωσαν ότι τα επιτεύγματα, τα οφέλη και οι δεσμεύσεις της ειρηνευτικής διαδικασίας θα εξακολουθήσουν να έχουν ύψιστη σημασία για την ειρήνη, τη σταθερότητα και τη συμφιλίωση, συμφώνησαν δε ότι η Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής θα πρέπει να προστατευτεί ως προς όλα τα μέρη της. Πρόκειται για κοινές δεσμεύσεις που συμφωνήθηκαν από αμφότερα τα μέρη.

Ωστόσο, η εξεύρεση λύσης για τα ζητήματα που διακυβεύονται αποδείχθηκε εξαιρετικά πολύπλοκη λόγω του ιδιαίτερα πολιτικοποιημένου πλαισίου και των πρακτικών δυσκολιών. Μια μεγάλη δυσκολία ήταν η εξεύρεση λειτουργικών μεθόδων²⁸ που θα τηρούσαν, αφενός, τις κόκκινες γραμμές του ΗΒ – δηλαδή τη μη συμμετοχή, πλέον, του ΗΒ στην ενιαία αγορά και τη τελωνειακή ένωση – χωρίς να οδηγούν ταυτόχρονα σε σκλήρυνση των συνόρων, και αφετέρου, τις κατευθυντήριες αρχές της ΕΕ στις διαπραγματεύσεις. Όπως ορίζεται στις κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της 29 Απριλίου 2017, επρόκειτο ουσιαστικά για την «[αποφυγή της δημιουργίας] σκληρών συνόρων, με παράλληλο σεβασμό της ακεραιότητας της ενωσιακής έννομης τάξης».

Στην προαναφερθείσα κοινή έκθεση, της 8ης Δεκεμβρίου 2017, αμφότερα τα μέρη συμφώνησαν ότι, εάν δεν καταστεί δυνατό να ικανοποιηθεί η πρόθεση του Ηνωμένου Βασιλείου να επιτύχει τους στόχους του για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία μέσω της συνολικής μελλοντικής σχέσης ΕΕ-ΗΒ, το ΗΒ θα προτείνει, ως δεύτερη επιλογή, συγκεκριμένες λύσεις για την αντιμετώπιση της ιδιαίτερη περίπτωσης της νήσου της Ιρλανδίας.

Ελλείψει τέτοιας αμοιβαία αποδεκτής λύσης, η τρίτη επιλογή θα ήταν το Ηνωμένο Βασίλειο να διατηρήσει πλήρη ευθυγράμμιση με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς και της τελωνειακής ένωσης, που υποστηρίζουν τη συνεργασία Βορρά-Νότου, την οικονομία

Συνταγματικών Υποθέσεων, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Νοέμβριος 2017.

Διατίθεται στη διεύθυνση:

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU\(2017\)596826_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596826/IPOL_STU(2017)596826_EN.pdf)

²⁸ Στο πλαίσιο αυτό, έχουν υποβληθεί αρκετές προτάσεις στη σχετική βιβλιογραφία, μεταξύ των οποίων η πρόταση για «Ευφυή Σύνορα 2.0», η οποία «προτείνει την εφαρμογή μιας νέας συνοριακής λύσης που θα εξυπηρετεί και τις δύο πλευρές των συνόρων με μέγιστη προβλεψιμότητα, ταχύτητα και ασφάλεια και με ελάχιστη επιβάρυνση και κόστος για τους εμπόρους και τους ταξιδιώτες», χρησιμοποιώντας «έναν συνδυασμό διεθνών προτύπων, διεθνών βέλτιστων πρακτικών και τεχνολογίας αιχμής». Smart Border 2.0: Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons (Ευφυή Σύνορα 2.0: Αποφυγή της δημιουργίας σκληρών συνόρων στη νήσο της Ιρλανδίας για τους τελωνειακούς ελέγχους και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Νοέμβριος 2017.

Διατίθεται στη διεύθυνση

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU\(2017\)596828_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU(2017)596828_EN.pdf)

ολόκληρης της νήσου και τον σεβασμό της Συμφωνίας της Μεγάλης Παρασκευής. Σε κάθε περίπτωση, το Ηνωμένο Βασίλειο θα συνεχίσει να διασφαλίζει την ίδια απρόσκοπτη πρόσβασή των επιχειρήσεων της Βόρειας Ιρλανδίας στη βρετανική εσωτερική αγορά.

Το σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης, όπως δημοσιεύθηκε στις 19 Μαρτίου 2018, σχεδιάστηκε με βάση την τρίτη επιλογή της κοινής έκθεσης – τη λεγόμενη λύση ασφαλείας – που αποσκοπεί στην προστασία της συνεργασίας Βορρά-Νότου και στην αποφυγή της δημιουργίας σκληρών συνόρων. Το κείμενο προέβλεπε την προστασία της Κοινής Ταξιδιωτικής Περιοχής, σχετικά με τη διατήρηση της οποίας υπήρξε συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ.

Η λύση που προτάθηκε για την αποφυγή ελέγχων στα σύνορα περιελάμβανε την πλήρη ευθυγράμμιση με τη νομοθεσία της ΕΕ για τα εμπορεύματα, τους κτηνιατρικούς και φυτοϋγειονομικούς κανόνες, καθώς και την εφαρμογή του τελωνειακού κώδικα της ΕΕ στη Βόρεια Ιρλανδία.

Η δέσμευση εξακολουθούσε ωστόσο να συνίσταται στο να συζητηθούν και οι τρεις από τις επιλογές που προβλέπονται στην παράγραφο 49 της κοινής έκθεσης. Εντούτοις, σχετικά με ένα σημαντικό μέρος του κειμένου του πρωτοκόλλου, όπως εισήχθη τότε, δεν επιτεύχθηκε συμφωνία.

Η προταθείσα από τη βρετανική κυβέρνηση λύση ασφαλείας

Η εξεύρεση «ευέλικτης και δημιουργικής» λύσης αποτελούσε δύσκολο εγχείρημα, τόσο για πολιτικούς λόγους που συνδέονται με τις κόκκινες γραμμές της κυβέρνησης του ΗΒ όσο και για νομικούς λόγους που απορρέουν από τη συνταγματική αρχιτεκτονική της ΕΕ και του ΗΒ.

Δεδομένης της «πρόθεσης της βρετανικής κυβέρνησης να εγκαταλείψει την ενιαία αγορά, την τελωνειακή ένωση και τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της ΕΕ (ΔΕΕ)», η πρόκληση ήταν σημαντική από πολιτική άποψη²⁹. Από νομική άποψη, η ακεραιότητα της έννομης τάξης της ΕΕ και, για το ΗΒ, η ακεραιότητα του ΗΒ ως ενιαίου τελωνειακού εδάφους, αποτελούσαν σημαντικά όρια για διαφοροποιημένες λύσεις. Πράγματι, στην κοινή έκθεση της 8ης Δεκεμβρίου 2017, τα μέρη δεσμεύτηκαν να θεσπίσουν μηχανισμούς που θα διασφαλίζουν ότι η εφαρμογή και η εποπτεία τυχόν ειδικών ρυθμίσεων θα διασφαλίζουν την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ και της τελωνειακής ένωσης. Το Ηνωμένο Βασίλειο υπενθύμισε επίσης τη δέσμευσή του να διατηρήσει την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς του και τη θέση της Βόρειας Ιρλανδία σε αυτήν, καθώς εγκαταλείπει την εσωτερική αγορά της ΕΕ και την τελωνειακή ένωση.

Οι εργασίες συνεχίστηκαν βάσει μιας άσκησης για τη χαρτογράφηση της διασυνοριακής συνεργασίας Βορρά-Νότου³⁰ και αφορούσαν την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής των

²⁹ Smart Border 2.0: Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons (Ευρήν Σύνορα 2.0: Αποφυγή της δημιουργίας σκληρών συνόρων στη νήσο της Ιρλανδίας για τους τελωνειακούς ελέγχους και την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Θεματικό Τμήμα Δικαιωμάτων των Πολιτών και Συνταγματικών Υποθέσεων, Γενική Διεύθυνση Εσωτερικών Πολιτικών της Ένωσης, Νοέμβριος 2017. Διατίθεται στη διεύθυνση [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU\(2017\)596828_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/596828/IPOL_STU(2017)596828_EN.pdf)

³⁰ Στόχος της άσκησης χαρτογράφησης ήταν «να αξιολογηθούν το εύρος και το βάθος αυτής της συνεργασίας, καθώς και ο ρόλος της συμμετοχής στην ΕΕ στη λειτουργία και ανάπτυξη της. (...) Η συνεργασία Βορρά-Νότου

διατάξεων που είναι αναγκαίες για την εξασφάλιση ενός νομοθετικά λειτουργικού κειμένου σχετικά με το ζήτημα της Ιρλανδίας/Βόρειας Ιρλανδίας. Στην κοινή δήλωσή τους, της 19 Ιουνίου 2018, τα μέρη αναγνώρισαν ότι η εφαρμογή της λύσης ασφαλείας στην περίπτωση της Ιρλανδίας/Βόρειας Ιρλανδίας απαιτούσε να θεσπιστούν διατάξεις σχετικά με την τελωνειακή και κανονιστική ευθυγράμμιση σύμφωνα με την παράγραφο 49 της κοινής έκθεσης του Δεκεμβρίου 2017.

Ο μηχανισμός ασφαλείας σχεδιάστηκε με βάση τις προτάσεις της βρετανικής κυβέρνησης, η οποία ζητούσε «εξειδικευμένες λύσεις» στις «μοναδικές περιστάσεις της Βόρειας Ιρλανδίας» ως «αναπόσπαστου μέρος της οικονομίας του Ηνωμένου Βασιλείου (...) πλήρως ενσωματωμένου στην οικονομία της Ιρλανδίας, ιδίως σε τομείς όπως ο αγροδιατροφικός τομέας», αναγνωρίζοντας ταυτόχρονα ότι ήταν «δύσκολο να φανταστεί κανείς με ποιον τρόπο θα μπορούσε η Βόρεια Ιρλανδία να παραμείνει στην ΕΕ ενώ η υπόλοιπη χώρα θα έχει αποχωρήσει»³¹.

Το κείμενο που συμφωνήθηκε τελικά σε επίπεδο διαπραγματευτών στις 14 Νοεμβρίου 2018, στο τέλος των διαπραγματεύσεων, είχε ως στόχο να ανταποκριθεί στις προαναφερθείσες προκλήσεις που έθεταν στην ΕΕ και το ΗΒ οι μοναδικές περιστάσεις της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας.

Το κείμενο προέβλεπε μια λύση ασφαλείας βάσει της πρότασης του ΗΒ για ενιαίο τελωνειακό έδαφος μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ στο σύνολό του. Η λύση θα ετίθετο σε ισχύ μόνον εφόσον η ΕΕ και το ΗΒ δεν είχαν συνάψει επακόλουθη συμφωνία για τη μελλοντική σχέση έως την 1η Ιουλίου 2020.

Το σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης του Νοεμβρίου 2018, ορίζει την κοινή πρόθεση των μερών να διαπραγματευτούν μια μελλοντική συμφωνία που θα αντικαταστήσει το πρωτόκολλο, με αποτέλεσμα να υποχρεούνται να καταβάλλουν προσπάθειες για τη σύναψη και κύρωση μιας τέτοιας συμφωνίας.

Ως εκ τούτου, ο μηχανισμός ασφαλείας ενσωματώθηκε στο σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης ως δικλείδα ασφαλείας που σχεδιάστηκε για να ενεργοποιηθεί μόνον εάν δεν συναφθεί μελλοντική συμφωνία έως τη λήξη της μεταβατικής περιόδου.

Πρόθεση των μερών, σαφώς διατυπωμένη και επαρκώς διατυπωμένη σε νομικό κείμενο, ήταν, αφενός, ο μηχανισμός ασφαλείας να μην χρειαστεί να ενεργοποιηθεί, και αφετέρου, τα μέρη να δεσμευτούν να εργαστούν ταχέως για τη σύναψη συμφωνίας για τη μελλοντική σχέση.

Λόγω της αντιπαράθεσης σχετικά με τον μηχανισμό ασφαλείας μετά την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων, η Ευρωπαϊκή Ένωση κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια για να

αφορά συγκεκριμένα τη νήσο της Ιρλανδίας και εμπίπτει στην αρμοδιότητα της κυβέρνησης της Ιρλανδίας και της εκτελεστικής εξουσίας της Βόρειας Ιρλανδίας. Η συνεργασία προβλέπεται από τον δεύτερο άξονα της συμφωνίας του Μπέλφαστ/της Μεγάλης Παρασκευής». Βλ. «Mapping of North-South cooperation & Implementation Bodies (Χαρτογράφηση των συνεργασίας Βορρά-Νότου & Φορείς υλοποίησης) – Έκθεση και βασικές διαπιστώσεις, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ειδική ομάδα για την προετοιμασία και τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με το άρθρο 50 της ΣΕΕ», 21 Ιουνίου 2019.

³¹ Ομιλία του James Brokenshire, Υπουργού Βόρειας Ιρλανδίας, στο Κέντρο Ευρωπαϊκής Πολιτικής στις 6 Νοεμβρίου 2017.

διευκρινίσει στους αντισυμβαλλομένους του ΗΒ τη σημασία των διατάξεων του πρωτοκόλλου, ακόμη και μέχρι την παραμονή της πρώτης ουσιαστικής ψήφου στη Βουλή των Κοινοτήτων του Ηνωμένου Βασιλείου, ενώ απέρριψε τη δυνατότητα επανέναρξης των διαπραγματεύσεων, όπως κατέστη σαφές από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο 50) κατά την ειδική συνεδρίασή του στις 13 Δεκεμβρίου 2018.

Πράγματι, με επιστολή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς την πρωθυπουργό Theresa May, με ημερομηνία 14 Ιανουαρίου 2019, παρασχέθηκαν διευκρινίσεις σχετικά με τον μηχανισμό ασφαλείας, με τις οποίες το Ηνωμένο Βασίλειο διαβεβαιώνεται ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επιθυμεί να τεθεί σε ισχύ ο μηχανισμός ασφαλείας και ότι είναι αποφασισμένη να αντικαταστήσει τον μηχανισμό ασφαλείας με επακόλουθη συμφωνία το συντομότερο δυνατόν.

Ωστόσο, η εν λόγω έκδοση της συμφωνίας αποχώρησης απορρίφθηκε από το βρετανικό Κοινοβούλιο σε τρεις διαδοχικές ψηφοφορίες: στις 15 Ιανουαρίου, στις 12 Μαρτίου και στις 29 Μαρτίου 2019.

Αλλαγή προσέγγισης από την κυβέρνηση του ΗΒ

Μετά την παραίτηση της πρωθυπουργού Theresa May και τη σύσταση νέας βρετανικής κυβέρνησης, ο νέος πρωθυπουργός Boris Johnson, στην από 25ης Ιουλίου 2019 δήλωσή του σχετικά με τις προτεραιότητες της κυβέρνησης, ανέφερε ότι το ΗΒ δεν μπορούσε να δεχθεί τη συμφωνία που αποτέλεσε αντικείμενο διαπραγματεύσεως με την προηγούμενη πρωθυπουργό. Ο νέος πρωθυπουργός θεώρησε ότι ο μηχανισμός ασφαλείας έπρεπε να αφαιρεθεί και το ζήτημα των ιρλανδικών συνόρων έπρεπε να επιλυθεί στο πλαίσιο μελλοντικής συμφωνίας ΕΕ/ΗΒ.

Στα συμπεράσματά του, της 10ής Απριλίου 2019, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέφερε ότι «δεν μπορεί να ανοίξει η συμφωνία για την αποχώρηση και ότι κάθε μονομερής δέσμευση, δήλωση ή άλλη πράξη θα πρέπει να είναι συμβατή με το γράμμα και το πνεύμα της συμφωνίας για την αποχώρηση και δεν πρέπει να παρακωλύει την εφαρμογή της». Στο πλαίσιο αυτό, ο επικεφαλής διαπραγματευτής της ΕΕ, Michel Barnier, επιβεβαίωσε ότι η ΕΕ παρέμενε ανοικτή στην ανάλυση των λειτουργικών από νομική άποψη προτάσεων του ΗΒ που θα ήταν συμβατές με τη συμφωνία αποχώρησης. Οι συνομιλίες μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ συνεχίστηκαν συνεπώς με σκοπό την εξεύρεση εναλλακτικών ρυθμίσεων, που θα επέτρεπαν τη συμπερίληψη στη συμφωνία αποχώρησης μιας πρακτικής και λειτουργικής από νομική άποψη λύσης όσον αφορά την ιδιάζουσα κατάσταση στη νήσο της Ιρλανδίας.

Στις αρχές Οκτωβρίου 2019, η κυβέρνηση του ΗΒ υπέβαλε νέες προτάσεις για αναθεωρημένο πρωτόκολλο σχετικά με την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία, συγκεκριμένα δε πρότεινε, μεταξύ άλλων: (1) να θεσπιστεί μια ενιαία ρυθμιστική ζώνη για τα εμπορεύματα στη νήσο της Ιρλανδίας, (2) η ΕΕ και το Ηνωμένο Βασίλειο να αποτελέσουν δύο ξεχωριστά τελωνειακά εδάφη και όλοι οι τελωνειακοί έλεγχοι να πραγματοποιούνται μακριά από τα σύνορα μεταξύ Ιρλανδίας και Βόρειας Ιρλανδίας, και (3) η Συνέλευση της Βόρειας Ιρλανδίας και η εκτελεστική της εξουσία να είναι αρμόδιες να εγκρίνουν, αρχικά, την έναρξη ισχύος της ενιαίας ρυθμιστικής ζώνης και, έπειτα, τη συνέχισή της ανά τέσσερα έτη.

Κύριοι στόχοι της κυβέρνησης του ΗΒ ήταν να εξασφαλιστεί ότι το ΗΒ στο σύνολό του θα βρίσκεται σε ενιαίο τελωνειακό έδαφος, να ανακτηθεί ο έλεγχος της πολιτικής της στον

τομέα του εξωτερικού εμπορίου και να δοθεί λιγότερη έμφαση στη συνέχιση των απρόσκοπτων εμπορικών συναλλαγών μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ εν γένει.

Ο επικεφαλής διαπραγματευτής της ΕΕ, Michel Barnier, θεώρησε ότι οι προτάσεις του ΗΒ δημιουργούσαν σοβαρά προβλήματα, καθώς δεν προέβλεπαν τη διεξαγωγή επιχειρησιακών και αξιόπιστων τελωνειακών και ρυθμιστικών ελέγχων στα σύνορα μεταξύ της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, οι οποίες θα αποτελούσαν ουσιαστικά δύο διακριτές περιοχές, με αποτέλεσμα να θέτουν την ενιαία αγορά της ΕΕ και την ακεραιότητα της τελωνειακής ένωσης σε σοβαρό κίνδυνο.

Ως προς τη δημοκρατική συναίνεση, ενώ αποδέχθηκε να εξετάσει την ιδέα να δοθεί στα θεσμικά όργανα της Βόρειας Ιρλανδίας σημαντικότερος ρόλος όσον αφορά την εφαρμογή του πρωτοκόλλου, ο επικεφαλής διαπραγματευτής της ΕΕ έκρινε ότι η πρόταση εξαρτούσε την εφαρμογή του πρωτοκόλλου από τη λήψη μονομερούς απόφασης από τα θεσμικά όργανα της Βόρειας Ιρλανδίας.

Για τους λόγους αυτούς, οι εν λόγω προτάσεις δεν μπορούσαν να γίνουν δεκτές, καθώς θα συνεπάγονταν την αντικατάσταση της λειτουργικής, πρακτικής και νόμιμης λύσης με μια αμιγώς υποθετική και προσωρινή λύση.

Μέσω της συντονιστικής ομάδας για το Brexit, το Κοινοβούλιο απάντησε στις προτάσεις του ΗΒ με δήλωση που εξέδωσε στις 3 Οκτωβρίου 2019, στην οποία ανέφερε ότι οι προτάσεις του ΗΒ δεν αποτελούσαν τη βάση για μια συμφωνία την οποία το Κοινοβούλιο θα μπορούσε να εγκρίνει. Οι προβληματισμοί της συντονιστικής ομάδας για το Brexit συνίσταντο ουσιαστικά στο ότι οι προτάσεις του ΗΒ για τα τελωνεία και τις κανονιστικές πτυχές περιείχαν ρητές προβλέψεις σχετικά με την υποδομή και τους ελέγχους, που δυνητικά θα έβλαπταν την οικονομία ολόκληρης της νήσου. Όσον αφορά την απαίτηση για έγκριση από τη Συνέλευση της Βόρειας Ιρλανδίας, αυτό θα καθιστούσε τη συμφωνία αβέβαιη και ταυτόχρονα θα την εξαρτούσε από προσωρινές και μονομερείς αποφάσεις, αντί να παρέχει την ασφάλεια που προβλέπεται από τον μηχανισμό ασφαλείας. Ωστόσο, το Κοινοβούλιο παρέμεινε ανοικτό σε όλες τις προτάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές είναι αξιόπιστες και νομικά εφικτές και έχουν το ίδιο αποτέλεσμα με τους συμβιβασμούς που έχουν επιτευχθεί στη συμφωνία αποχώρησης.

Τελικώς συμφωνηθέν κείμενο

Οι εντατικές συνομιλίες συνεχίστηκαν κατά τις επόμενες ημέρες, μέχρι τις 17 Οκτωβρίου 2019, ημερομηνία κατά την οποία η Επιτροπή ανακοίνωσε ότι είχε συμβουλευσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (άρθρο 50) να εγκρίνει τη συμφωνία που επιτεύχθηκε σε επίπεδο διαπραγματευτών σχετικά με αναθεωρημένο κείμενο της συμφωνίας αποχώρησης, συμπεριλαμβανομένου ενός αναθεωρημένου πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία, και να εγκρίνει αναθεωρημένη πολιτική δήλωση σχετικά με το πλαίσιο των μελλοντικών σχέσεων ΕΕ-ΗΒ.

Ο επικεφαλής διαπραγματευτής [της ΕΕ] δήλωσε ότι οι διαπραγματευτές «κατάφεραν να βρουν λύσεις που σέβονται πλήρως την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς, δημιούργησαν [δε] μια νέα και νομικά λειτουργική λύση ώστε να αποφευχθεί η σκλήρυνση των συνόρων και να προστατευθούν η ειρήνη και η σταθερότητα στη νήσο της Ιρλανδίας. Πρόκειται για μια λύση που λειτουργεί για την ΕΕ, για το ΗΒ και για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις στη Βόρεια

Ιρλανδία».

Η σημαντικότερη αλλαγή είναι ότι το αναθεωρημένο πρωτόκολλο δεν περιείχε τη λύση «ασφαλείας» ούτε την ενιαία τελωνειακή ένωση ΕΕ-ΗΒ. Βάσει του αναθεωρημένου πρωτοκόλλου, η Βόρεια Ιρλανδία αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του τελωνειακού εδάφους του ΗΒ, ενώ εφαρμόζει την τελωνειακή νομοθεσία της ΕΕ (άρθρο 5 παράγραφος 3 του πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία). Δεν επιβάλλονται δασμοί για τα εμπορεύματα που μεταφέρονται από τη Μεγάλη Βρετανία στη Βόρεια Ιρλανδία, εκτός εάν τα εν λόγω εμπορεύματα κινδυνεύουν να μεταφερθούν στην ΕΕ, οπότε θα υπόκεινται σε τελωνειακούς δασμούς της ΕΕ και στους κανόνες της ΕΕ περί ΦΠΑ. Αυτό θα διασφαλίσει μεν ότι δεν απαιτούνται τελωνειακοί έλεγχοι, εντούτοις θα απαιτούνται διοικητικές διαδικασίες προκειμένου να εξασφαλιστεί ότι η μεταφορά εμπορευμάτων εντός της ΕΕ πραγματοποιείται σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία της ΕΕ.

Η μη συμπερίληψη του ενιαίου τελωνειακού εδάφους μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ οδήγησε στη μη συμπερίληψη των κανόνων περί ισότιμων όρων ανταγωνισμού. Ωστόσο, η Βόρεια Ιρλανδία θα εξακολουθήσει να ευθυγραμμίζεται με ένα προσδιορισμένο σύνολο κανόνων που σχετίζονται με την ενιαία αγορά, μεταξύ των οποίων νομοθεσία σχετικά με τα προϊόντα, υγειονομικοί κανόνες για κτηνιατρικούς ελέγχους, κανόνες για την παραγωγή και εμπορία γεωργικών προϊόντων, για τον ΦΠΑ και τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης επί των εμπορευμάτων και κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Οι κανόνες της ΕΕ για τις κρατικές ενισχύσεις θα ισχύουν επίσης για το ΗΒ όσον αφορά τα μέτρα που επηρεάζουν το εμπόριο μεταξύ της Βόρειας Ιρλανδίας και της ΕΕ.

Οι αναγκαίοι έλεγχοι των εμπορευμάτων θα «πραγματοποιούνται στα σύνορα της Βόρειας Ιρλανδίας με τον υπόλοιπο κόσμο ή στις εμπορικές συναλλαγές μεταξύ της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας [...]». Οι διαδικασίες αυτές θα έχουν σε μεγάλο βαθμό ηλεκτρονική μορφή και τυχόν έλεγχοι επί των εμπορευμάτων θα αφορούν κυρίως την κανονιστική ευθυγράμμιση και όχι την τελωνειακή συμμόρφωση³².

Το Ηνωμένο Βασίλειο θα είναι υπεύθυνο για την εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ που καθίστανται εφαρμοστέες με το πρωτόκολλο, αλλά οι εκπρόσωποι της ΕΕ θα έχουν το δικαίωμα να εποπτεύουν τις δραστηριότητες του ΗΒ στο πλαίσιο αυτό. Το ΔΕΕ θα διατηρήσει τη δικαιοδοσία του όσον αφορά την εφαρμογή των διατάξεων του πρωτοκόλλου σχετικά με την τελωνειακή και κανονιστική ευθυγράμμιση³³.

Οι λύσεις που προτείνονται στο νέο πρωτόκολλο αποσκοπούν στην αποφυγή της διεξαγωγής ελέγχων στα σύνορα μεταξύ της Ιρλανδίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, και εξασφαλίζουν ότι δεν θα υπάρξουν σκληρά σύνορα μεταξύ τους, προστατεύοντας παράλληλα την ακεραιότητα

³² Explainer for the New Ireland/Northern Ireland Protocol and the Political Declaration on the Future Relationship (Διευκρινίσεις σχετικά με το νέο πρωτόκολλο για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία και την πολιτική διακήρυξη για τη μελλοντική σχέση), Department for Exiting the European Union (Υπουργείο Εξόδου από την Ευρωπαϊκή Ένωση), Κυβέρνηση του ΗΒ, 18 Οκτωβρίου 2019. Διατίθεται στη διεύθυνση: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840653/EXPLAINER_FOR_THE_NEW_IRELAND_NORTHERN_IRELAND_PROTOCOL_AND_THE_POLITICAL_DECLARATION_ON_THE_FUTURE_RELATIONSHIP.pdf

³³ Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με τις διατάξεις του αναθεωρημένου πρωτοκόλλου, βλ. «Brexit: What did you agree with the UK today?» (Brexit: Τι συμφωνήσατε σήμερα με το ΗΒ;), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ερωτήσεις και απαντήσεις, 17 Οκτωβρίου 2019. Διατίθεται στη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/QANDA_19_6122

της ενιαίας αγοράς και της τελωνειακής ένωσης της ΕΕ. Το νέο πρωτόκολλο προβλέπει καθεστώς μονιμότητας και όχι μια «δικλείδα ασφαλείας» η ενεργοποίηση της οποίας τελεί υπό την προϋπόθεση ότι έχει συναφθεί συμφωνία για τη μελλοντική σχέση.

Μια σημαντική καινοτομία του αναθεωρημένου πρωτοκόλλου είναι ότι εξαρτάται από τη «συγκατάθεση» των μελών της Συνέλευσης της Βόρειας Ιρλανδίας, οι οποίοι θα αποφασίσουν εάν η εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας της ΕΕ θα συνεχιστεί και στη Βόρεια Ιρλανδία. Ωστόσο, οι όροι για τη συγκατάθεση διαφέρουν σημαντικά από εκείνους που είχαν αρχικά προταθεί από το Ηνωμένο Βασίλειο, με αποτέλεσμα το κείμενο να εξασφαλίζει προβλεψιμότητα και σταθερότητα για μερικά έτη τουλάχιστον.

Σύμφωνα με το άρθρο 185 παράγραφος 5 της συμφωνίας αποχώρησης, το πρωτόκολλο θα τεθεί σε ισχύ όταν λήξει η μεταβατική περίοδος. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 18 του πρωτοκόλλου, σε συνδυασμό με τη μονομερή δήλωση του ΗΒ σχετικά με τη λειτουργία της διάταξης του πρωτοκόλλου για τη «δημοκρατική συγκατάθεση στη Βόρεια Ιρλανδία»³⁴, εντός τεσσάρων έτη από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου, η Συνέλευση της Βόρειας Ιρλανδίας θα αποφασίσει σχετικά με τη συνέχιση της εφαρμογής των άρθρων 5 έως 10 του πρωτοκόλλου (κανονιστικές, και τελωνειακές ρυθμίσεις, και ρυθμίσεις της κεφαλαιαγοράς). Σε περίπτωση έγκρισης μετά την εν λόγω αρχική περίοδο, η συγκατάθεση θα ανανεωθεί μετά από τέσσερα έτη, εφόσον εγκριθεί αρχικά από την πλειοψηφία των μελών της Συνέλευσης της Βόρειας Ιρλανδίας, ή μετά από οκτώ έτη, εάν εγκριθεί με διακοινοτική στήριξη, κατά την έννοια του άρθρου 18 παράγραφος 6 στοιχείο α) του πρωτοκόλλου. Σε περίπτωση που η εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων απορριφθεί, αυτές θα παύσουν να ισχύουν δύο έτη μετά την ψηφοφορία.

Παρόλο που το πρωτόκολλο δεν τελεί πλέον υπό την προϋπόθεση μιας μελλοντικής συμφωνίας, στο άρθρο 13 παράγραφος 8 καθιστά σαφές ότι μπορεί να αντικατασταθεί από την εν λόγω συμφωνία, εν όλω ή εν μέρει.

Το πρωτόκολλο παρέχει μια νομικά λειτουργική και μόνιμη λύση που αποτρέπει τη δημιουργία σκληρών συνόρων και προστατεύει την οικονομία ολόκληρης της νήσου και τη Συμφωνία της Μεγάλης Παρασκευής σε όλες της τις διαστάσεις, διασφαλίζοντας παράλληλα την ακεραιότητα της ενιαίας αγοράς.

Επιπλέον, προβλέπει τη διατήρηση της Κοινής Ταξιδιωτικής Περιοχής, με πλήρη σεβασμό των δικαιωμάτων των Ιρλανδών πολιτών που απορρέουν από το δίκαιο της ΕΕ.

Διακανονισμός των οικονομικών υποχρεώσεων του ΗΒ

Ήδη από την έναρξη της διαδικασίας, ο διακανονισμός των οικονομικών υποχρεώσεων αμφοτέρων των μερών ως αποτέλεσμα της αποχώρησης του ΗΒ προκάλεσε μεγάλη αντιπαράθεση, λόγω του προς εκκαθάριση ποσού που αναφέρθηκε στον Τύπο (60 δισ. EUR), θεωρήθηκε δε από ορισμένους ότι αποτελεί «πιθανώς το μεγαλύτερο εμπόδιο για την ομαλή αποχώρηση»³⁵.

³⁴ Η διακήρυξη διατίθεται στη διεύθυνση:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/840232/Unilateral_Declaration_on_Consent.pdf

³⁵ «Ο λογαριασμός περιλαμβάνει χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις που εκτείνονται σε δεκαετίες στο μέλλον, δηλαδή για χρονικό διάστημα μεγαλύτερο, πράγματι, σε σχέση με τα 40 έτη συμμετοχής του ΗΒ στην ΕΕ. Δεσμεύσεις για τις συντάξεις, σχέδια δαπανών για τις υποδομές, ο παροπλισμός πυρηνικών εγκαταστάσεων,

Στόχος της ΕΕ δεν ήταν απλώς να καταλήξει σε ένα ποσό αλλά να καθορίσει μια μεθοδολογία που θα διασφαλίζει ότι τόσο η ΕΕ όσο και το ΗΒ θα τηρούν όλες τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνολική περίοδο συμμετοχής του ΗΒ στην ΕΕ, με βάση την αρχή ότι οι δεσμεύσεις που αναλαμβάνονται από 28 κράτη μέλη πρέπει να τηρούνται επίσης από 28 κράτη μέλη. Η μεθοδολογία αυτή συμφωνήθηκε σε πρώιμο στάδιο των διαπραγματεύσεων.

Στην πραγματικότητα, η τότε πρωθυπουργός του ΗΒ Theresa May, στην ομιλία της στη Φλωρεντία στις 22 Σεπτεμβρίου 2017, διευκρίνισε ξεκάθαρα ότι το Ηνωμένο Βασίλειο θα τηρήσει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε κατά τη διάρκεια της συμμετοχής του στην ΕΕ.

Από την πλευρά της ΕΕ, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις κατευθυντήριες γραμμές του της 29 Απριλίου 2017, έκρινε ότι η εύτακτη αποχώρηση θα απαιτούσε έναν ενιαίο δημοσιονομικό διακανονισμό που θα εξασφαλίζει ότι τόσο η ΕΕ όσο και το ΗΒ τηρούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνολική περίοδο συμμετοχής του ΗΒ στην ΕΕ, και θα καλύπτει όλες τις δεσμεύσεων και τις υποχρεώσεις.

Για το Κοινοβούλιο, ήταν σαφές ότι το ΗΒ οφείλει να τιμήσει όλες τις νομικές, δημοσιονομικές και χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις του, συμπεριλαμβανομένων δεσμεύσεων στο πλαίσιο του πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ) 2014-2020, μέχρι την ημερομηνία της αποχώρησής του και μετά. Η συμφωνία αποχώρησης πραγματοποιείται τις εν λόγω υποχρεώσεις, μεταξύ των οποίων εκείνες που έχει αναλάβει η ΕΕ, μέσω ενός εφάπαξ δημοσιονομικού διακανονισμού βάσει των ετήσιων λογαριασμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος περιλαμβάνει όλες τις νομικές ευθύνες που απορρέουν από εκκρεμείς υποχρεώσεις, και περιέχει πρόβλεψη για στοιχεία εκτός ισολογισμού, ενδεχόμενες υποχρεώσεις και λοιπά χρηματοδοτικά έξοδα που προκύπτουν άμεσα ως αποτέλεσμα της αποχώρησης.

Η εντολή για τις διαπραγματεύσεις που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο στις 22 Μαΐου 2017 καθόρισε τις αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη μεθοδολογία του δημοσιονομικού διακανονισμού που πρέπει να καθοριστεί κατά το πρώτο στάδιο των διαπραγματεύσεων. Βάσει των ανωτέρω, η Επιτροπή συνέταξε, στις 24 Μαΐου 2017, έγγραφο εργασίας σχετικά με τις αρχές του δημοσιονομικού διακανονισμού, το οποίο βασίζεται κυρίως στην αρχή ότι το ΗΒ οφείλει να ανταποκριθεί στο μερίδιό του ως προς τη χρηματοδότηση όλων των υποχρεώσεων που ανέλαβε ενόσω ήταν κράτος μέλος.

Στην κοινή έκθεσή τους, της 8ης Δεκεμβρίου 2017, οι διαπραγματευτές δήλωσαν ότι συμφωνήθηκε μεθοδολογία για τον δημοσιονομικό διακανονισμό, η οποία αποτελείται από ένα σύνολο αρχών για τον υπολογισμό της αξίας του δημοσιονομικού διακανονισμού και τους τρόπους πληρωμής, ρυθμίσεις για τη συνεχιζόμενη συμμετοχή του ΗΒ στα

ακόμη και περιουσιακά στοιχεία όπως δορυφόροι και το κτίριο Berlaymont – όλα αυτά πρέπει να διαχωριστούν με ορθό τρόπο, εάν θέλουμε να αποφύγουμε μια δύσκολη, ανεξέλεγκτη και μη φιλική έξοδο», στο «The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget» (Ο λογαριασμός του Brexit ύψους 60 δισ. EUR: Πώς να αποδεσμευτεί η Βρετανία από τον προϋπολογισμό της ΕΕ), Alex Barker, Έγγραφο πολιτικής, Κέντρο για την Ευρωπαϊκή Μεταρρύθμιση, 6 Φεβρουαρίου 2017. Διατίθεται στη διεύθυνση: <https://www.cer.eu/publications/archive/policy-brief/2017/%e2%82%ac60-billion-brexit-bill-how-disentangle-britain-eu-budget>

προγράμματα του ΠΔΠ 2014-2020 μέχρι το κλείσιμό τους, και δημοσιονομικές ρυθμίσεις που αφορούν τους οργανισμούς και τα ταμεία της ΕΕ που σχετίζονται με τις πολιτικές της ΕΕ (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, καταπιστευματικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Διευκόλυνση για τους Πρόσφυγες στην Τουρκία, υπηρεσίες του Συμβουλίου και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης).

Το αρχικό σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης, της 28ης Μαρτίου 2018, μετέφρασε σε νομικούς όρους τις εν λόγω ρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων πρακτικών λεπτομερειών και προθεσμιών πληρωμής. Στο ψήφισμά του της 14 Μαρτίου 2018³⁶, το Κοινοβούλιο ανέφερε ότι το κείμενο απηχούσε σε μεγάλο βαθμό τις απόψεις του, και δεν πρόσθεσε περαιτέρω παρατηρήσεις ή αιτήματα όσον αφορά τον δημοσιονομικό διακανονισμό. Στο αναθεωρημένο σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης δεν περιλαμβάνονταν τροποποιήσεις σχετικά με το συγκεκριμένο μέρος του κειμένου.

Το πέμπτο μέρος της συμφωνίας αποχώρησης αφορά τις δημοσιονομικές διατάξεις που καλύπτουν, μεταξύ άλλων, τα εξής:

- τη συμμετοχή του ΗΒ στους προϋπολογισμούς της ΕΕ για τα έτη 2019 και 2020, την εφαρμογή των προγραμμάτων και δραστηριοτήτων της ΕΕ στο πλαίσιο του ΠΔΠ 2014-2020, και τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου που θα ισχύουν μετά την 31 Δεκεμβρίου 2020, δηλαδή μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου·
- τυχόν αναλήψεις υποχρεώσεων που εκκρεμούν στις 31 Δεκεμβρίου 2020·
- πρόστιμα που εισπράττονται από την ΕΕ και σχετικές επιστροφές που οφείλονται στο ΗΒ·
- τη συνεισφορά του ΗΒ στη χρηματοδότηση των υποχρεώσεων της ΕΕ που αναλήφθηκαν έως τις 31 Δεκεμβρίου 2020, συμπεριλαμβανομένων ενδεχόμενων χρηματοοικονομικών υποχρεώσεων σε σχέση με τις χρηματοοικονομικές πράξεις που αποφασίστηκαν κατά ή εγκρίθηκαν πριν από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης, και νομικές υποθέσεις που αφορούν οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ σε σχέση με τον προϋπολογισμό·
- τις υποχρεώσεις της ΕΕ έναντι του ΗΒ εν γένει, μεταξύ άλλων όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων·
- το χρονοδιάγραμμα των πληρωμών μετά το 2020·
- την επιστροφή του καταβεβλημένου κεφαλαίου που παρείχε το ΗΒ στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα·
- τις υποχρεώσεις του ΗΒ όσον αφορά την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ) και την επιστροφή του μεριδίου του ΗΒ επί του καταβληθέντος εγγεγραμμένου κεφαλαίου της ΕΤΕπ·
- τις υποχρεώσεις του ΗΒ όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Ταμείο Ανάπτυξης (ΕΤΑ) και τη συνεχιζόμενη συμμετοχή του ΗΒ στο εν λόγω ταμείο μέχρι το κλείσιμο του 11ου ΕΤΑ·
- τις υποχρεώσεις του ΗΒ έναντι του καταπιστευματικού ταμείου έκτακτης ανάγκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σταθερότητα και την αντιμετώπιση των βαθύτερων αιτίων της παράτυπης μετανάστευσης και του φαινομένου των εκτοπισμένων ατόμων στην Αφρική·
- τη συμμετοχή του ΗΒ στους σχετικούς οργανισμούς που συνδέονται με τη διευκόλυνση για τους πρόσφυγες στην Τουρκία

³⁶ ΕΕ C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

- τις υποχρεώσεις του ΗΒ όσον αφορά τη χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Άμυνας, του Ινστιτούτου Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για Θέματα Ασφάλειας, του Δορυφορικού Κέντρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των επιχειρήσεων της Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας·

Μεταβατική περίοδος

Μεταξύ των ουσιαστικών θεμάτων που οδήγησαν σε έντονη πολιτική και νομική συζήτηση ήταν η δυνατότητα θέσπισης μεταβατικών ρυθμίσεων.

Το άρθρο 50 της ΣΕΕ δεν περιέχει καμία ρητή αναφορά στη δυνατότητα προβλέψεως μεταβατικής περιόδου, γεγονός που έθεσε ερωτήματα σχετικά με το κατά πόσον η διάταξη αυτή θα μπορούσε να αποτελέσει νομική βάση για μεταβατικές ρυθμίσεις ή εάν αυτές έπρεπε να βασιστούν σε χωριστές, τομεακές νομικές βάσεις.

Τόσο το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όσο και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο έλαβαν θέση επί του θέματος αυτού σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ότι είναι αναγκαίο να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις για μια μεταβατική περίοδο που θα καλύπτει το σύνολο του κεκτημένου της ΕΕ, μολονότι το ΗΒ, ως τρίτη χώρα, δεν θα συμμετέχει πλέον στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ούτε θα διορίζει ή εκλέγει μέλη τους, ούτε θα συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των οργάνων, των υπηρεσιών και των οργανισμών της ΕΕ.

Στο ψήφισμά που ενέκρινε στις 3 Οκτωβρίου 2017³⁷, το Κοινοβούλιο έκρινε ότι ήταν αναγκαία μια μεταβατική περίοδος για να αποφευχθεί ένα σενάριο «απότομης διακοπής» κατά την ημερομηνία αποχώρησης και να διασφαλιστούν η ασφάλεια δικαίου και η συνέχεια. Αυτό θα απαιτούσε την τήρηση των υφιστάμενων νομοθετικών, δημοσιονομικών, εποπτικών, δικαστικών και εκτελεστικών μέσων και δομών της ΕΕ, που αποτελούν τη συνέχεια του συνόλου του κοινοτικού κεκτημένου και την πλήρη εφαρμογή των τεσσάρων ελευθεριών (ελεύθερη κυκλοφορία των πολιτών, των κεφαλαίων, των υπηρεσιών και των αγαθών), υπό την πλήρη δικαιοδοσία του ΔΕΕ .

Αμφότερα τα θεσμικά όργανα έχουν δηλώσει σαφώς ότι οι μεταβατικές ρυθμίσεις θα πρέπει να είναι αυστηρά περιορισμένες τόσο χρονικά όσο και ως προς το πεδίο εφαρμογής τους, να ορίζονται με σαφήνεια και να οικοδομούν γέφυρες προς τη μελλοντική σχέση. Οι απαιτήσεις αυτές θα ενέτασσαν οποιαδήποτε μεταβατική περίοδο στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 50 της ΣΕΕ ως πτυχή της διαδικασίας αποχώρησης³⁸.

Με την πρόβλεψη μεταβατικής περιόδου για τη σύναψη μιας πλήρους συμφωνίας αποχώρησης που θα καλύπτει όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με την αποχώρηση, εισήχθη ένας ορισμένος βαθμός προϋποθέσεων. Χωρίς συμφωνία, δεν θα υπήρχε μεταβατική περίοδος. Η μετάβαση αυτή, η οποία συνδέει την περίοδο μεταξύ της λήξης της ιδιότητας του μέλους της ΕΕ και τη σύναψης μιας συμφωνίας για τις μελλοντικές σχέσεις, είναι καίριας σημασίας για την εύτακτη αποχώρηση του ΗΒ από την ΕΕ.

Στο τέταρτο μέρος του σχεδίου συμφωνίας αποχώρησης, το οποίο προβλέπει ότι η

³⁷ ΕΕ C 346 της 27.9.2018, σ. 2.

³⁸ Tobias Lock και Fabian Zuleeg, Extending the transition period (Παράταση της μεταβατικής περιόδου), έγγραφο συζήτησης του Κέντρου Ευρωπαϊκής Πολιτικής (EPC), 28 Σεπτεμβρίου 2018, σ. 6.

μεταβατική περίοδος ή η περίοδος υλοποίησης θα αρχίσει κατά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της συμφωνίας αποχώρησης και θα λήξει στις 31 Δεκεμβρίου 2020 (άρθρο 126 της συμφωνίας αποχώρησης), περιλαμβάνεται μια μεταβατική περίοδος. Κατά τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου, παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή του ΗΒ στα θεσμικά και λοιπά όργανα και στους οργανισμούς της ΕΕ θα λήξει, καθώς το ΗΒ δεν θα είναι πλέον κράτος μέλος, το μεγαλύτερο μέρος του δικαίου της ΕΕ θα εξακολουθεί να εφαρμόζεται στο ΗΒ και, κατά γενικό κανόνα (εξαιρέσεις απαριθμούνται στο άρθρο 127 της συμφωνίας αποχώρησης), με τα ίδια αποτελέσματα όπως και στα κράτη μέλη, προκειμένου να αποφευχθούν οι διαταράξεις κατά τη διαπραγμάτευση της συμφωνίας για τη μελλοντική σχέση. Η περίοδος αυτή μπορεί να παραταθεί έως ένα ή δύο έτη με απόφαση της μικτής επιτροπής πριν από την 1η Ιουλίου 2020 (άρθρο 132 της συμφωνίας αποχώρησης).

Στο ψήφισμά του της 14 Μαρτίου 2018³⁹, το Κοινοβούλιο εξέφρασε την υποστήριξή του για το τέταρτο μέρος του σχεδίου συμφωνίας αποχώρησης που αφορά τις μεταβατικές ρυθμίσεις.

Ωστόσο, θα πρέπει να αναγνωριστεί ότι η μεταβατική περίοδος «παρέχει κάποιο περιθώριο ελιγμών» αλλά δεν μπορεί να αποτρέψει μια «δεύτερη απότομη διακοπή, δεδομένου ότι οι διατάξεις της καλύπτουν απλώς τις λεπτομέρειες της αποχώρησης», και ότι «θα είναι εξαιρετικά δύσκολο να υπάρξει μακροπρόθεσμη συμφωνία [...]», καθώς «οι σύνθετες, συνολικές και φιλόδοξες εμπορικές συμφωνίες απαιτούν πολύ περισσότερο χρόνο διαπραγμάτευσης, και [η μελλοντική συμφωνία ΕΕ-ΗΒ] είναι αναμφισβήτητη η πλέον ακανθώδης που καλείται να συνάψει η ΕΕ»⁴⁰.

Με τις διαδοχικές παρατάσεις δυνάμει του άρθρου 50 παράγραφος 3 της ΣΕΕ, αυτή η πρόκληση είναι τώρα ακόμη μεγαλύτερη, καθώς η προθεσμία της μεταβατικής περιόδου παρέμεινε αμετάβλητη στο αναθεωρημένο σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης. Εάν δεν ληφθεί απόφαση για παράταση πριν από την 1η Ιουλίου 2020, η μεταβατική περίοδος δεν θα υπερβεί τους 11 μήνες.

Διακυβέρνηση

Θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας αποχώρησης

Το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας αποχώρησης, αφενός, και της μελλοντικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ, αφετέρου, αποτελεί βασικό θέμα για το Κοινοβούλιο. Στο ψήφισμά του της 18 Σεπτεμβρίου 2019⁴¹, το Κοινοβούλιο έκρινε ότι η αξία της συμφωνίας αποχώρησης συνίσταται στο ότι, στον μεγαλύτερο δυνατό βαθμό « περιέχει διατάξεις διακυβέρνησης που διασφαλίζουν τον ρόλο του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην ερμηνεία της συμφωνίας αποχώρησης».

Το Κοινοβούλιο επαναλαμβάνει σταθερά τη σπουδαιότητα του ρόλου του ΔΕΕ ως αρμόδιας αρχής για την ερμηνεία και την επιβολή της συμφωνίας αποχώρησης, καθώς και τη σημασία του να διασφαλιστεί ένα πλαίσιο διακυβέρνησης με έναν ισχυρό και ανεξάρτητο μηχανισμό επίλυσης διαφορών στο πλαίσιο της συμφωνίας για τη μελλοντική σχέση. Ο ρόλος του ΔΕΕ

³⁹ ΕΕ C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

⁴⁰ Tobias Lock και Fabian Zuleeg, Extending the transition period (Παράταση της μεταβατικής περιόδου), έγγραφο συζήτησης του Κέντρου Ευρωπαϊκής Πολιτικής (EPC), 28 Σεπτεμβρίου 2018, σ. 6.

⁴¹ Κείμενα που εγκρίθηκαν, P9_TA(2019)0016.

είναι ουσιώδης για την αυτονομία και την ακεραιότητα της έννομης τάξης της ΕΕ.

Η συμφωνία αποχώρησης προτείνει ένα διαφοροποιημένο σύστημα διακυβέρνησης, ανάλογα με τα μεμονωμένα μέρη της συμφωνίας αποχώρησης, και ανάλογα με τη σχετική συγκυρία, καθώς κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου η εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ παραμένει αμετάβλητη. Αναγνωρίζει κεντρικό ρόλο στο ΔΕΕ σε πολλές περιπτώσεις.

Μεταβατική περίοδος

Κατά τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου, το ΔΕΕ παραμένει αρμόδιο για όλες τις διαδικασίες που έχουν κινηθεί πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου και έως ότου εκδοθεί οριστική δεσμευτική απόφαση (άρθρο 131 της συμφωνίας αποχώρησης). Το ΔΕΕ θα διατηρήσει επίσης τη δικαιοδοσία του σε εκκρεμείς υποθέσεις μέχρι τη λήξη της μεταβατικής περιόδου (άρθρο 86 της συμφωνίας αποχώρησης), καθώς και σε νέες διαδικασίες επί παραβάσει που κινούνται εντός τεσσάρων ετών μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου για παραβιάσεις του δικαίου της ΕΕ ή τη μη συμμόρφωση με διοικητικές αποφάσεις της ΕΕ πριν από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου ή, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμη και μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου (άρθρο 87 της συμφωνίας αποχώρησης).

Δικαιώματα των πολιτών

Όσον αφορά το δεύτερο μέρος της συμφωνίας αποχώρησης, σχετικά με τα δικαιώματα των πολιτών, το ΔΕΕ παραμένει αρμόδιο για τις αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων που υποβάλλονται από τα δικαστήρια του ΗΒ επί οκτώ έτη μετά τη λήξη της μεταβατικής περιόδου (εάν παραταθεί η μεταβατική περίοδος, η περίοδος αυτή θα παραταθεί επίσης κατά τον αντίστοιχο αριθμό μηνών).

Επίλυση διαφορών

Όσον αφορά τον γενικό μηχανισμό επίλυσης διαφορών που προβλέπει η συμφωνία αποχώρησης, τυχόν διαφορές επιλύονται από τη μικτή επιτροπή ή διαιτητικό δικαστήριο. Ωστόσο, εάν η διαφορά αφορά την ερμηνεία εννοιών ή διατάξεων του δικαίου της ΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 174, το διαιτητικό δικαστήριο καλείται να παραπέμψει στο ΔΕΕ για να αποφανθεί επί του ζητήματος.

Πρωτόκολλο για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία

Στο πλαίσιο του πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία, το άρθρο 12 παράγραφος 4 προβλέπει ότι το Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία όσον αφορά την άσκηση των αρμοδιοτήτων των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της ΕΕ σχετικά με την εφαρμογή ορισμένων άρθρων του πρωτοκόλλου, καθώς και όσον αφορά τη δυνατότητα υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων δυνάμει του άρθρου 267 της ΣΛΕΕ.

Η μελλοντική σχέση

Όσον αφορά τη μελλοντική σχέση, στο ψήφισμά του της 14ης Μαρτίου 2018⁴², το Κοινοβούλιο παρείχε σημαντικές λεπτομέρειες σχετικά με το ζήτημα της διακυβέρνησης,

⁴² ΕΕ C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

εκφράζοντας την άποψη ότι οποιαδήποτε μελλοντική συμφωνία ΕΕ-ΗΒ, με το ΗΒ ως τρίτη χώρα, θα πρέπει να περιλαμβάνει τη δημιουργία συνεκτικού και σταθερού συστήματος διακυβέρνησης ως γενικό πλαίσιο για τους τέσσερις πυλώνες, το οποίο θα καλύπτει την κοινή συνεχή εποπτεία/διαχείριση της συμφωνίας και μηχανισμούς επίλυσης διαφορών και επιβολής των κανόνων όσον αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή των διατάξεων της συμφωνίας.

Ωστόσο, το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης είναι πλέον λιγότερο σαφές. Η αναθεωρημένη πολιτική διακήρυξη της 17ης Οκτωβρίου 2019 δεν περιείχε πλέον αναφορές στη χρήση των ρυθμίσεων της συμφωνίας αποχώρησης ως βάσης για τη μελλοντική διευθέτηση των διαφορών και την επιβολή των κανόνων (πρώην παράγραφος 132). Η νέα πολιτική διακήρυξη δεν περιλαμβάνει επίσης αναφορά στο ΔΕΕ στο πλαίσιο των μηχανισμών επιβολής του δικαίου, παρόλο που αυτό διατηρεί τον ρόλο του όσον αφορά την ερμηνεία των διατάξεων και των εννοιών του δικαίου της ΕΕ. Ωστόσο, αναφέρει ρητά ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να εμπλέκεται σε περίπτωση που μια διαφορά δεν εγείρει ζήτημα σχετικά με το δίκαιο της ΕΕ. Γενικά, η νέα προσέγγιση της πολιτικής διακήρυξης, που συνίσταται σε μια πιο χαλαρή και λιγότερο στενή σχέση, αντανακλάται στο προβλεπόμενο θεσμικό πλαίσιο.

Ρόλος του Κοινοβουλίου στην παρακολούθηση της εφαρμογής της συμφωνίας αποχώρησης

Πέραν των δομών που θεσπίζονται στη συμφωνία αποχώρησης, το Κοινοβούλιο επεδίωξε να διαδραματίσει ουσιαστικότερο ρόλο στην παρακολούθηση της εφαρμογής της συμφωνίας αποχώρησης. Πράγματι, το Κοινοβούλιο είχε εκφράσει επιφυλάξεις όσον αφορά τις εξουσίες που παρασχέθηκαν στη μικτή επιτροπή, η οποία συστάθηκε δυνάμει του άρθρου 164 της συμφωνίας αποχώρησης, και όσον αφορά το γεγονός ότι η συμφωνία αποχώρησης δεν αποτελεί τον συνήθη τύπο διεθνούς συμφωνίας που συνάπτεται με τρίτη χώρα, αλλά μια συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και ενός αποχωρούντος κράτους μέλους.

Ήταν αναγκαίο να διασφαλιστούν η δέουσα λογοδοσία και οι ρυθμίσεις κοινοβουλευτικού ελέγχου όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων στη μικτή επιτροπή.

Βάσει εντολής της Διάσκεψης των Προέδρων, η συντονιστική ομάδα για το Brexit και ο πρόεδρος της ήρθαν σε επαφή με το Συμβούλιο, με σκοπό την καθιέρωση στενής συνεργασίας για τη λειτουργία της μικτής επιτροπής που συστάθηκε με τη συμφωνία αποχώρησης. Οι συζητήσεις επικεντρώθηκαν στη συμμετοχή του ΕΚ στις κύριες αποφάσεις της μικτής επιτροπής, ιδίως όσον αφορά την παράταση της μεταβατικής περιόδου και τις οικονομικές συνεισφορές του ΗΒ σε μια τέτοια περίπτωση, την πιθανή σταδιακή κατάργηση του μηχανισμού ασφαλείας για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία, και την παύση της ανεξάρτητης αρχής παρακολούθησης του ΗΒ.

Η συμμετοχή του ΕΚ στα θέματα αυτά επιβεβαιώθηκε σε δήλωση του Jean-Claude Juncker, τότε Προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κατά την τελευταία σύνοδο της 8ης κοινοβουλευτικής περιόδου, και συγκεκριμένα στην περίοδο συνόδου της 10ης Απριλίου 2019. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής μερίμνησε ώστε η Επιτροπή να συνεχίσει να συνεργάζεται στενά με το Κοινοβούλιο στο πλαίσιο της εφαρμογής της συμφωνίας αποχώρησης, και ότι, εφόσον ληφθεί απόφαση στη μικτή επιτροπή, η Επιτροπή θα συνεργαστεί στενά με το Κοινοβούλιο και θα λάβει προσεκτικά υπόψη τις απόψεις του.

Η μικτή επιτροπή απαρτίζεται από εκπροσώπους της Ένωσης και του ΗΒ και είναι αρμόδια

για την υλοποίηση και εφαρμογή της συμφωνίας αποχώρησης. Οι αποφάσεις της μικτής επιτροπής είναι δεσμευτικές για την ΕΕ και το ΗΒ και έχουν την ίδια νομική ισχύ με τη συμφωνία αποχώρησης, η δε μικτή επιτροπή διαθέτει εκτεταμένες εξουσίες όσον αφορά τη λειτουργία της συμφωνίας αποχώρησης. Σε αυτές περιλαμβάνεται η εξουσία να αποφασίζει σχετικά με την παράταση της μεταβατικής περιόδου και τις επιπτώσεις της, και ιδίως σχετικά με το ποσό της συνεισφοράς του ΗΒ στον προϋπολογισμό της ΕΕ.

Σύμφωνα με το αναθεωρημένο πρωτόκολλο για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία, η μικτή επιτροπή διαθέτει επίσης σημαντικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο των τελωνειακών ρυθμίσεων, ιδίως όσον αφορά τον καθορισμό των κριτηρίων βάσει των οποίων τα εμπορεύματα που εισάγονται στη Βόρεια Ιρλανδία από χώρες εκτός της ΕΕ δεν κινδυνεύουν να μεταφερθούν στη συνέχεια στην ΕΕ (άρθρο 5 παράγραφος 2 του πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία). Η μικτή επιτροπή έχει επίσης την εξουσία να καθορίζει το ανώτατο συνολικό ετήσιο επίπεδο βρετανικής στήριξης για την παραγωγή και την εμπορία γεωργικών προϊόντων στη Βόρεια Ιρλανδία, έως το οποίο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του δικαίου της ΕΕ σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις (άρθρο 10 παράγραφος 2 και παράρτημα 6 του πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία). Τα ζητήματα αυτά έχουν ιδιαίτερη σημασία, δεδομένου ότι αφορούν θέματα τα οποία ενέχουν δυνητικό κίνδυνο για την ενιαία αγορά της ΕΕ.

Η απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης, όπως αναθεωρήθηκε στις 18 Οκτωβρίου 2019, προβλέπει, στο άρθρο 2 παράγραφος 4, την ετήσια υποβολή εκθέσεων από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο σχετικά με την εφαρμογή της συμφωνίας αποχώρησης, και ιδίως του μέρους II, κατά τη διάρκεια των πρώτων πέντε ετών από την έναρξη ισχύος της.

Σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 3 του σχεδίου απόφασης του Συμβουλίου, το Κοινοβούλιο θα είναι σε θέση να ασκεί πλήρως τα θεσμικά προνόμιά του καθ' όλη τη διάρκεια των εργασιών της μικτής επιτροπής.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 5 και το άρθρο 4 παράγραφος 8 της ίδιας απόφασης, το Κοινοβούλιο έχει επίσης το δικαίωμα να ενημερώνεται για τις αποφάσεις του Συμβουλίου που επιτρέπουν στο ΗΒ να συναινεί στη δέσμευσή του από διεθνή συμφωνία κατά τη μεταβατική περίοδο, ή που επιτρέπουν στην Ιρλανδία, την Κύπρο και την Ισπανία να διαπραγματευτούν διμερείς συμφωνίες με το ΗΒ σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας της ΕΕ, σε σχέση με τα σχετικά πρωτόκολλα της συμφωνίας αποχώρησης.

Πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης

Δεδομένου δεν διευκρίνονται στις διατάξεις του άρθρου 50 της ΣΕΕ, η φύση και η μορφή του πλαισίου για μια μελλοντική σχέση συγκαταλέγονται επίσης στα ζητήματα που αποδείχθηκαν μάλλον αμφιλεγόμενα κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων.

Κατά το μεγαλύτερο μέρος της διαδικασίας αποχώρησης, η μελλοντική σχέση με την ΕΕ ήταν αναμφισβήτητα ένα από τα πιο σημαντικά ζητήματα για το ΗΒ, τουλάχιστον κατά την πρωθυπουργία της Theresa May.

Η μελλοντική σχέση την οποία επιδιώκει στο παρόν στάδιο το ΗΒ, παρόλο που απορρίπτει τη συμμετοχή στην εσωτερική αγορά και στην τελωνειακή ένωση, υπήρξε πολύ φιλόδοξη όσον

αφορά την πρόσβαση σε προγράμματα, φορείς, βάσεις δεδομένων ή ακόμη και συνεδριάσεις της ΕΕ. Το ΗΒ προσπάθησε επίσης να διαπραγματευτεί τη μελλοντική σχέση παράλληλα με τις ρυθμίσεις αποχώρησης.

Στο ψήφισμα που ενέκρινε στις 5 Απριλίου 2017⁴³, το Κοινοβούλιο διευκρίνισε εξ αρχής ότι, αν και ζητούσε μια όσο το δυνατόν πιο στενή μελλοντική σχέση, αυτή έπρεπε να είναι ισορροπημένη σε ό, τι αφορά τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις και να βασίζεται στην παραδοχή ότι ένα κράτος που αποχωρεί από την Ένωση δεν μπορεί να απολαύει παρόμοιων ευεργετημάτων με αυτά που απολαύει ένα κράτος μέλος της Ένωσης.

Στο ψήφισμά του, της 13 Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με την πορεία των διαπραγματεύσεων με το Ηνωμένο Βασίλειο⁴⁴, το Κοινοβούλιο επεσήμανε επίσης ότι η ΕΕ και το ΗΒ έπρεπε να συμφωνήσουν επί μιας συνολικής αντίληψης για το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης, η οποία θα έχει τη μορφή πολιτικής διακήρυξης και θα προσαρτηθεί στη συμφωνία αποχώρησης, με την επιφύλαξη ορισμένων αρχών όπως αυτές που απαριθμούνται στο ίδιο ψήφισμα.

Την ίδια θέση υιοθέτησε και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις κατευθυντήριες γραμμές που εξέδωσε στις 15 Δεκεμβρίου 2017, όπου το ζήτημα της μελλοντικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ προσεγγίστηκε ως ζήτημα καθορισμού μιας συνολικής συναντίληψης για το πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης, η οποία θα αναπτυχθεί περαιτέρω σε πολιτική διακήρυξη που θα συνοδεύει τη συμφωνία αποχώρησης και στην οποία αυτή θα παραπέμπει.

Το πιθανό πλαίσιο μιας μελλοντικής σχέσης ήταν κάθε άλλο παρά σαφές για όλους στο ΗΒ. Πολλοί τομείς και ενδιαφερόμενα μέρη υπέβαλαν διάφορες προτάσεις, που ποικίλλουν από μια βασική συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών έως ένα καθεστώς «Νορβηγίας+» ή ακόμη και την προσχώρηση στον ΕΟΧ, αν και η κυβέρνηση του ΗΒ είχε καταστήσει εξ αρχής σαφές ότι δεν επιθυμούσε να συμμετέχει στην εσωτερική αγορά, τον ΕΟΧ ή την τελωνειακή ένωση. Εν πάση περιπτώσει, στο Ηνωμένο Βασίλειο ήταν σταθερή η αντίληψη ότι η σύναψη σαφούς συμφωνίας για τη μελλοντική σχέση αποτελούσε απαραίτητη προϋπόθεση ώστε να καθοριστεί η «συμβιβαστική λύση» όσον αφορά την αποχώρηση.

Το Κοινοβούλιο πρότεινε η μελλοντική σχέση να βασιστεί στο άρθρο 217 της ΣΛΕΕ και να είναι όσο το δυνατόν πιο ολοκληρωμένη, αλλά και ισορροπημένη ως προς τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις, καθώς και να διασφαλίζει την ακεραιότητα της εσωτερικής αγοράς και των τεσσάρων ελευθεριών, αποφεύγοντας παράλληλα μια τομεακή προσέγγιση. Όπως επίσης διευκρίνισε το Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προειδοποίησε ότι, παρόλο που σκοπός ήταν μια εις βάθος εταιρική σχέση, καμία μελλοντική σχέση δεν θα μπορούσε να παρέχει τα ίδια οφέλη όπως η ιδιότητα του μέλους της ΕΕ. Αναφερόμενο σε μια συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τόνισε επίσης την ανάγκη για ισορροπία και φιλοδοξία στους τομείς που καλύπτονται, χωρίς να υπονομεύονται η ακεραιότητα και η ορθή λειτουργία της ΕΕ.

Βάσει των αρχών, όπως περιγράφονται από την ΕΕ, απορρίφθηκε κάθε είδους «επιλεκτική διαλογή» στο πλαίσιο της μελλοντικής σχέσης μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ.

⁴³ ΕΕ C 298 της 23.8.2018, σ. 24.

⁴⁴ ΕΕ C 369 της 11.10.2018, σ. 32.

Στο ψήφισμά του της 14ης Μαρτίου 2018⁴⁵, το Κοινοβούλιο επανέλαβε ότι μια συμφωνία σύνδεσης σύμφωνα με το άρθρο 8 ΣΕΕ και το άρθρο 217 ΣΛΕΕ θα μπορούσε να παράσχει ένα κατάλληλο πλαίσιο για τις μελλοντικές σχέσεις και να διασφαλίσει ένα συνεκτικό πλαίσιο διακυβέρνησης, το οποίο θα πρέπει να περιλαμβάνει έναν ισχυρό μηχανισμό επίλυσης διαφορών, ούτως ώστε να αποφευχθούν ο πολλαπλασιασμός των διμερών συμφωνιών και οι ελλείψεις που χαρακτηρίζουν τη σχέση της ΕΕ με την Ελβετία:

Το Κοινοβούλιο πρότεινε να βασίζονται οι εν λόγω μελλοντικές σχέσεις στους ακόλουθους τέσσερις πυλώνες:

- τις εμπορικές και οικονομικές σχέσεις,
- την εξωτερική πολιτική, τη συνεργασία στον τομέα της ασφάλειας και τη συνεργασία για την ανάπτυξη,
- την εσωτερική ασφάλεια,
- τη θεματική συνεργασία.

Οι διαπραγματεύσεις οδήγησαν τελικά στην επίτευξη συμφωνίας σχετικά με μια πολιτική διακήρυξη, η οποία επικρίθηκε από ορισμένους για τον ασαφή και μη δεσμευτικό χαρακτήρα της⁴⁶.

Η πολιτική διακήρυξη είναι πράγματι ένα μη δεσμευτικό έγγραφο, το οποίο συνοδεύει τη συμφωνία αποχώρησης, αλλά δεν αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της. Η πρώτη έκδοση του κειμένου δημοσιεύτηκε με το σχέδιο συμφωνίας αποχώρησης στην Επίσημη Εφημερίδα της 19ης Φεβρουαρίου 2019⁴⁷. Στην παράγραφο 3 της διακήρυξης αναφερόταν ότι σκοπός της ήταν να καθορίσει τις παραμέτρους μιας φιλόδοξης, ευρείας, βαθιάς και ευέλικτης εταιρικής σχέσης που θα καλύπτει το εμπόριο και την οικονομική συνεργασία, την επιβολή του νόμου και την ποινική δικαιοσύνη, την εξωτερική πολιτική, την ασφάλεια και την άμυνα και ευρύτερους τομείς συνεργασίας.

Στο πλαίσιο της επανέναρξης των συνομιλιών σχετικά με το κείμενο του πρωτοκόλλου για την Ιρλανδία/Βόρεια Ιρλανδία, και σε στενή συνάρτηση με τις αλλαγές που έγιναν στο εν λόγω πρωτόκολλο, η βρετανική κυβέρνηση άλλαξε προσέγγιση σε σύγκριση με εκείνη του προκατόχου της όσον αφορά τη μελλοντική σχέση. Η αλλαγή αυτή εκφράστηκε από τον πρωθυπουργό Boris Johnson στην από 2ας Οκτωβρίου επιστολή του προς τον προηγούμενο Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Jean-Claude Juncker. Στην εν λόγω επιστολή, ο πρωθυπουργός του ΗΒ διευκρίνισε ότι «ο μηχανισμός ασφαλείας λειτουργεί ως γέφυρα για την προτεινόμενη μελλοντική σχέση με την ΕΕ, στο πλαίσιο της οποίας το ΗΒ θα συνδέεται στενά με τις τελωνειακές ρυθμίσεις της ΕΕ και θα ευθυγραμμίζει το εσωτερικό δίκαιο με το δίκαιο της ΕΕ σε πολλούς τομείς. Η προτεινόμενη μελλοντική σχέση δεν αποτελεί στόχο της σημερινής κυβέρνησης του ΗΒ. Πρόθεση της κυβέρνησης είναι η μελλοντική σχέση να

⁴⁵ EE C 162 της 10.5.2019, σ. 40.

⁴⁶ Βλ., συναφώς, ανάρτηση του Steve Peers στο ιστολόγιο «EU Law Analysis», με ημερομηνία 8 Δεκεμβρίου 2018, όπου επισημαίνεται ότι «ο σε μεγάλο βαθμό μη δεσμευτικός και ασαφής χαρακτήρας της πολιτικής διακήρυξης οδήγησε σε επικρίσεις». Σε μεταγενέστερη επιστολή, με ημερομηνία 12 Μαρτίου 2019, ο Steve Peers επανέλαβε ότι «η πολιτική διακήρυξη, πέρα από το ότι έχει μη δεσμευτικό χαρακτήρα, είναι ασαφής ή μη δεσμευτική ως προς ορισμένες βασικές πτυχές της μελλοντικής σχέσης. Θα μπορούσε να αναθεωρηθεί (...) ώστε να προβλεφθούν πιο συγκεκριμένες και ακριβείς υποχρεώσεις». Αμφότερες οι θέσεις είναι διαθέσιμες στη διεύθυνση <http://eulawanalysis.blogspot.com>

⁴⁷ EE C 66 I της 19.2.2019, σ. 185.

βασιστεί σε μια συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών, στο πλαίσιο της οποίας το ΗΒ θα αναλάβει τον έλεγχο των ρυθμιστικών της θεμάτων και της εμπορικής πολιτικής της».

Η αναθεωρημένη πολιτική διακήρυξη, της 17ης Οκτωβρίου 2019, όπως δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα στις 12 Νοεμβρίου 2019⁴⁸, μολονότι διατηρεί αμετάβλητους τους στόχους όσον αφορά τους τομείς που πρέπει να καλύπτονται (παράγραφος 3 της πολιτικής διακήρυξης) καθορίζει πλέον ρητά το μοντέλο της μελλοντικής σχέσης: «με πυρήνα μια συνολική και ισορροπημένη συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών», η οποία θα βασίζεται σε μηδενικούς δασμούς και μηδενικές ποσοτώσεις. Άλλες σημαντικές αλλαγές στο κείμενο απηχούν τη μη συμπερίληψη του μηχανισμού ασφαλείας και, ως εκ τούτου, και της αναφοράς στο ενιαίο τελωνειακό έδαφος ΕΕ-ΗΒ.

Οι αλλαγές στο κείμενο αντανακλούν τη θεμελιώδη αλλαγή όσον αφορά την προσέγγιση και το επίπεδο φιλοδοξίας: οι αναφορές στην ευθυγράμμιση των κανόνων αφαιρέθηκαν από τα μέρη του κειμένου σχετικά με τις ρυθμιστικές πτυχές, τα τελωνεία και τους ελέγχους· ο ρόλος του ΔΕΕ δεν συμπεριελήφθη στο πλαίσιο των μηχανισμών για την επίλυση των διαφορών και την επιβολή των κανόνων, εκτός εάν τίθενται ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του δικαίου της ΕΕ. Όσον αφορά τους ισότιμους όρους ανταγωνισμού, το κείμενο αναφέρεται πλέον σε «ισχυρές δεσμεύσεις για την εξασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού [η ακριβής φύση των οποίων] θα πρέπει να συνάδει με το εύρος και το βάθος της μελλοντικής σχέσης και της οικονομικής σύνδεσης των μερών».

Η διασφάλιση ισότιμων όρων ανταγωνισμού αποτελεί σημαντικό ζήτημα για την ΕΕ γενικά και για το Κοινοβούλιο ειδικότερα. Σε αυτό το πλαίσιο, αξίζει να υπενθυμιστούν οι κατευθυντήριες γραμμές του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (άρθρο 50), της 23ης Μαρτίου 2018, με τις οποίες επιβεβαιώθηκε ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο είναι έτοιμο να επιτύχει τη σύναψη «μιας ισορροπημένης, φιλόδοξης και ευρείας συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών (ΣΕΣ), στον βαθμό που υπάρχουν επαρκείς εγγυήσεις ισοτιμίας», και ότι «η μελλοντική σχέση θα αποφέρει αμοιβαίως ικανοποιητικά αποτελέσματα μόνον εάν περιλαμβάνει ισχυρές εγγυήσεις που εξασφαλίζουν ισοτιμία».

Ομοίως, στο ψήφισμα που ενέκρινε στις 18 Σεπτεμβρίου 2019⁴⁹, το Κοινοβούλιο δήλωσε σαφώς οι διαπραγματεύσεις για τις μελλοντικές σχέσεις ΕΕ-ΗΒ θα απαιτήσουν ισχυρές διασφαλίσεις και διατάξεις ισότιμων όρων ανταγωνισμού, με στόχο τη διαφύλαξη της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ και τη μη δημιουργία δυνητικά αθέμιτου ανταγωνιστικού μειονεκτήματος για τις επιχειρήσεις της ΕΕ, και ότι οιαδήποτε συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών που δεν θα σέβεται αυτά τα επίπεδα προστασίας δεν θα τύχει κύρωσης από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η θέση του εισηγητή

Η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου είναι μια λυπηρή στιγμή για την Ευρωπαϊκή Ένωση και για τη διαδικασία ολοκλήρωσής μας, αλλά το μόνο που μπορούμε να κάνουμε είναι να σεβαστούμε την κυριαρχική απόφαση του βρετανικού λαού και να εξασφαλίσουμε μια

⁴⁸ ΕΕ C 384 I της 12.11.2019, σ. 178.

⁴⁹ Κείμενα που εγκρίθηκαν, P9_TA(2019)0016.

συμφωνία αποχώρησης που θα οργανώνει τον διαχωρισμό κατά τρόπο όσο το δυνατόν λιγότερο επιζήμιο για αμφότερα τα μέρη.

Η συμφωνία αποχώρησης συνάδει με τις γενικές αρχές που έχουν θέσει τα θεσμικά όργανα, και ιδίως το Κοινοβούλιο, για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων και τη σύναψη της συμφωνίας. Εξυπηρετεί τον θεμελιώδη στόχο να διασφαλιστεί η ομαλή έξοδος του ΗΒ και ανοίγει τον δρόμο για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων για μια δίκαιη και ισορροπημένη μελλοντική σχέση μεταξύ της ΕΕ και του ΗΒ.

Με βάση τα ανωτέρω, ο εισηγητής προτείνει στην επιτροπή AFCO να εκδώσει θετική σύσταση όσον αφορά τη σύναψη της συμφωνίας αποχώρησης.