

**EUROOPA KOLLEDŽI LOENGUD**

**VIHIK NR. 9**

**Alar Streimann**

**EESTI JA EUROOPA LIIDU  
ÜHINEMISLÄBIRÄÄKIMISED –  
ARENG, PROBLEEMID, PERSPEKTIIVID**

**TARTU 2001**

Vastutav toimetaja  
Liina Kulu

Keeletoimetaja  
Leonhard Uuspõld

Kaane kujundanud  
Ain Sakk

Käesolev brošüür ilmub koostöös  
Riigikantselei Euroopa Liidu infosekretariaadiga  
ning PHARE rahalisel toetusel

© TÜ Euroopa Kolledž, 2001  
ISBN  
Kirjastus AS Võru Täht  
Oja 1, Võru

## SAATEKS

Eesti valmisolek Euroopa Liiduga ühinemiseks seisneb nii seadusandlus- ja haldussuutlikkuses kui ka majandusliku lõhe vähendamises võrreldes Euroopa arenenud riikidega. Samas on Eesti liitumisel Euroopa Liiduga äärmiselt oluline ka inimeste valmisolek teadliku valiku tegemiseks, tuginedes mitmekülgsel informatsioonile ühinemise või mitteühinemise tagajärgede kohta. Seetõttu vajab ühiskond laialdast arutelu selle üle, millised tulemused kaasnevad liitumise või mitteliitumisega nii Eesti jaoks tervikuna kui ka üksikute regioonide ja konkreetsete valdade või teatud elanikkonnakihtide lõikes. Just sellise arutelu algatamine ja edendamine on olnud eurointegratsioonilase rahvakoolituse põhieesmärk.

Koostöös Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadiga alustasid Avatud Hariduse Liit (AHL) ja TÜ Euroopa Kolledž eurokoolituse projektiga 1998. a. sügisel. Täna on juba kolme õppesemestri vältel tegeldud eurokoolitusprojekti peamise eesmärgiga – Euroopa Liidu alase huvitatuse ja informeerituse tõstmisega ning Eesti ühinemisprobleemidest ülevaate andmisega. Informatsiooni on leitatud regionaalsel tasandil ning eurokoolitusse on kaasatud kohalikke avalikkust nii AHL koolitusvõrgustiku kui maakondlike Euroopa Liidu infopunktide kaudu.

Eurokoolitusprojekti osalevad lektorid ja õppuste läbiviijad on vastava ettevalmistuse saanud TÜ üliõpilased ja magistrandid ning eurointegratsiooni maakondlikud teabekorraldajad. Iga lektorina esinev üliõpilane või magistrant on läbinud Euroopa Kolledži korraldatud 20-tunnise eurokoolitusprogrammi, mille raames on õppurid saanud teavet nii Euroopa Liidu eri valdkondade kui ka Eesti olude kohta Euroopa Liiduga integreerumise kontekstis. Lisaks sellele on tudengitele õpetatud avaliku esinemise ja täiskasvanute koolituse põhitõdesid.

Rahvakoolituse kuulajate ringi ning kohalike eurodebattide organiseerimine ja õppuste korraldamine on olnud AHL piirkondlike keskuste ülesanne.

Tänu Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi initsiatiivile ja PHARE finantseerimisele on osutunud võimalikuks hakata publitseerima loenguid, mis põhinevad valdavalt TÜ Euroopa Kolledži 20-tunnise eurokoolitusprogrammi materjalidel. Käesolev vihik on Euroopa Kolledži loengute sarjas ilmuvatest brošüüridest üheksas. Loengute avaldamise eesmärgiks on suurendada avalikkuse informeeritust Euroopa Liidust ja saavutada asjakohases arutelus uus kvaliteet, mis tugineb argumenteeritud ja akadeemiliselt põhjendatud seisukohtadel. Brošüüridesse on üritatud koondada uuemat informatsiooni, mis annab kasutajale senisest täpsema ettekujutuse Euroopa Liidu poliitikast ja tegevusest Eesti perspektiividest lähtudes. Seega ei ole tegemist pelgalt õppematerjaliga, vaid õppekirjandus on seotud teadusliku lähenemisega.

Head lugemist soovides

Peeter Vihalemm, AHL juhatuse esimees  
Raul Eamets, TÜ Euroopa Kolledži asedirektor



## SISSEJUHATUS

Euroopa Liit, millele panid aluse Prantsusmaa, Itaalia, Saksamaa, Belgia, Holland ja Luksemburg 1950-ndatel aastatel Pariisi ja Rooma lepingutega (toona vastavalt Euroopa Sõja- ja Terasühenduse, Euroopa Majandusühenduse ja Euroopa Aatomienergiaühenduse lepingud), on aastate jooksul läbi teinud märkimisväärseid muutusi. Eelkõige on põhjalikult muutunud liit ise – täienenud on ühispoliitika ja muudetud on asutamislepinguid. Samuti on toimunud mitu laienemist – Suurbritannia, Iirimaa ja Taani liitusid 1973, Kreeka 1981, Hispaania ja Portugal 1986 ning Soome, Rootsi ja Austria 1995. Oma ulatuselt pretsedenditu on aga 1997. aastal alanud laienemisvoor, mis hõlmab kokku 12 liitumiskõnelusi pidavat riiki ja lisaks veel kandidaatriigi staatuses olevat Türgit. Euroopa majandusruumi raames on Euroopa Liidul väga tihedad suhted ka Norra, Islandi ja Lichtensteiniga. Kuigi Norra on pidanud liiduga korduvalt ka ühinemisläbirääkimisi, on ta liitumisest siiski loobunud. Šveitsis diskuteeritakse aga intensiivselt ühinemise vajalikkuse üle. Seega on pidevas muutumises nii Euroopa Liit, liidu liikmesriigid kui ka ümbritsev maailm.

Käesolev vihik annab ülevaate Eesti ja Euroopa Liidu vaheliste liitumisläbirääkimiste õiguslikest alustest ja eesmärkidest, kõneluste struktuurist, poolte peamistest seisukohtadest, läbirääkimistega seotud probleemidest ja liitumisprotsessi edasistest perspektiividest. Kuivõrd vihiku esmaülesandeks on liitumiskõneluste ülesehituse ja toime “köögipoole” kirjeldamine, jääb käsitlemata, millistel kaalutlustel on Eesti asunud Euroopa Liiduga ühinemise teele, millised võiksid olla liitumise mõjud Eestile ning milline võiks ja peaks olema Eesti koht tulevases Euroopas. Samuti tuleb arvestada, et liitumiskõnelused veel kestavad ning seetõttu võivad mõnedki järgnevalt kirjeldatud asjaolud ning seisukohad muutuda. Brošüüris esitatud kõikvõimalikud tõlgendused ja hinnangud pärinevad autorilt.

Euroopa Liidu olemuse mõistmiseks tuleb siinkohal rõhutada, et Euroopa Liitu kui süsteemi ei tohiks üle sümboliseerida. Loomisest saadik on ta olnud Euroopa riikide vahelise koostöö vahendiks sellises ulatuses ja sellisel viisil, nagu seda on tinginud tema liikmete ühised huvid ning ümbritsevad majanduslikud ja poliitilised olud antud hetkel. Ei enam, ei vähem.

# EUROOPA LIIDU LAIENEMINE

## Euroopa Liidu laienemise lepinguline alus

Uute liikmesriikide Euroopa Liitu kaasamise õiguslikud alused on sätestatud Euroopa Liidu asutamislepingus. Tuleb kohe märkida, et 1995. aastal, kui Eesti esitas oma liitumistaotluse, kehtis asutamislepingu nn. Maastrichti redaktsioon, mis oli jõustunud 1. novembril 1993. Käesoleva vihiku koostamise hetkel kehtiv nn. Amsterdami redaktsioon jõustus 1. jaanuaril 1999. Tõenäoliselt kirjutavad liikmesriigid 2001. aastal alla taasuuendatud redaktsioonile, milles sisalduvad 2000. aasta Nizza tippkohtumisel kokkulepitud muudatused eelkõige Euroopa Ühenduse institutsioonide osas, aga ka sätted põhivabadusi rikkuvate liikmesriikide, riikidevahelise süvendatud koostöö, Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse lepingu lõpetamise jm. kohta. Kui Nizza lepingu ratifitseerimine kulgeb liikmesriikides tõrgeteta, võib uus asutamislepingu redaktsioon jõustuda ilmselt 2003. aastal.

Euroopa Liidu lepingu Maastrichti versiooni artikkel 0 sätestas: "Liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik. Ta esitab avalduse ministrite nõukogule, kes otsustab asja ühehäälselt pärast konsulteerimist Euroopa Komisjoniga ning nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt. Viimane langetab otsuse oma liikmete absoluutse häälteenamusega. Vastuvõtutingimused ja vastuvõtmisega kaasnevad kohustused liidu aluseks olevates lepingutes määratakse kindlaks liikmesriikide ja avalduse esitanud riigi vahelise lepinguga. See leping esitatakse kõigile asjaosalistele riikidele ratifitseerimiseks kooskõlas nende riikide põhi-seadusest tulenevate nõuetega."

Ehkki nimetatud lepingu artikliga on püütud lahendada eelkõige liitumisprotsessi praktilisi aspekte, on samas ka oluline, kuidas liit on tõlgendanud enda jaoks liikmestaatuse geograafilist piiritletust. Siinkohal on tähtis see, kuidas mõista sätet "iga Euroopa riik". Kuigi ühest küljest võiks olla tegu geograafilise piiranguga, on siiski selge, et tänapäeva maailmas ei lange riikide hoiakud, huvid, poliitika ja tegevused kokku tingimata naabrusest tulenevalt. Tagamaks, et liiduga ühineda soovivatel riikidel on tõepoolest praeguste liikmesmaadega sarnased tõekspidamised ning nad on valmis ja võimelised täitma teistega võrdselt liikmestaatusest tulenevaid kohustusi, on ühinemistingimusi aja jooksul mitmeti täiendatud.

Esiteks on muutunud asutamislepingu artikli 0 (kehtivas Amsterdamis redaktsioonis artikkel 49) sõnastus. Amsterdamis lepinguga täiendati Maastrichti lepingu nimetatud artikli sätteid ja tehti artikli 49 lõikes 1 järgmine täiendus: "Liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab artikli 6 lõikes 1 sätestatud põhimõtteid" (art. 6.1 "Liit on rajatud vabaduse, demokraatia, inimõiguste ja põhivabaduste austamise ning õigusriigi põhimõtetele, mis on ühised kõikidele liikmesriikidele").

Ka Maastrichti lepingu artikli 6 lõiget 1 muudeti Amsterdamis lepinguga. Kui lepingu varasem vastav artikkel F.1 sätestas, et "...liit austab demokraatia põhimõtetel rajaneva valitsussüsteemiga liikmesriikide rahvuslikku identiteeti", siis Amsterdamis lepingus asendati see artiklis 6 lõikega 3: "...liit austab liikmesriikide rahvuslikku omapära". Sellega seoti riikide valitsussüsteemi kohta käivad sätted rahvuslikust identiteedist lahti ja määrati tingimuslikku seosesse lepingu uue täiendusega artiklis 7:

1. Riigipeade ja valitsusjuhtide tasandil kokku tulev nõukogu võib ühe kolmandiku liikmesriikide või Euroopa Komisjoni ettepaneku põhjal ning pärast Euroopa Parlamendilt nõusoleku saamist teha ühehäälselt kindlaks, et mõni liikmesriik rikub raskelt ja jätkuvalt artikli 6 lõikes 1 mainitud põhimõtteid, olles enne seda kutsunud kõnealuse riigi valitsust üles esitama oma seisukohta.
2. Kui selline rikkumine on kindlaks tehtud, võib ministrite nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega teha otsuse teatavate õiguste peatamiseks, mis tulenevad käesoleva lepingu kohaldamisest kõnealuse liikmesriigi suhtes, sealhulgas õigus selle liikmesriigi

valitsuse esindaja hääleõiguse peatamiseks ministrite nõukogus ... käesoleva lepingu järgsed kohustused on sellele riigile jätkuvalt siduvad.

3. Käesoleva artikli kohaldamisel teeb ministrite nõukogu otsuseid kõnealuse liikmesriigi valitsuse esindaja häält arvestamata ...

Nizza lepingu jõustumisel muutub siiski oluliselt ka artikkel 7 ja selle algusesse lisandub uus lõige 1 (praegune lõige 1 muutub lõikeks 2 jne.): “Ühe kolmandiku liikmesriikide, Euroopa Parlamendi või Euroopa Komisjoni põhjendatud ettepaneku põhjal võib ministrite nõukogu, toimides nelja viiendiku liikmete häälteenamusega, pärast hinnangu saamist Euroopa Parlamendilt, otsustada, et on olemas selge risk artikli 6 lõikes 1 toodud põhimõtete rikkumiseks liikmesriigi poolt ja suunata sellele riigile vastavad soovitusel. Enne sellise otsuse tegemist kuulab ministrite nõukogu ära konkreetse liikmesriigi ja võib, toimides sama protseduuri järgi, paluda sõltumatutel isikutel esitada mõistliku aja jooksul ülevaade olukorrast antud liikmesriigis. Nõukogu teeb regulaarselt kindlaks, kas sellise olukorra põhjused kehtivad jätkuvalt.”

Kuigi siinkohal võib tekkida küsimus, kuidas on sedavõrd detailne keskendumine lepingu artiklitele seotud Eesti liitumiskõnelustega, tuleb arvestada, et Euroopa Liit oli ja on valmis Eestiga ühinemiskõnelusteks ja edasiseks liitumiseks üksnes tingimusel, et Eesti olukord vastab nimetatud kriteeriumitele.

Tulenevalt eelnevalt käsitletud asutamislepingu artikli sätetest uute riikide liitumise kohta, peab pärast liitumiskõneluste lõppu, kuid enne ministrite nõukogu lõplikku nõustumist uue riigi vastuvõtmisega, olema täidetud veel kaks eeltingimust. Esiteks, ministrite nõukogu peab saama hinnangu Euroopa Komisjonilt. Selliseid hinnanguid koostab Euroopa Komisjon kandidaatriikide kohta alates 1997. aastast igal aastal (nn. eduraport) ning neid koostati ka eelmiste liitumiste – näiteks Soome, Rootsi ja Austria Euroopa Liiduga ühinemise – eel. Teiseks, Euroopa Parlament peab andma nõusoleku kandidaatriigi ühinemiseks, kusjuures otsus langetatakse absoluutse häälteenamusega ehk otsuse poolt peab hääletama üle poole parlamendi liikmetest. Alles seejärel saab nõukogu otsustada uue liikmesriigiga allkirjastatava liitumislepingu üle – selline otsus tehakse ühehäälselt, st. igal liikmesriigil on uue riigi liitumise otsustamisel vetoõigus. Allkirjastatud liitumisleping läbib seejärel ratifitseerimisprotseduuri nii EL-i liikmesriikides kui ka kandidaatriigis.

Ühinemisläbirääkimised ise toimuvad väljakujunenud tava kohaselt nn. valitsustevahelise konverentsina, kus vormiliselt peab Eesti liitumistingimuste üle kõnelusi kahepoolselt iga liikmesriigi (s.t. Prantsusmaa, Suurbritannia, Soome, Austria jt.) valitsustega. Mõistagi kooskõlastavad liikmesriigid juba eelnevalt oma seisukohad ja esinevad kõnelustel ühise positsiooniga, mille esitab eesistujariigi esindaja. Ettepaneku liikmesriikide ühisseisukohaks töötab tavaliselt välja Euroopa Komisjon. Et tavaliselt ei teki EL-i ühisseisukoht enne, kui kõik liikmesriigid on sellega nõustunud, siis on seni olnud liikmesriikide ühepoolsed ja Euroopa Liidu ühispositsioonist erinevad avaldused kõnelustel haruharvad, piirdudes peamiselt protseduuriliste küsimustega.

Varasematel liitumisläbirääkimistel on Euroopa Komisjoni osa varieerunud, ulatudes peaaegu kõrvalseisja rollist aktiivse osalejani. Ehkki Eesti suhtes ei saa Euroopa Komisjon anda liitumisläbirääkimistel siduvaid lubadusi ja võtta kohustusi, on komisjonil praegustel kõnelustel aktiivne roll, sest tehnilise töö suurest mahust tulenevalt on eelkõige komisjon võimeline tegema kõneluste käigus esilekerkivate probleemide süvaanalüüsi. Komisjoni aktiivset osa kinnitab ka asjaolu, et ametlikel kõnelusvoorudel teeb lisaks Euroopa Liidu Nõukogu eesistujariigile avalduse ka Euroopa Komisjon.

## **Euroopa Ülemkogu erinevate kohtumiste otsused seoses laienemisega**

Lisaks eespool toodud asutamislepingu sätetele on Euroopa Liit määranud lisatingimusi, millele ühineda sooviv Euroopa riik peab vastama. Sellised täiendavad kriteeriumid määratleti eelkõige majanduslikele ja poliitilistele huvidele tuginedes ning nende läbi soovitakse saavutada EL-i laienemise kaudu *a priori* tulemus, mis oleks võimalikult soodne praegustele liikmesriikidele. Peamised nimetatud tingimused on kokku lepitud Euroopa Ülemkogu ehk liidu liikmesriikide riigipeade ja valitsusjuhtide tippkohtumistel (toimuvad tavapäraselt neli korda aastas) ning reeglina on nende eesmärgiks saavutada, et kandidaatriikides tehtaks kõik vajalikud muudatused enne liitumist, mitte aga pärast ühinemist üleminekuperioodide vältel. Kuna tingimuste täitmise üle ei otsusta sõltumatu hindaja, vaid liit ise ja kuna hindamise muudab omakorda keeruliseks hinnatavate faktorite mastaap, siis on õigustatud küsimus, kuivõrd mõjutavad seda protsessi ka riikide välispoliitilised eelistused ja huvid. Ühtlasi loob see liidule võimaluse mõjutada efektiivselt uute riikide ühinemise aega.

Euroopa Ülemkogu kohtumistel tehtud olulisemad otsused liidu võimaliku laienemise kohta on järgmised:

- Kopenhaageni tippkohtumine 1993. aasta juunis:
  - Kandidaatriikide arengu ja edusammude hindamiseks fikseeriti nn. Kopenhaageni kriteeriumid:
    - Iga liituda sooviva riigi avaldust vaadeldakse eraldiseisvana ja vastavalt objektiivsetele kriteeriumitele.
    - Soovi avaldanud Kesk- ja Ida-Euroopa riigid võivad Euroopa Liiduga ühineda, kui neis on tagatud *institutsioonide stabiilsus, demokraatia, õigusriik, inimõigused, vähemuste kaitse, toimiv turumajandus, võime tulla toime Euroopa Ühenduse sisese konkurentsiga ning luua struktuurne dialoog.*
    - Euroopa Liidu laienemisel on väga oluline Euroopa Liidu võime võtta vastu uusi liikmeid.
- Corfu tippkohtumine 1994. aasta juunis:
  - Küpros ja Malta otsustati kaasata järgmisesse Euroopa Liidu laienemisvooru.
  - Sätestati, et Kesk- ja Ida-Euroopa riigid peavad liitumise eeltingimusena tagama assotsiatsioonilepingute täitmise.
  - Leiti, et valitsustevaheline konverents (IGC – *Intergovernmental Conference*) peab tagama Euroopa Liidu korraliku toimimise enne liitumisläbirääkimiste algust. See tähendab peamiselt institutsioonide reformi läbiviimist.
- Esseni tippkohtumine 1994. aasta detsembris:
  - Anti kinnitus Küprose ja Malta kaasamiseks Euroopa Liidu laienemisvooru.
  - Kesk- ja Ida-Euroopa riikide jaoks kehtestati liitumiseelne strateegia, mis hõlmas struktuurset dialoogi, paremat ligipääsu turule, siseturu meetmete rakendamist ning nn. Trans-Euroopa võrke.
  - Leiti, et Euroopa Komisjon peab analüüsima laienemise mõju nii Euroopa Liidule kui ka liikmesriikidele.
- Cannes'i tippkohtumine 1995. aasta juunis:
  - Sätestati, et liitumisläbirääkimised Küprose ja Maltaga peavad algama hiljemalt kuus kuud pärast valitsustevahelise konverentsi lõppu.
  - Leiti, et Kesk- ja Ida-Euroopa regiooni liitumiseks valmistumisel on eriti tähtis siseturu reeglite ülevõtmine.
- Madridi tippkohtumine 1995. aasta detsembris:
  - Euroopa Liidu laienemises nähti nii poliitilist vajadust kui ka ajaloolist võimalust.
  - Lepiti kokku, et kandidaatriike koheldakse võrdselt.
  - Määrati kindlaks, et ühinemisläbirääkimised Küprose ja Maltaga algavad kuus kuud peale valitsustevahelise konverentsi lõppu.
  - Avaldati lootust, et samal ajal algavad ka läbirääkimised Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega.



- Fikseeriti, et Euroopa Komisjon peab ette valmistama laienemise ülevaate ja *avis*' kandidaatriikide kohta (ja esitama selle pärast valitsustevahelist konverentsi) ning tegema uurimusi laienemise mõjudest põllumajandusele, struktuurpoliitikale ja liidu finantseerimisele.
- Torino tippkohtumine 1996. aasta märtsis:
  - Rõhutati taas, et Euroopa Liidu laienemine on ajalooline võimalus.
  - Leiti, et Euroopa Liit peab pärast laienemist säilitama teovõime ja *acquis communautaire*'i ning hoidma Euroopa ülesehituse aluseid, mis baseeruvad demokraatial, efektiivsusel, solidaarsusel, ühilduvusel, läbipaistvusel ja subsidiaarsusel.
- Firenze tippkohtumine 1996. aasta juunis:
  - Tunnetati vajadust tagada Euroopa Ühenduse institutsioonide teovõime pärast Euroopa Liidu laienemist.
  - Toonitati, et Euroopa Komisjon peab koostama ettekanded laienemise kohta võimalikult ruttu pärast valitsustevahelise konverentsi lõppu, et tagada liitumisläbirääkimiste üheaegne algus nii Küprose ja Malta kui ka Kesk- ja Ida-Euroopa riikidega.
  - Rõhutati taas liitumiseelse strateegia tähtsust.
- Luksemburgi tippkohtumine 1997. aasta detsembris:
  - Otsustati kutsuda kokku Euroopa konverents, mis kujutab endast mitmepoolset foorumit poliitiliseks konsultatsiooniks. Selle eesmärgiks on eelkõige osalejatele üldist huvi pakkuvate küsimuste käsitlemine ning välis- ja julgeolekupoliitikat ning juriidilisi ja sisepoliitilisi küsimusi puudutava koostöö laiendamine ja süvendamine. Eelkõige peeti silmas majandus- ja regionaalset koostööd. Konverents ei täitnud siiski kohe oma peamist eesmärki kaasata koostöösse ka Türgi.
  - Liitumisprotsessi ja läbirääkimiste osas määrati kindlaks:
    - a) läbirääkimiste raamistik – kohtumine kõigi 11 kandidaatriigi esindajatega 30. aprillil 1998;
    - b) süvendatud liitumiseelne strateegia, mis hõlmas liitumispartnerlust (kandidaatriikide valitsuste tegevuskava ja EL-i poolseid prioriteete), ulatuslikumat liitumiseelset finantstoetust ja struktuuriabi (infrastruktuurile ja põllumajandussektorile) alates 2000. aastast ning Euroopa Ühenduse programmide juhtimises osalemist;
    - c) Euroopa Komisjoni *avis*'d ja liitumisläbirääkimised, mille puhul otsustati: "... kutsuda kokku kahepoolsed valitsustevahelised konverentsid 1998. a. kevadel läbirääkimiste alustamiseks Küprose, Ungari, Poola, Eesti, Tšehhi ja Sloveeniaga ...". Samal ajal kiirendatakse läbirääkimisteks ettevalmistumist Rumeenia, Slovakkia, Läti, Leedu ja Bulgaariaga, eriti Euroopa Liidu *acquis*' analüütilise läbivaatuse kaudu";
    - d) kontrollimehhanism ning Euroopa Komisjoni regulaarsed ülevaated ministrite nõukogule alates 1998. aasta lõpust.
- Berliini tippkohtumisel 1998. aasta märtsis lepiti kokku laienenud Euroopa Liidu finantsplan kuni aastani 2007.
- Helsingi tippkohtumisel 1999. aasta detsembris otsustati kutsuda liitumisläbirääkimistele nn. teise laienemisvooru riigid (Läti, Leedu, Slovakkia, Bulgaaria, Rumeenia ja vahepeal liitumisavalduse lahtikülmutanud Malta). Türgile kinnitati kandidaatriigi staatus, kuid teda liitumiskõnelustele ei kutsutud.
- Nizza tippkohtumisel 2000. aasta detsembris nõustus Euroopa Ülemkogu Euroopa Komisjoni poolt 2000. aasta novembris esitatud laienemisstrateegia ja edasiste läbirääkimiste indikatiivse ajakavaga (nn. *roadmap*).
- Göteborgi tippkohtumisel 2001. aasta juunis peab EL hindama nn. *roadmap*'i rakendamist.

## EESTI JA EUROOPA LIIDU VAHELISED ÜHINEMISLÄBIRÄÄKIMISED

Liitumiskõnelused algasid Eesti ja Euroopa Liidu valitsustevahelise konverentsi vormis 31. märtsil 1998 Brüsselis.

### Läbirääkimiste objekt

Liitumisläbirääkimiste objektiks on Euroopa Liidu *acquis communautaire* (lepingute, õigusaktide, kohtuotsuste, ühistegevuste, deklaratsioonide jms. kogu).

### Läbirääkimiste eesmärgid

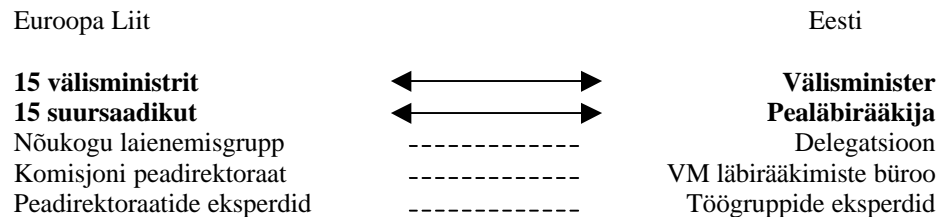
Eesti seisukohast on läbirääkimiste peamiseks eesmärgiks Euroopa Liiduga ühinemiseks võimalikult soodsate tingimuste ja soodsa ajastuse saavutamine. Samas on selge, et need tingimused peavad olema vastuvõetavad ka liidu liikmesriikidele. Peamisest eesmärgist tuleneb aga omakorda rida detailseid probleeme, millele tuleb kõneluste käigus leida lahendused:

- Viia Euroopa Liidu lepingutesse sisse Eesti liitumisega seonduvad vajalikud kohandused.
- Määratleda erandid üldistest lepingusätetest.
- Määratleda üleminekumeetmete iseloom, arv ning ajaline kestvus. Üleminekumeetmete vajadus võib olla tingitud kandidaatriigi majanduslikest ümberkorraldustest, Euroopa Liidu sisereformidest, *acquis'* rakendamisest kandidaatriigi poolt, vajalike rakendusstruktuuride/ametkondade loomisest, rahaliste eraldiste tasakaalustamisest vms.
- Leppida kokku Eesti osamaks Euroopa Liidu eelarves.
- Leppida kokku struktuuri- ja sidusfondide ning muude abirahade eraldised Eestile.
- Määrata Eesti Euroopa Liidu poliitikates osalemise aeg ja iseloom.
- Määratleda vajalikud muudatused Euroopa Liidu ühispoliitikates.
- Määratleda mistahes muud meetmed ühinemise hõlbustamiseks.

Nimetatud probleemide lahendamine on liitumisläbirääkimiste peamiseks ülesandeks. Ühinemiskõneluste tulemuse põhjal koostatakse Eesti liitumislepingu projekt.

### Liitumisläbirääkimiste struktuur

Liitumisläbirääkimised hõlmavad Euroopa Liidu poolel liikmesriike, ministrite nõukogu (välisministrite ehk üldasjade nõukogu) ja selle sekretariaati, Euroopa Komisjoni laienemise peadirektoraati (eelkõige selle Eesti büroo) ning teiste peadirektoarite eksperte. Eestipoolne struktuur koosneb ühinemisläbirääkimiste delegatsioonist, kes saab volitused Vabariigi Valitsuselt, Välisministeeriumi läbirääkimiste büroost ning töögruppide ekspertidelt. Täpsemalt võib Eesti ja Euroopa Liidu vahelistel liitumisläbirääkimistel eristada järgmisi tasandeid:



Ministeeriumite juurde loodud töögrupid (kokku 33) piiritlevad Euroopa Liidu õigusaktid, võrdlevad neid Eesti seadusandlusega, analüüsivad rakendamise mõjusid, kohtuvad huvigruppidega ning osalevad ekspertkohtumistel Euroopa Liidu ekspertidega. Põhiosa töögruppide tööst nn. sõelumise etapil 1998–1999 sisaldas EL-i seadusandluse põhjalikku analüüsi, mida ei olnud Eestis varem tehtud. Samuti võimaldas seda töögruppide võimalikult laiapinnaline koosseis (töögruppidesse kaasati esindajad kõikidest ametkondadest ja haru/huviorganisatsioonidest, kes olid huvitatud ja valmis töögrupi ülesandeid täitma). Euroopa Liidu õigusaktid loeti ekspertide poolt läbi, analüüsiti nende mõju, võrreldi Eesti olemasoleva seadusandluse ja täidesaatva praktikaga ning vajadusel konsulteeriti akadeemiliste ringkondade esindajatega, otsustamaks, kas ülevõtmisest tekib Eestile probleeme või mitte. Esmakordselt Eesti ajaloos teostati sellisel viisil niivõrd detailne ja ainulaadne Eesti riigi seadusandluse ja rakenduspraktika ühtne ülevaade.

Töögrupid on loodud vastutavate ministeeriumite poolt (vt. tabel 1) ning töögruppide juhid on ühinemisläbirääkimiste delegatsiooni liikmed.

Tabel 1

**Euroopa Liiduga ühinemisläbirääkimiste Eesti delegatsiooni töögrupid ning vastutavad ministeeriumid**

VASTUTAV MINISTEERIUM	DELEGATSIOONI TÖÖGRUPID
Majandusministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaupade vaba liikumine</li> <li>• Teenuste vaba liikumine</li> <li>• Tarbijakaitse</li> <li>• Energia</li> <li>• Tööstuspoliitika</li> <li>• Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted</li> </ul>
Rahandusministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finants- ja eelarvesätted</li> <li>• Majandus- ja Rahaliit</li> <li>• Maksustamine</li> <li>• Tolliliit</li> <li>• Statistika</li> <li>• Konkurentsipoliitika</li> <li>• Kapitali vaba liikumine</li> <li>• Finantskontroll</li> </ul>
Keskkonnaministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Keskkonnapoliitika</li> <li>• Kalandus</li> </ul>
Siseministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regionaalpoliitika ja struktuuri vahendid</li> <li>• Sise- ja justiitsküsimused</li> </ul>
Justiitsministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Äriühinguõigus</li> </ul>
Sotsiaalministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Isikute vaba liikumine</li> <li>• Sotsiaal- ja tööhõivepoliitika</li> <li>• Tervisekaitse</li> </ul>
Põllumajandusministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Põllumajanduspoliitika</li> <li>• Põllumajanduse struktuuriabi</li> </ul>
Teede- ja sideministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transport</li> <li>• Telekommunikatsiooni- ja infotehnoloogia</li> </ul>
Haridusministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teadus ja teadusuuringud</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haridus</li> </ul>
Kultuuriministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kultuuri- ja audiovisuaalpoliitika</li> </ul>
Välisministeerium	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühine välis- ja julgeolekupoliitika</li> <li>• Välissuhted</li> <li>• Institutsioonid</li> <li>• Muud teemad</li> </ul>

Tänase seisuga tegelevad läbirääkimiste töögrupid peamiselt Euroopa Liidu uueneva seadusandluse analüüsiga ja on ametkondadevaheliseks koordineerimismehhanismiks. Loomulikult vastutavad töögrupid ka läbirääkimistel tõstatunud probleemide analüüsi ja lahendustepanekute eest. Võib öelda, et ühinemisläbirääkimiste struktuuri ülesehitamise kaudu viidi uuele tasandile kogu Eesti ametkondade omavaheline koostöö eksperttasandil, mis varem praktiliselt puudus. Liitumisläbirääkimiste struktuuri kaudu tekkis ka valitsusvälisel sektoril nii töögruppides osalemise kui ka avalikkuse ja meedia suurenenud tähelepanu kaudu esmakordselt võimalus otseselt mõjutada nii Eesti seadusandluse väljatöötamist kui ka välispoliitilisi seisukohti.

Töögrupi analüüsi põhjal koostab delegatsioon ettepaneku Eesti positsiooniks käsitletava peatüki kohta. Positsioonide ja nende muutmise osas konsulteeritakse eelnevalt Riigikoguga. Välisminister esitab positsiooni arutamiseks Vabariigi Valitsusele. Vastavalt arutelu tulemusele (mandaadile) algatab pealäbirääkija läbirääkimised liikmesriikide selleks volitatud esindajatega (tavaliselt liikmesriikide suursaadikud EL-i juures) vastava peatüki osas, et saavutada esialgne, ajutine kokkuleppe. Delegatsiooni juhina kinnitab välisminister pealäbirääkijate poolt varem saavutatud kokkulepped nn. ministrite tasandi läbirääkimisvoorul ning lahendab lahtiseks jäänud küsimusi.

Kuigi ametlikud kokkulepped sõlmitakse ainult pealäbirääkijate ja välisministrite tasemel, toimub läbirääkimiste käigus valdavalt suure hulga tehnilise informatsiooni vahetamine ja detailide täpsustamine. Loomulikult on formaalse struktuuri kõrval vähemalt sama olulised mitmesugused kohtumised, nõupidamised ja mitteametlikud konsultatsioonid, mis toimuvad välisesinduste, parlamendiliikmete ning valitsusväliste organisatsioonide vahendusel.

Läbirääkimiste struktuuri oluline osa on ka välisministri juurde moodustatud konsultatiivnõukogu, mis arutab kõneluste käigus või Eestis siseriiklikult üles kerkinud olulisi põhimõttelisi probleeme. Konsultatiivnõukogusse kuuluvad peamiste Eesti valitsusväliste organisatsioonide, sh. ametiühingute, tööandjate, ettevõtlusorganisatsioonide, aga ka ülikoolide, juristide, põllumajandustootjate esindajad ja tuntud ühiskonnategelased.

### Läbirääkimiste osapoolte esialgsed positsioonid

Euroopa Liit tugineb ühinemisläbirääkimistel järgmistele seisukohtadele:

1. Kandidaatriik peab täielikult aktsepteerima *acquis communautaire*'i, mis sisaldab:
  - Euroopa Liidu lepingute sisu, põhimõtteid ja eesmärke;
  - Euroopa Liidu lepingute põhjal kehtestatud seadusandlust ja Euroopa Ühenduste Kohtu kohtulahendeid;
  - Euroopa integratsiooniprotsessi vältel vastuvõetud avaldusi ja otsuseid;
  - ühisaktsioone, ühiseid seisukohti, deklaratsioone, kokkuvõtteid ja teisi akte ühise välis- ja julgeolekupoliitika raames;
  - ühisaktsioone, ühiseid seisukohti, allkirjutatud konventsioone, otsuseid, avaldusi ja teisi kokkulepituid akte õigus- ja siseasjade raamistikus ning Euroopa Ühenduse

poolt sõlmitud rahvusvahelisi lepinguid ja liikmesriikide endi vahel liidu tegevuse kohta sõlmitud lepinguid.

2. Võimalikud on ajutised üleminekuperioodid, mis on piiritletud ajas ja sisus ja selgelt põhjendatud ning mis ei muuda Euroopa Ühenduse poliitika.
3. Läbirääkimised toimuvad iga kandidaatriigiga individuaalselt.
4. Niinimetatud Kopenhaageni ja Madridi kriteeriumite ning assotsiatsioonilepingu ja liitumispartnerluse kohustuste täitmine, tuumaohutusnõuete täitmine jms.

Eesti tugineb läbirääkimistel järgmistele seisukohtadele:

- Liitumiseelne periood ei tohi mõjuda Eesti majandusele pärssivalt.
- Läbirääkimise tulemuse üle otsustab rahvas.
- Eesti on nõus võtma täielikult üle *acquis'*.
- Vajalikud võivad olla üleminekuperioodid.
- Eestile rakenduvad teiste kandidaatriikidega võrdsed kriteeriumid.
- Kõnelused peavad toimuma kiirelt ja olema konstruktiivsed.
- Liitumise korral laienevad Eestile teiste liikmesriikidega võrdsed õigused.
- Eestile on ka Euroopa Liidu liikmena tähtsad suhted Läti ja Leeduga; samuti pöörab Eesti tähelepanu suhete arendamisele Ukraina ja Venemaaga.
- Eriline tähelepanu keskendatakse sise- ja justiitsküsimustele.
- Liitumiskõneluste käigus tuleb leida lahendused Eesti eritaotlustele energiapoliitika (sh. aatomienergia otsustuste suveräänsus), põllumajanduse, kalanduse, keskkonna, regionaalpoliitika valdkonnas.
- Eesti on liitumiseks valmis 1. jaanuaril 2003.

Välisministrid esitasid mõlema poole esialgsed positsioonid läbirääkimiste avamisel 31. märtsil 1998 ja on selge, et suures osas toetuvad liitumiskõnelused neile kuni lõpuni. Kõnelused on kohati väga aeganõudvad, keskendudes suure hulga tehnilise informatsiooni vahetamisele (mis samas peab olema koostatud piltlikult öeldes matemaatilise täpsuse ja korrektsusega, rääkimata perfektsest tõlkest). Eriti keerulised on kõnelused nende teemade osas, kus Eestis puudub vastav seadusandlus (ja sageli isegi nägemus sellest), rääkimata poliitilisest kokkuleppes. Näiteks tuli suur osa siseturu seadusandluse "filosoofiast" välja töötada kõneluste toimumise ajal. Sama probleem võib tekkida ka tolli- ja põllumajanduspoliitika mõnede elementide puhul. Niisiis tuleb läbirääkimiste, eriti aga "kodutöö" käigus teha ära ka ulatuslik mõttetöö Eesti edasise arengu kohta, arvestades, et hiljem on antud lubadusi väga raske muuta. Eesti mõnede seaduseelnõude sisu ja vorm on menetluse käigus muutunud kümneid kordi, ja seda sageli väga põhimõttelistes küsimustes. On selge, et see asetab läbirääkimisdelegatsiooni eriti raskesse olukorda, kuivõrd mistahes rahvusvahelistel kõnelustel algab kõik vastastikusest usaldusest ja antud lubaduste pidamisest.

### **Liitumisläbirääkimiste põhimõtted, ülesehitus ja peatükid**

Liitumisläbirääkimised hõlmavad järgmisi etappe:

1. Sõelumine, mis kujutab endast ekspertide kohtumisi, kus võrreldakse Eesti seadusandlust Euroopa Liidu omaga, vahetatakse üksikasjalikku informatsiooni mõlema osapoole ekspertide vahel ning fikseeritakse olukord vastavas läbirääkimispeatükis. Sõelumise aruteludel ja tulemustel ei ole osapooltele siduvat iseloomu. Sõelumise objektiks EL-i poolel on *acquis communautaire*. Kuna ka *acquis'* erinevad elemendid täienevad ja muutuvad kiiresti (EL-i õiguspraktikas näiteks ei muutu vanad õigusaktid uute vastuvõtmisel kehtetuks, vaid kehtivad uuendamata jäänud osas edasi), siis vastavalt kokkuleppele fikseerivad mõlemad pooled n.-ö. ametliku *acquis'* EL-i poolt Eestile üleantavate A ja B nimekirjade kaudu. A nimekirjades sisalduvad õigusaktid on liikmesriikidele siduvad, B nimekirja õigusaktid soovituslikud. Selline süsteem on loomulikult ajutine ja sihtotstarbeline, kuivõrd ta üksnes piiritleb mõlema osapoole jaoks selgelt ja täpselt liitumiskõneluste objekti, kuid ei oma mingit muud süstemaatilist või siduvat õiguslikku eesmärki.
2. Ametlikud kõnelused ja kokkulepped, mis toimuvad kahel tasandil:

- pealäbirääkijate tasemel,
- välisministrite tasemel.

3. Liitumislepingu projekti ettevalmistamine allakirjutamiseks.

Eesti alustas ühinemiskõnelusi Euroopa Liiduga 31. märtsil 1998. aastal. Ehkki läbirääkimiste esimene etapp, nn. sõelumine, lõppes ametlikult 1999. aasta novembris, jätkub ta seni Euroopa Liidu uueva seadusandluse osas. Praegusel hetkel toimuvad juba ametlikud kõnelused pealäbirääkijate ning Eesti ja Euroopa Liidu liikmesriikide välisministrite tasandil – 2001. aasta alguseks on kokku toimunud 14 pealäbirääkijate voozu ja 7 ministrite voozu.

Läbirääkimised tuginevad kahele eelnevalt kokkulepitud põhimõttele:

- Mistahes ühe osapoole seisukoht ühes läbirääkimispeatükis ei mõjuta mingil viisil seisukohta mõnes teises peatükis.
- Läbirääkimiste käigus peatükkide kohta saavutatud kokkulepped ei ole lõplikud seni, kuni pole saavutatud üldist kokkulepet lepingu osas.

Läbirääkimiste hõlbustamiseks on kogu läbirääkimiste objekt ehk *acquis communautaire* jagatud 31 temaatiliseks peatükiks. Eesti esitas aastail 1998–1999 esialgsed seisukohad kõikides peatükkides, v.a. institutsioonide peatükis, mida käsitletakse läbirääkimiste lõppfaasis, ning muude teemade peatükis, kus esialgu ei ole tõstatatud ühtegi küsimust. 2001. aasta veebruari seisuga on saavutatud esialgne kokkulepe kuueteistkümnes peatükis ning need on kõnelustel ajutiselt suletud (vt. tabel 2). Eelkõige on tegemist peatükkidega, mille puhul Euroopa Liidu nõuete rakendamine ei tekita Eestile märkimisväärseid probleeme.

Tabel 2

**Eesti ja Euroopa Liidu vahelistel ühinemisläbirääkimistel  
seisuga 1. veebruar 2001 suletud peatükid**

PEATÜKID	KOKKULEPE
Peatükk 1. Kaupade vaba liikumine	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 4. Kapitali vaba liikumine	Tegemist on alalise erandiga. Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklis 73c punktis 1 (uues redaktsioonis 57.1) ning maksustamise kohta käivas deklaratsioonis nr. 7 sätestatule, tuli Eestil peatada kolmandate riikide suhtes kehtestatud piirangud 31. detsembril 1999. Seega ei või Eesti pärast 31. detsembril 1999 kehtestada kolmandate riikide suhtes uusi piiranguid kapitali vabale liikumisele. Euroopa Liidu liikmesriikide jaoks oli piirangute peatumistähtjaks 31. detsember 1993.
Peatükk 5. Äriühinguõigus	Sisaldab järgmisi kokkuleppeid kaubamärgi kattuvuse ja ravimite ning taimekaitsevahendite patendikaitse osas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Erandjuhtumil, kui tekib konflikt Euroopa Liidu kaubamärkide ja varasemate siseriiklike kaubamärkide vahel, loetakse Eesti siseriiklik kaubamärk varasemaks kui liidu kaubamärk, kui ta on kaitstud või registreerimiseks esitatud enne Eesti ühinemise päeva Euroopa Liiduga. Seega säilitavad kaubamärgi omanikud Eestis ühinemise</li> </ul>

PEATÜKID	KOKKULEPE
	<p>järgselt oma õigused ka sarnase kaubamärgi olemasolul Euroopa Liidus.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ravimite ja taimekaitsevahendite tootjad, kellel on enne ühinemist Euroopa Liidu liikmesriikides ravimitele või taimekaitsevahenditele välja antud patente või täiendava kaitse tunnustusi, võivad nende alusel keelata nimetatud toodete importimise Eestist Euroopa Liidu nendesse liikmesriikidesse, kus patent või täiendava kaitse tunnustus on jõus. Piirang annab lisagarantii ravimitootjaile, kuid samas töötab pigem teoreetilise võimalusena, kuna patendi- või õiguste omaniku ja töötja vahelise kokkuleppe olemasolul piirang ei kehti.</li> </ul>
Peatükk 8. Kalandus	Saavutatud on ajutised kokkulepped liitumisjärgselt Eesti püügiõiguste säilitamise osas rahvusvaheliste kalanduslepingute ja konventsioonide raames. Kõneluste hilisemas faasis lepatakse kokku ka Eesti proportsionaalne püügimaht.
Peatükk 11. Majandus- ja Rahaliit	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 12. Statistika	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 13. Sotsiaal- ja tööpoliitika	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 15. Tööstuspoliitika	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 16. Väike- ja keskmise suurusega ettevõtted	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 17. Teadus ja uuringud	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 18. Haridus, kutseõpe ja noorsoopoliitika	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 19. Telekommunikatsioonid ja infotehnoloogia	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 20. Kultuuri- ja audiovisuaalpoliitika	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 23. Tarbija- ja tervisekaitse	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.

PEATÜKID	KOKKULEPE
Peatükk 26. Välissuhted	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.
Peatükk 27. Ühine välis- ja julgeolekupoliitika	Nii Eesti kui ka Euroopa Liit on nõustunud alates liitumishetkest täitma tingimusteta peatükis sisalduvad vastastikused nõuded ja kohustused.

Ajutine sulgemine on kokkuleppeline mõiste, mille kohaselt antud peatükis kumbagi osapoole jaoks kõnelustel lahendamist vajavaid probleeme ei ole – s.t. nii Eesti kui ka Euroopa Liit nõustuvad peatükist tulenevaid nõudeid täitma alates liitumishetkest ja kumbki ei taotle erilahendusi või on nendes juba kokkuleppele jõutud. Seega pole edasised kõnelused peatükis vajalikud. Samas võivad aga kõneluste osapooled igal ajahetkel enne lõplikku kokkulepet teravikliku lepingu osas ajutiselt suletud peatüki mistahes teema juurde tagasi tulla, kui asjaolud muutuvad või selguvad uued, lahendamist nõudvad küsimused. Mõne peatüki osas on see juba praegu eraldi kokku lepitud.

2001. aasta veebruari seisuga on läbirääkimistel avatud veel need 14 peatükki, milles on vaja saavutada kokkulepped reas läbirääkimisteemades (vt. tabel 3). Seejuures taotleb Eesti mõnes valdkonnas (näiteks keskkond, teenuste vaba liikumine, maksustamine ja põllumajandus) üleminekuperioode, mille puhul Euroopa Liidu nõuded rakenduksid alles aastaid pärast ühinemist.

Tabel 3

**Eesti ja Euroopa Liidu vahelistel ühinemisläbirääkimistel  
seisuga 1. veebruar 2001 avatud peatükid**

PEATÜKID	LÄBIRÄÄKIMISTE TEEMAD
Peatükk 2. Isikute vaba liikumine	<p>Eesti taotleb diplomite ja kvalifikatsioonide tunnustamist ning nende isikute vaba liikumise tagamist, kellel on kolmandate riikide õppeasutuse diplom. Taotlus hõlmab ka neid, kes on alustanud Euroopa Liidu sektoraalsetes direktiivides nimetatud arsti, hambaarsti, proviisori, õe, ämmaemanda ja loomaaarsti kutseõpinguid ajal, mil Eesti õppekavad ja õppe kestus ei olnud vastavuses EL-i nõuetega. Euroopa Liit omalt poolt võib aga esitada ettepaneku piirata tööjõu vaba liikumist teatud üleminekuperioodi jooksul. Eesti peab muuhulgas kaotama kutseregistrisse registreerimisel resideerumisenõude. Lisaks eelnevale on kõneluste objektiks veel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tööjõu liikumisega seotud migratsiooni mõjud Eesti tööturule ja majandusele laiemas plaanis. Siinkohal märgib Euroopa Liit, et tööjõu vaba liikumise puhul on tegemist tundliku küsimusega ja seda arutatakse läbirääkimiste hilisemas staadiumis.</li> <li>• Euroopa Liidu kodanike Eesti avalikus sektoris töötamise õiguslik alus.</li> <li>• Euroopa Liidu määruste täitmiseks vajalikku administratiivse struktuuri arendamine sotsiaalkindlustussüsteemide koordineerimiseks; tasu ja</li> </ul>



PEATÜKID	LÄBIRÄÄKIMISTE TEEMAD
	<p>selle garanteerimine liidu liikmesriikidele Eesti kodanikele osutatud meditsiiniabi eest; lepingud, mis Eestil on sõlmitud mõnede riikidega vältimatu meditsiiniabi osutamiseks jm.</p>
Peatükk 3. Teenuste vaba liikumine	Eesti taotleb üleminekuperioodi hoiuste ja investeringute kohustusliku minimaalse hüvitussumma täielikuks rakendamiseks 20 000 euro ulatuses.
Peatükk 6. Konkurentsipoliitika	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eesti konkurentsiseaduses vajavad täiendamist ettevõtete ühinemiskontrolli ja riigiabi reguleerivad sätted.</li> <li>• Vastavalt assotsiatsioonilepingule kohustub Eesti rakendada konkurentsi peatüki <i>acquis</i>'d juba enne ühinemist.</li> <li>• Eesti peab tagama läbipaistvuse riigiabi valdkonnas, esitama EL-ile aruande riigiabi kogusumma ja lisainfo abiskeemide kohta, kindlustama piisavad ressursid riigiabi järelevalve institutsioonile, et teostada korrapärast riigiabi kontrolli. Samuti peab Eesti töötama välja riigiabi reeglid majandustegevuse eri valdkondadele ja analüüsima seadusi riigiabi seisukohalt. Koostada tuleb Eesti regionaalabi kaart.</li> <li>• Eesti on EL-le esitanud uuritud konkurentsijuhumite kirjeldused, et mõõta konkurentsitingimuste toimimist Eesti turul ning konkurentsiseaduse jõustamispraktikat Konkurentsiameti ja kohtusüsteemi poolt.</li> </ul>
Peatükk 7. Põllumajandus	<p>Kuna põllumajandus on Eestile eriti tundlik valdkond, taotleb <i>Eesti</i> mitmeid üleminekuperioode. Taotlused jaotuvad peamiselt kolme suure gruppi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kokkuleppe savutamine tootmiskvootide, eelkõige piima- ja suhkrukvoodi osas.</li> <li>• Üleminekuperioodid töötlevale tööstusele (eelkõige lihatööstusele).</li> <li>• Ühtse põllumajanduspoliitika mehhanismid, sh. otsemaksed põllumajandustootjatele ja hinnatootuste skeemid (kus Eesti esialgne taotlus ei sisalda mingit erilahendust, vaid teiste liikmesriikide põllumajandustootjatega võrdse käsitluse tagamist).</li> </ul> <p>Sia lisanduvad arvukad spetsiifilised eritaotlused ja tehnilise iseloomuga täiendused, nagu näiteks lisagarantiid loomataudide vältimiseks, metsandusstatistika kogumine jm.</p> <p><i>Euroopa Liidu</i> esialgsed seisukohad on järgmised:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Eesti peab tagama administratiivse suutlikkuse ühtse põllumajanduspoliitika meetmete jõustamisel ja rakendamisel.</li> <li>• Üleminekuperioodide kohta tuleb esitada täpsed</li> </ul>

PEATÜKID	LÄBIRÄÄKIMISTE TEEMAD
	<p>aja- ja tegevuskavad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esitada Eesti põllumajandustoodete hindade prognoos ühinemisel ning plaan hindade järkjärguliseks ühtlustamiseks EL-i hindadega enne liitumist, eriti teravilja, suhkru, loomaliha ja piima osas.</li> <li>• Otsemaksete puhul formuleerib Euroopa Liit oma positsiooni läbirääkimiste hilisemas etapis pärast antud küsimuse üksikasjalikku läbitöötamist; Eesti peab liitumishetkest alates tagama ettemaksete süsteemi ja riikliku ladustamise (<i>public storage</i>) rakendamise.</li> <li>• Vajalik on aja- ja tegevuskava eksporditoetus- teks vajaliku makseagentuuri loomisel, impordi- ja ekspordilitsentside administreerimiseks, ekspordimaksude kogumiseks, interventsioonisüsteemi rakendamiseks, veterinaar- ja fütosanitaarkontrolli ning loomakaitsekontrolli administratsiooni väljaarendamiseks.</li> </ul>
Peatükk 9. Transport	Maanteetranspordi osas avab Eesti oma turu Euroopa Liidule täielikult, kui liit vastab samaga.
Peatükk 10. Maksustamine	Eesti taotleb üleminekuperioodi sigarettide ja suitsetamistubaka aktsiisimäärade harmoneerimiseks ning käibemaksu nullmäära kaotamiseks tuule ja vee jõul toodetavale elektrienergiale. Kõneluste hilisemas faasis esitab Eesti ettepanekud võrdse konkurentsi tagamiseks meretranspordil Läänemerel (laevareisijate maksuvabastus ehk nn. <i>taxfree</i> probleem).
Peatükk 14. Energia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eesti taotleb üleminekuperioodi vedelkütuste 90-päevase kohustusliku miinimumvaru loomiseks.</li> <li>• Eesti taotleb põlevkivile eristaatuse fikseerimist Euroopa Liidu õigusaktides.</li> </ul> <p>Eesti täpsustab oma ettepanekud edasiste kõneluste käigus.</p>
Peatükk 21. Regionaalpoliitika	<p>Eesti tugineb järgnevatele positsioonidele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kogu Eesti territoorium tuleb arvata Euroopa Liidu regionaalpoliitika sihtala 1 hulka. (Sihtala on piirkond, mis saab Euroopa Liidu regionaalpoliitika eesmärgi või liidu algatuse elluviimiseks koostatud programmi raames rahalist toetust).</li> <li>• Eesti tuleb arvata Ühtekuuluvusfondist abisaavate riikide hulka.</li> <li>• Kogu Eesti territoorium tuleb arvata Euroopa Liidu algatuse <i>INTERREG III</i> maismaa- ja merepiirialade vahelise koostöö sihtpiirkondade hulka.</li> <li>• Maaelu arendamisele suunatud Euroopa Liidu</li> </ul>

PEATÜKID	LÄBIRÄÄKIMISTE TEEMAD
	algatuse <i>LEADER</i> rakendamine kogu Eesti territooriumil.
Peatükk 22. Keskkond	<p>Eesti taotleb järgmisi üleminekuperioode:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lenduvate orgaaniliste ühendite emissiooni direktiivi osas taotleb Eesti üleminekuperioodi bensiiniaurude regenererimissüsteemide ehitamiseks sõltuvalt tanklate ja terminaalide käibest.</li> <li>• Asulareovee direktiivi osas taotletakse üleminekuperioodi kanalisatsioonisüsteemide ja reoveepuhastite renoveerimiseks/väljaehitamiseks.</li> <li>• Nitraatide direktiivi osas taotletakse üleminekuperioodi vajalike kaitsemeetmete rakendamiseks.</li> <li>• Joogivee direktiivi osas taotletakse üleminekuperioodi veevarustussüsteemide ja veepuhastusjaamade renoveerimiseks/väljaehitamiseks.</li> <li>• Põhjavee direktiivi puhul taotleb Eesti üleminekuperioodi vajalike kaitsemeetmete rakendamiseks.</li> <li>• Ohtike ainete pinnavette juhtimise direktiivi puhul taotletakse üleminekuperioodi vajalike kaitsemeetmete rakendamiseks.</li> <li>• Prügiladirektiivi täitmisel taotleb Eesti üleminekuperioodi artikli 14 punkti c osas olemasolevate prügilate sulgemiseks ja uute, direktiivi nõuetele vastava prügilatevõrgustiku loomiseks; artikli 14 punkti d puhul energia tootmisel tekkiva põlevkivituha uuendatud ladestamismenetluse väljatöötamiseks ja rakendamiseks.</li> </ul> <p>Eesti on teinud ettepanekuid linnu- ja looduskaitsealade direktiivide lisade täiendamiseks, et tagada Eestile spetsiifiliste liikide kaitse ja teatud liikidele jahipidamisõiguse säilitamine.</p>
Peatükk 24. Sise- ja justiitsküsimused	Eesti on valmis võtma sise- ja justiitsküsimuste <i>acquis'</i> üle liitumise hetkest alates ning ei soovi selles valdkonnas üleminekuperioode ega erandeid.
Peatükk 25. Tolliliit	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuna Eesti kaubanduspoliitika erineb seni oluliselt Euroopa Liidu omast, tuleb Eestil kiirendada eelkõige tollikoodeksi ja selle rakendusmääruste vastuvõtmist.</li> <li>• Eesti peab võtma kasutusele meetmed, mis näitavad tema valmisolekut rakendada ühtset tollimäärade süsteemi alates liitumise hetkest. Tollitariifide ülevõtmise ja nendega seonduvate meetmete rakendamise osas peab Eesti kindlaks määrama vastava ajakava.</li> </ul>
Peatükk 28. Finantskontroll	<p>Olulisteks teemadeks on:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvalifitseeritud töötajaskonna olemasolu sise-</li> </ul>

PEATÜKID	LÄBIRÄÄKIMISTE TEEMAD
	kontrolli ja audiitorkontrolli osas. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ühesuguse kvaliteediga sisekontrolli ja audiitor-kontrolli tagamine valitsusasutustes.</li> <li>• Liitumiseelsete ja liitumisjärgsete struktuurivahendite kasutamine ja kontrollstruktuuride loomine.</li> <li>• Meetmed Euroopa Liidu finantshuvide kaitsmiseks.</li> </ul> Kohapealse kontrolli võimaldamine Euroopa Liidu järelvalveinstitutsioonidele.
Peatükk 29. Finants- ja eelarvesätted	Eesti taotleb, et tema osamaksud Euroopa Liidu eelarvesse viiakse ettenähtud tasemele järk-järgult mitme aasta jooksul.
Peatükk 30. Institutsioonid	-

Isikute vaba liikumise osas on tõenäoline, et Euroopa Liit soovib teha kõnelustel ettepaneku piirata pärast ühinemist kandidaatriikidest pärineva tööjõu pääsu liikmesriikide tööturule teatud üleminekuperioodi vältel. Põhjuseks tuuakse juba praegu väljakujunenud nn. pendeldamispraktikat Kesk-Euroopas, suuri erinevusi palgatasemetes praeguste ja tulevaste liikmesriikide vahel, piiriäärsete alade suurt struktuurset tööpuudust jne. Sellise initsiatiiviga on juba ametlikult esinenud Saksamaa ja seda toetavad ka paljud teised liikmesriigid. Euroopa Komisjon valmistab ette probleemi põhjalikku analüüsi ja ilmselt esitavad liikmesriigid oma ühissesisukoha 2001. kevadel.

Põllumajandust käsitleva peatüki puhul kujuneb kõnelustel omaette keeruliseks probleemiks lahenduse leidmine otsemaksete ja hinnatoetuste küsimuses. Kõik kandidaatriigid on seisukohal, et uute liikmesriikide põllumajandustootjatele peab laienema sama käsitlus ja toetuspakett, mis praeguste riikide põllumajandustootjatele. Samas on tootjahinnad, mille alusel hinnatoetuste skeem töötab, kandidaatriikides mõne toote osas kohati kuni kaks korda madalamad kui liikmesriikides. Loomulikult pole ei Euroopa Liit ega ka kandidaatriigid huvitatud sellest, et hinnatoetuste rakendamisel kasvaksid põllumajandussaaduste hinnad järsult tarbijale või töötlejale, või et kogu toodang ostetaks üles interventsiooniladudesse. Kõneluste tulemus sõltub ilmselt nii mõlema poole mõistusparasest ja loominguilisest lähenemisest kui ka sellest, millises ulatuses on Euroopa Liit valmis tagama otsetoetuste paketi rakendumise uute liikmesmaade tootjatele ning kuivõrd soodsaks/vabaks kujuneb nende riikide põllumajandustoodete pääs ühisturule.

Ehkki sise- ja justiitsküsimustes on Eesti valmis ühinemise hetkest alates üle võtma *acquis'* ning ei soovi selles valdkonnas üleminekuperioode ega erandeid, vajavad selles valdkonnas lahendamist eelkõige järgmised probleemid:

- Ühinemine Strassbourgi 1981. aasta andmekaitse konventsiooniga.
- Viisapoliitika, sh. lennujaama transiitviisa, *on-line* viisaregister, Eesti konsulaaresinduste tegevus sellistes kolmandates riikides, mis on peamised immigratsiooniallikad.
- Piirikontroll ning Euroopa Liidu tulevase välispiiri küsimus, sh. Euroopa Piltkujutiste Arhiveerimise Süsteemiga ühinemine.
- Migratsioon, sh. illegaalse töötamise vastu võitlemine, elamislubade ühtlustatud vorm, perekondade taasühinemine, füüsilisest isikust ettevõtjate (*self-employed persons*) riiki lubamine, Eestis pikaajaliselt resideeruvate kolmandate riikide kodanike staatus, transiit väljasaatmise eesmärgil ning väljasaatmiseks mõeldud ühtne reisidokument, isikute tagasivõtu ja väljasaatmise praktika.

- Pagulased, sh. asüüliavalduste läbivaatamise õiglane ja efektiivne protseduur, Dublini konventsiooni rakendamine, ilmselt põhjendamata varjupaigataotluste kontseptsioon.
- Politseikoostöö, sh. politsei koolitusprogrammid, Europol, jälitamine üle riigipiiri (*hot pursuit*).
- Võitlus pettuse ja korruptsiooniga, sh. Euroopa Liidu finantshuvide kaitse konventsiooni ja selle lisaprotokollidega ühinemine, Majandusliku Koostöö ja Arenguorganisatsiooni 1997. aasta konventsiooni välisriikide ametnike altkäemaksu vastu võitlemise kohta rahvusvahelistes äritehingutes ratifitseerimine.
- Uimastitega seonduvad probleemid, sh. valmistumine osalemiseks Euroopa narkootikumide ja narkosõltuvuse infosüsteemis (*Reitox*), ühinemine kokkuleppega illegaalse kaubitsemise kohta merel jt.
- Tollikoostöö ja ühinemine Euroopa Liidu tollikonventsioonidega.
- Õigusosalane koostöö kriminaal- ja tsiviilasjades, sh. Eesti liitumine *acquis's* sisalduvate rahvusvaheliste konventsioonidega.

## LÄBIRÄÄKIMISTE MÕJURID

### Eesti-välised mõjurid

Läbirääkimiste käiku nii sisus kui ajas mõjutavad paljud tegurid. Suur osa neist on Eesti-välised. Kindlasti on oluliseks mõjuriks Euroopa Komisjoni poolt koostatav iga-aastane nn. eduraport, mille eesmärgiks on anda objektiivne hinnang kandidaatide valmisolekule liitumiseks. Seejuures on eduraportites võimaluse korral eristatud kandidaatriike vastavalt nende valmisoleku astmele. Näiteks 2000. aasta eduraport eristab kandidaatriike eelkõige majandusliku kriteeriumi järgi, mis ei peegelda mitte ainult Euroopa Liidu seadusandluse ülevõtmist, vaid riigi majanduse konkurentsivõimet. Riikide diferentseerimine on oluline otsustamiseks, milliste gruppidega praegused kandidaatriigid liituvad ja millal. Viimatinimetatu on aga omakorda seotud kandidaatriigi poolt kõnelustel tõstatatud läbirääkimisprobleemidega. Euroopa Liit püüab läbirääkimisprobleemide lahendamisel saavutada kokkuleppeid, mis oleksid sarnased kõigi kandidaatriikide puhul. On siiski selge, et selline horisontaalne käsitlus seab konkreetsed kandidaatriigid sageli väga raskesse olukorda, kuivõrd sarnase probleemi põhjused ja lahendusvõimalused on erinevad. Uuena on Euroopa Komisjon 2000. a. eduraportis välja pakkunud ka nn. laienemisstrateegia, mis sisaldab ettepanekuid liikmesriikidele kõneluste tempo tõstmiseks ning läbirääkimispeatükkide käsitlemise ajakava ja ka võimaliku kõneluste lõpptähtaega (enim valmis riikidega 2002. aasta suveks). Isegi kui see nägemus ei lange kokku kandidaatriikide seisukohtadega (mitmel riigil, sh. Eestil on kõnelused juba Euroopa Komisjoni ajakavast ees), on erinevus seisukohtades minimaalne. Peamine on, et Euroopa Komisjon esines otsustavalt "mootorina" hetkel, mil poliitiline tahe EL-i kiireks laienemiseks oli nii mõneski liikmesriigis nõrk.

Teiseks välismõjuriks on kahtlemata üldine olukord Euroopas ja ka maailmas. On selge, et mistahes järsud muutused näiteks Euroopa riikidevahelistes suhetes mõjutavad otseselt ka liitumiskõnelusi ja ühinemise perspektiivi. Laienemisega seoses on liidu kõigil liikmesriikidel oma huvid, mis seostuvad konkreetse regiooniga ja kandidaatriikidega, konkreetsete valdkondadega, mida soovitakse laienemise kontekstis reformida, rahaliste eraldiste ümbersuunamisega jpm. Sõltuvalt asjaoludest avalduvad sellised erihuvid ka kõneluste käigus.

Lisaks mõjutab kõneluste käiku ka laienemisprotsessi üldine poliitiline taust:

- Liitumiskõnelustele kaasatud riikide arvu suurenemine.  
Kuue riigi lisandumine ühinemiskõnelustele Helsingi tippkohtumise otsusega on oluliselt tõstnud liidu töökoormust ning samuti suurendanud võimalusi eri kandidaatriikide ümbergrupeerimiseks lähtuvalt geopoliitilistest kaalutlustest. Sellises olukorras on oluline säilitada riikide individuaalne käsitlus ja vältida laienemisprotsessi politiseerumist.

- Euroopa Liidu sisereformid.  
On ilmne, et seoses liitumisega vajavad muudatusi ka Euroopa Liidu teatud tegevusvaldkonnad – Nizza tippkohtumisel otsustati eelkõige muuta kompaksemaks liidu institutsioone. Iga erilahendus või üleminekuperiood, mis lepitakse kokku uute liikmesriikidega ning eriti neile liidu eelarvest eraldatavad rahalised vahendid võivad põhjustada mõne praeguse liikmesriigi vastuseisu ja tingivad vajaduse keerulisteks EL-i sisesteks läbirääkimisteks, mis omakorda aeglustab integratsiooniprotsessi (näiteks tööjõu vaba liikumise ja autovedude probleemid, sidusfondide tulevik jms.).
- Avalik arvamus.  
Kuna uute riikide liitumislepingud tuleb ratifitseerida liikmesriikide parlamentides ja need peab heaks kiitma ka Euroopa Parlament, on oluline, mida arvab laienemise liikmesriikide avalikkus. Praegu on suhtumine laienemisse liikmesriikide avalikkuse seas väga varieeruv, ulatuses täielikust teadmatusest emotsionaalsete hirmudeni tööpuuduse ja kuritegevuse kasvu pärast. Eelistused tulevaste uute liikmesriikide osas on enamasti seotud tuttavate naaberriikidega. Tundlikes küsimustes, mis võivad mõjutada liikmesriikide elanikke (tööturu olukord, põllumajandustoetused jm.), on seetõttu liikmesriikide valitsused liitumisläbirääkimistel mõistetavalt ettevaatlikud.

Kõnelusi mõjutavad kahtlemata ka Eesti varasemad suhted Euroopa Liiduga, sh. assotsiatsioonilepingu sätete järgimine ja liidu poolt Eesti kohta vastu võetud nn. liitumispartnerluse dokumendi prioriteetsete tegevuste täitmine. Liitumispartnerluse prioriteetide täitmisega Eesti poolt on Euroopa Liit sidunud nii kõneluste jätkumise kui ka Eestile liitumiseelselt antava rahalise toetuse andmise.

## Eesti-sisesed mõjurid

Ühinemisläbirääkimisi mõjutavad ka arvukad Eesti-sisesed tegurid. Üheks on kindlasti Eesti majanduslik ja poliitiline olukord. Kuivõrd Eesti mahajäämus Euroopa riikidest on paljude majandusliku heaolu kriteeriumite järgi jätkuvalt suur, ja sellest tulenevalt on suur ka investeerimisvajadus, siis on Eesti võimalused Euroopa Liidu nõuete kiireks rakendamiseks piiratud. Konkreetselt mõjutab läbirääkimiste käiku iga-aastane riigieelarve, sest korra tegematajätetu võib kanduda rahapuudusel edasi vahetult liitumiseelsesse perioodi või isegi nn. üleminekuperiooditaotluste paketti. Samas on selge, et kui Eesti soovib olla EL-i liikmesriik ja kasutada sellest tulenevaid hüvesid, tuleb tagada enamiku mängureeglite täitmine selliselt, et ei kahjustataks Euroopa Liidu ühispoliitika. Kõige selle saavutamise lühikese aja jooksul asetab suure koormuse nii kandidaatriigi avalikule kui ka erasektorile. Alati võib muidugi väita, et kõigi selliste nõuete/reeglite rakendamisel tuleks kasutada üleminekuperioode, kuid siis kerkib kahtlemata ka küsimus, miks peaks Eesti üldse liidu liikmeks astuma, kui ta ei ole selleks piisavalt valmis. Niisiis aitab Eesti majanduse kiire ja jätkusuutlik areng kaasa ka heaolu kasvule ja sellele, et riigil oleks piisavalt raha investeerimaks elukvaliteedi tõstmisse ja EL-i reeglite rakendamisse.

Eesti liitumisavalduse esitamine 28. novembril 1995. aastal oli poliitiline valik, liitumiskõneluste mandaadi andis vabariigi Valitsus, kes on seotud Riigikogus esindatud poliitiliste parteidega. Seega on ühinemiskõnelustel võetavate seisukohtade näol kahtlemata tegemist ühel või teisel viisil poliitiliste eelistustega. Samas on aga liitumine ja sellega seotud ümberkorraldused Eestis sedavõrd mastaapne protsess, mille sidumine üksnes parlamendiparteide eelistustega oleks täiesti väär. Euroopa Liit oma praeguses väljakujunenud vormis ei jäta ühinemiskõnelustel palju võimalusi selliste lahenduste saavutamiseks, mis lähtuksid ainult teatud poliitilistest eelistustest. Paljude riikide poolt aastate jooksul ühiselt saavutatu ja kokkulepitu, mis mõjutab liikmesriikide tegevusvaldkondi pea igal elualal, toetub enamasti valikutele, mida kitsalt parteipoliitiliselt tasandilt vaidlustada on peaaegu võimatu. Niisiis tuleb liitumiskõnelustel lähtuda kogu riigi jaoks olulistest valikutest. On kahtlemata poliitilise küpsuse küsimus, kuidas seda paratamatust tunnetavad Eesti poliitilised parteid.

Ehkki liitumiskõneluste kulg sõltub küll valitsuse poolt parlamendiga konsulteerides kindlaksmääratud mandaadist, peavad siiski kõik otsustamises osalejad arvestama samuti laiemal avalikkuse arvamusega ja loomulikult riigi kui terviku huvidega. Siinkohal tuleb kahjuks märkida, et seni pole Eesti avaliku arvamuse diskussioonides sageli primaarsed mitte liitumiskõnelustel esilekerkinud probleemide sisu ja taust, nende objektiivsed lahendusvõimalused ja reaalsed alternatiivid, vaid pigem emotsionaalsed, populistlikud ja elarvamuslikud hoiakud.

On tulnud ette olukordi, kus neid hoiakuid on omakorda võimendanud meedia, esitades pinnapealseid väärtõlgendusi. Nii ühiskonnas kui ka meedias on laialt levinud Eesti võimaluste ülehindamine. Kindlasti on sellistele hoiakutele soodsaks fooniks Eesti elanikkonna minevikust pärinev alateadlik hirm sedavõrd kardinaalse muutuse ees nagu ühinemine Euroopa Liiduga, Eesti ühiskonnas hetkel domineeriv identiteediprobleem ja äärmiselt madal kodanikualgatus ja -vastutus. Teisalt on Eesti meedia aidanud viia avalikkuseni tohutu hulga objektiivset informatsiooni EL-i ja Eesti liitumise kohta ja võib väita, et informatsiooni kättesaadavus Eestis on seetõttu piisavalt hea. Eespool toodu tähtsuse mõistmisel tuleb loomulikult mees pidada, et lõpuks peab Eesti liitumislepingu ratifitseerima Eesti Vabariigi Riigikogu ja tänase seisuga on kõik parlamendiparteid ühisel seisukohal ka liitumiseelse referendumi vajalikkuses. Euroopa Liiduga ühinemise asjaolude selgitamisel avalikkusele on väga oluline osa ka parlamendiliikmete selgitustel, sest nagu eespool viidatud, on tegu ikkagi poliitilise valikuga.

Eesti väiksusest ja avatusest tulenevalt erineb Eesti teistest liitumiskõnelusi pidavatest riikidest (eriti aga EL-i liikmesriikidest) selle poolest, et peaaegu kogu informatsioon Eesti seisukohtadest kõnelustel on avalik. See loob omakorda fenomeni, kus kohati ei kujune peamiseks mitte niivõrd kõneluste pidamine EL-iga, vaid Eesti avalikkuse ja meediaga. See aga – kuigi samuti oluline – ei ole liitumisläbirääkimiste peamine ülesanne ja paradoksaalsel viisil võib muuta soodsate kokkulepete saavutamise hoopis raskemaks, sest taktikaline manööverdamisruum kahaneb ja seda ei jäta partnerid kunagi kasutamata. Mitte asjata ei peeta maailmapraktikas tundlike teemade üle kõnelusi rangelt suletud uste taga, saavutades niiviisi parima optimaalse kokkuleppe. Selline lähenemine aga ei oleks Eestis tavapäraselt riigisüsteemi kahtlevalt suhtuvale avalikkusele ilmselt vastuvõetav ja on üldse küsitav, kas sedavõrd mastaapse protsessi puhul olekski see võimalik. Pealegi on tegemist teemade ja probleemidega, mis oma iseloomult ei ole konfidentsiaalsed ja puudutavad kogu elanikkonda. Teisalt aga võib kõnelustel ajuti esinevate raskete olukordade avalikustamine ja ülevõimendamine (ja mõlemat esineb kõigil läbirääkimistel) kaasa tuua ka avalikkuse toetuse vähenemise ühinemisele Euroopa Liiduga. Igal juhul on seni valitud Eesti liitumiskõnelustel nii-öelda “avatud tee”, meediale jagatakse regulaarselt informatsiooni ning sisuliselt on kogu informatsioon läbirääkimiste seisukohtade ja käigu, ekspertkohtumiste ja ametlike kõnelustevoorude ülevaadetega kättesaadav ka Välisministeeriumi koduleheküljel.

Läbirääkimiste konkreetsete mõjuritena tuleb rõhutada aga loomulikult ka Eesti kui väikeriigi administratiivse suutlikkuse probleeme, investeeringuteks vajalike summade vähesust, mõnes sektoris ekspertide vähesust või siis juhtimiskogemuse puudumist jne. Omaette probleem on riigi n.-ö. vähene kaetus sektoraalsete teaduslike uuringute ja analüüsides, seda eelkõige ühiskonnateaduste, riigiõiguse, rahvusvahelise õiguse, keskkonnakaitse, majandus- ja kaubanduspoliitika vallas ning sellistel analüüsidel põhineva diskussiooni puudumine. Teisisõnu, rääkimaks kaasa Euroopas hetkel aktuaalsetel teemadel, nagu riigi ja kodanikkonna suhted (sh. riigiülel tasandil), põhivabadused, immigratsioonipoliitika, subsidiaarsus jne., puudub Eestis hetkel veel tõsiseltvõetav analüütiline baas ja kogemustele toetuv ühiskondlik hoiak.

Erinevalt enamikust teistest Euroopa riikidest puuduvad Eestil ka kogemused EL-i liitumiskõnelustega sarnase unikaalse protsessiga. Kõik, mida tehakse – olgu siis analüüsi, taktika, strateegia, struktuuride, protseduuride vms. osas –, tehakse Eesti riigi ajaloos

esmakordselt. Eestil puudub aastasade, isegi aastakümnete praktilise diplomaatia ja rahvusvahelise suhtluse koolkond ja kogemus, eriti puudub tunnustatud rahvusvahelise õiguse juristide koolkond. Paratamatult toetuvad aga kõik rahvusvahelised kõnelused suures osas just põlvkonniti väljakujunenud, kirjapanemata tavale, aastatepikkusele diplomaatilisele kogemusele, isikutevahelisele suhtlemisele, riikide vahel välja kujunenud ajaloolistele suhetele ja hoiakutele. Teisalt peaks selle teadvustamine sisendama kindlustunnet, et seda põhjalikumalt kaalutakse Eesti poolel igat eelseisvat sammu ka Euroopa Liiduga ühinemiskõnelustel.

Väga olulise osa liitumiskõneluste protsessis moodustavad Euroopa Liidu liikmesriikides asuvad Eesti välisesindused, sest just nendele langeb asukohamaal Eesti suhtes positiivse hoiaku loomine – ja seda mitte ainult otsustajate hulgas, vaid laia avalikkuse seas. Samas tuleb meenutada, et Eesti välisesindused on väga väikesed ja seetõttu on töötajate vastutus ja töökoormus erakordselt suur. Võib siiski liialdamata öelda, et suur osa Eesti riigi edust tänini tuleb kanda ka välisesindustuste efektiivse töö arvele. Loomulikult tuleb esindustel sageli teelda ka Eesti liitumisläbirääkimiste seisukohtade selgitamisega asukohamaa ametkondadele.



## LÕPETUSEKS

Praegused liitumisläbirääkimised erinevad varasematest oluliselt kolmel põhjusel. Esiteks on Euroopa Liidu reeglistik kasvanud viimastest liitumistest saadik märkimisväärselt, moodustades hetkeseisuga üle 12 000 õigusakti. Suur osa sellest on siseturu reeglistik, mis jõustus 1990-ndate aastate alguses ja mille Austria, Soome ja Rootsi (aga näiteks ka Norra ja Island) võtsid üle juba aegsasti enne ühinemist EL-ga või nn. Euroopa majandusruumi lepingu põhjal.

Teiseks erineb praeguste Kesk- ja Ida-Euroopa riikide seadusandlus ja majandus oluliselt varem liiduga ühinenud riikide omast. See on tekitanud olukorra (või pigem õhkkonna), kus lisaks konkreetsete läbirääkimisprobleemide lahendamisele püüavad kandidaatriigid veenda liikmesriike, et nad on liitumispäevaks tõesti valmis kõiki liikmelisuse kohustusi täitma, liikmesriigid aga omakorda püüavad rakendada keerulist ja töömahukat monitooringusüsteemi, mis võimaldaks kandidaatide väiteid ja lubadusi objektiivselt hinnata. Nii kulubki suur osa liitumisläbirääkimiste aruteludest Eesti siseriiklike arengute ja valitsuse tegevuskava täitmise analüüsile, selgitamisele ja põhjendamisele. Samas on oluline, et mõlemad pooled suudaksid oma huvide esitamisel säilitada arusaama, et kõik liitumiseelselt toimuv on siiski Eesti siseriiklik valik ja otsus, kus liidu heatahtlik ja läbipaistev soovitus on tervitatav seni, kuni see ei lähe vastuollu Eesti huvide ja eelistustega ega ole Eestile siduv. Niisiss sõltub läbirääkimiste käik üha enam sellest, kuidas kandidaatriigid suudavad täita kõnelustel antud lubadusi Euroopa Liidu määruste ja direktiivide oma seadusandlusse ülevõtmise ja rakendamise kohta. Eesti esitab pidevalt monitooringuks informatsiooni kõigi läbirääkimistel käsitletud peatükkide osas. Nende alusel koostab Euroopa Komisjon ülevaateid (*scoreboards*), mida liikmesriigid kasutavad läbirääkimiste ja liitumise edasise käigu üle otsustamisel. On selge, et oluline kriteerium mistahes riigi valmisoleku, kavade ning lubaduste hindamisel on ajaline perspektiiv. Eesti on võtnud seisukoha, et siseriiklikult ollakse valmis liitumiseks 2002. aasta lõpuks. Isegi siis, kui see on suhteliselt ambitsioonikas, on tähtaja olemasolu siseriikliku tegevuse süsteemse planeerimise seisukohalt väga oluline. Määravaks sellise tähtaja seadmisel on olnud valitsuse poolt igal aastal kinnitatav eurointegratsiooni siseriiklik tegevuskava.

Kolmas erinevus varasematest liitumisläbirääkimistest on asjaolu, et kõnelustel osaleb üheaegselt väga suur arv kandidaatriike – praeguse seisuga 12 (varem maksimaalselt 4). See on toonud kaasa äärmiselt suure töökoormuse Euroopa Liidu poolel, kes lisaks erinevate kandidaatriikide siseriikliku olukorra ja esitatud läbirääkimistaotluste analüüsile peab võrdlema neid ka horisontaalselt, s.t. võrdlema omavahel erinevate kandidaatriikide taotlusi ühes ja samas küsimuses. Näiteks peavad liikmesriigid 2001. aasta I poolaasta läbirääkimisperioodi jooksul praeguse suhteliselt aeglase kõneluste tempo juures koostama umbes 160 liidu ühispositsiooni, mis kõik eraldi võetuna on äärmiselt põhjalikud dokumendid ja milles on oluline iga detail.

Iseloomustava võrdlusena võib tuua järgmise näite: kui Suurbritannia liitumiskõneluste vältel ajavahemikul 1970–1972 toimus aastas keskmiselt 24 pealäbirääkijate tasemel kõnelustevooru, siis hetkel Eestiga toimuvatel ühinemisläbirääkimistel on neid aastas ainult 4. Seejuures on Euroopa Liidu õigusandlus möödunud kolmekümne aastaga oluliselt suurenenud (lisandunud on näiteks eriti mahukas siseturu reeglistik). Euroopa Liiduga ühisesseisukoha väljatöötamine konkreetses läbirääkimisküsimuses võtab praegu keskmiselt aega kaks kuud.

Loomulikult on igasugune arutelu ühinemisläbirääkimiste tulemuste, nende lõppemise ja Eesti ühinemise aja üle praegu veel spekulatsioon. Samas mõistavad nii kõik kõnelustel osalevad riigid kui ka Euroopa Komisjon hästi, et kõnelustel on mõte siis, kui on olemas ka nägemus, kuhu ja millal soovitakse välja jõuda. Ideaalis peaksid sellised eesmärgid läbirääkimispartnereil

kokku langema. Teatava ajalise visiooni vajalikkus tuleneb ka vajadusest planeerida nii rahalisi kulusid/tulusid, aga samuti arvestamaks muid kaasnevaid asjaolusid, nagu Euroopa Parlamendi valimised, Euroopa Komisjoni volituste tähtaeg, Euroopa Liidu uus eelarveperiood ja võimalus selle otsustamisel osaleda jms. Tegelikuses on loomulikult igal läbirääkimistel osaleval riigil oma optimistlik, realistlik ja negatiivne stsenaarium.

Kuna Eesti liitumissoov tuleneb suures osas eesmärgist tõsta rahva üldist heaolu ja riiklikku turvalisust, tuleks ühinemine saavutada võimalikult kiiresti. Eesti on valitsuse eurointegratsiooni tegevuskava raames võtnud sisemise valmisoleku tähtajaks 1. jaanuari 2003. Sellele toetub ka Eesti seisukoht liitumisläbirääkimistel, et Eesti oleks valmis ühinema EL-iga alates nimetatud kuupäevast. Et see võimalikuks osutuks, peaksid liitumisläbirääkimised lõppema aegsasti. Loomulikult on aga lõplik liitumiskuupäev eraldi läbirääkimisobjekt poolte vahel. Euroopa Liit ei ole praegu soovinud ennast siduda ühegi konkreetse kuupäevaga Eesti liitumiseks, viidates vaid, et see sõltub läbirääkimiste kulgemisest ja lõppemisest. Eesti omakorda on seisukohal, et liitumiskõnelused on enamiku teemade osas võimalik lõpetada 2001. aasta lõpuks. Samas tuleb arvestada, et mõned rasked, tiptasemel poliitilisi kokkuleppeid nõudvad teemad jäävad 2002. aasta algusesse. Tegelikult võib protsess muidugi venida ka oluliselt pikemaks. Eelkõige sõltub see sellest, millise mandaadi annavad liikmesriigid oma läbirääkijatele sisuliste kokkulepete saavutamiseks nendes peatükkides, kus Eesti taotleb üleminekuperioode. Tuleb arvestada, et ühinemisläbirääkimiste tempoga on võimalik mõjutada nii esimestena ühinevate riikide liitumisaega, aga ka liituvate riikide arvu jne., mis kõik võivad teatud hetkedel moodustada ühe või teise liikmesriigi seisukohast olulise strateegilise eesmärgi. Sellise geopoliitika tausta ja detailide analüüs pole aga käesoleva brošüüri ülesanne.

Laienemise võtmeküsimus on, kas uute riikide liitumine algab enne aastat 2005 või hiljem. Kui esimesed riigid liituvad varem, näiteks 2004. aastal, siis liitumiseelsetest protseduuridest lähtuvalt tuleb liitumislepingud alla kirjutada hiljemalt 2002. aasta lõpuks, eelistatavalt aga juba 2002. aasta suvel. See eeldab omakorda, et liitumisläbirääkimiste keerulistes teemades (näiteks põllumajandus) on hiljemalt 2002. aasta alguseks olemas nägemus võimalikest kokkulepetest. Kõik sellised asjaolud võivad loomulikult mõjutada nii kõneluste kulgu kui ka laienemise algust. Alljärgnev on aegrida olulisematest kuupäevadest, mis on vähem või rohkem seotud laienemise alguse ümber toimuva diskussiooniga.

- Nizza lepingu ratifitseerimine liikmesriikides ning parlamendivalimised Saksamaal ja Prantsusmaal 2002. aastal.
- Eesti vabariigi Riigikogu valimised 2003. aastal.
- Euroopa Parlamendi valimised ning Euroopa Liidu uue valitsustevahelise konverentsi algus nn. tulevikudebati põhjal 2004. aastal. Selleks ajaks liitumisläbirääkimised lõpetanud kandidaatriigid osalevad konverentsil hääleõigusega, ülejäänud vaatlejatena.
- 2005. aastal astub ametisse uus Euroopa Komisjon.
- Euroopa Liidu uue eelarveperioodi (ajavahemikuks 2007–2013) kinnitamine 2006. aastal, mis omakorda tähendab, et Euroopa Liidu sisereformide osas, mis seonduvad eelarve kuludega (näiteks ühine põllumajanduspoliitika), tuleb kokku leppida hiljemalt 2006. aastal.

Kuna läbirääkimistel osalevaid kandidaatriike on palju, on lisaks laienemise algusehetkele sama oluline, millise stsenaariumi alusel uute riikide liitumine toimub.

Teoreetiliselt tulevad kõne alla kolm stsenaariumit või nende kombinatsiooni:

- riikide ühekaupa individuaalne liitumine (nn. ooteruum),
- nn. suur pauk – *big bang* (9–10 riiki korraga),
- riikide grupiviisiline liitumine ühe- või paariaastaste vahedega.

Kuigi igal variandil on oma eelised ja puudused, tuleb kõige ebatõenäolisemaks pidada esimest, ühekaupa liitumist. Teine variant eeldab pigem laienemise hilisemat algust ja võib

kaasa tuua avalikkuse toetuse languse, samuti tuleks võib-olla osa läbirääkimistel juba saavutatud kokkuleppeid uuesti üle vaadata. Kolmas variant, eeldusel, et see toetub objektiivsete kriteeriumitele, tähendaks raskeid valikuid riikide grupeerimisel, kuid suurendaks samas ka kõigi kandidaatriikide jaoks peatse liitumise tõenäosust. Millal ja milline variant lõpuks teostub, sõltub liitumisläbirääkimiste edasisest käigust ning sise- ja välispoliitilistest arengutest liikmes- ja kandidaatriikides lähema aasta-paari jooksul.