

# Euroopa Liidu laienemine ja Eesti integratsioon EL-i

<b>EUROOPA LIIDU LAIENEMISPROTSESS</b> .....	<b>2</b>
LAIENEMISPROTSESSI VAJALIKKUS .....	2
EUROOPA LIIDU IDALAIENEMINE KUI VÄLJAKUTSE .....	2
LAIENEMISPROTSESSI ARENG .....	5
ÜHINEMISEELSE STRATEEGIA (PRE-ACCESSION STRATEGY) ALUSTALAD .....	8
<b>EESTI INTEGRATSIOON EUROOPA LIITU</b> .....	<b>12</b>
SISSEJUHATUS .....	12
INTEGRATSIOONI KRONOLOOGIA JA LEPINGUTE RAAMISTIK .....	12
EESTI EUROOPA LIIDU POLIITIKA KOORDINATSIOONIMEHCHANISMID .....	15
<b>LIITUMISLÄBIRÄÄKIMISED</b> .....	<b>17</b>
SISSEJUHATUS .....	17
LÄBIRÄÄKIMISTE OBJEKT JA EESMÄRGID .....	17
LIITUMISLÄBIRÄÄKIMISTE STRUKTUUR JA PÕHIMÕTTED .....	17
EESTI SEISUKOHAD JA POSITSIOON LÄBIRÄÄKIMISTEL .....	19
LÄBIRÄÄKIMISTE LÕPPVAATUS .....	20
HINNANG LÄBIRÄÄKIMISTE TULEMUSTELE .....	21
<b>EUROOPA LIIDU TULEVIK JA REFORMID</b> .....	<b>22</b>
TULEVIKUKONVENDI KORRALDUS .....	22
RIIKIDE POSITSIOONID TULEVIKUKONVENDIS .....	23
KONVENDI TÖÖ LÕPPTULEMUS – EL PÕHISEADUSLIKU LEPINGU PROJEKT .....	24
VALITSUSTEVAHELINE KONVERENTS (VVK) – VÕIMALIKUD ARENGUD .....	24
<b>KORDAMISKÜSIMUSED</b> .....	<b>26</b>
<b>SOOVITAVA LISAKIRJANDUSE LOETELU</b> .....	<b>27</b>
RAAMATUD .....	27
ARTIKLID .....	27
DOKUMENDID .....	27
KÕNED .....	28

# Euroopa Liidu laienemisprotsess

Keit Kasemets, Elo Tuppits

## Laienemisprotsessi vajalikkus

*Majandus- ja rahaliidu (EMU)* loomise ja EL institutsionaalsete probleemide lahendamise kõrval on Euroopa Liidu laienemine olnud viimasel ajal peamiseks võtmevaldkonnaks Euroopa integratsiooniprotsessis. Kümne Kesk- ja Ida Euroopa (edaspidi KIE) riigi ning Malta, Küprose ja Türgi<sup>1</sup> liitumine eeldab ulatuslikke ümberkorraldusi EL toimimispõhimõtetes ja kujundab EL funktsionaalse ning institutsionaalse struktuuri 21. sajandil. Seoses uute riikide liitumisega oli vajalik mitmete Euroopa Liidu siseste reformide läbiviimine (eelkõige institutsionaalne reform, eelarve reform ja ümberjaotavate poliitikate reform). Samuti mõjutab nii suure hulga riikide liitumine EL sisemist ühtekuuluvust ja tasakaalu ning muudab Euroopa identiteedi mõistet ja liidu toimimiseesmärke.

Samas on EL edasine laienemine vajalik, tagamaks stabiilset majanduskeskkonda ning toimivat julgeolekustruktuuri Euroopas. Seda olukorras, kus bipolaarne maailmasüsteem on NSVL lagunemise järel ümber kujunenud multipolaarseks, mitmete tugevate mõjukeskustega rahvusvaheliseks süsteemiks. Uues rahvusvahelises situatsioonis on Euroopa Liidule kaasarääkimisõiguse suurendamiseks vajalik stabiilse ja demokraatliku Euroopa säilitamine läbi KIE riikide sulandamise olemasolevatesse struktuuridesse. Ka KIE riigid on näinud oma edasise iseseisva arengu poliitilise ja majandusliku garantiina kuulumist Euroopa Liitu. Mõtestatud jõupingutuste tegemine kandidaatriikide seadusandluse ühtlustamiseks Euroopa Liidu seadusandlusega tagaks isegi liikmestaatuse mittesaavutamise korral nii majandusliku kui ka poliitilise tasandi stabiilse toimimise ning suurendaks oluliselt riikide haldussuutlikkust.

*Tabel. Euroopa Liidu liikmesriikide ja kandidaatriikide laienemismotiivid*

Euroopa Liidu riigid	Kandidaatriigid
EL prestiiži ja mõjukuse kasv rahvusvahelisel areenil	Olla osa organisatsioonist, mis teeb kõik olulised otsused Euroopa poliitilisel ja majanduslikul arendamisel
Piiriäärsete liikmesriikide ja nende kandidaatriikidest naabri oluline lähenemine	Piiriäärsete liikmesriikide ja nende kandidaatriikidest naabri oluline lähenemine
Poliitiliste ja majanduslike sidemete arendamine ning stabiilsus KIE riikides st. ka julgeoleku tagamist	Poliitiliste ja majanduslike sidemete arendamine ning stabiilsuse ja julgeoleku tagamine
Siseturu laiendamine (kasu tootjatele)	EL turule sisenemine ja turumajanduslike regulatsioonide rakendamine
Investeeringuturgude laienemine	Investeeringute suurenemine
Konkurentsi tugevnemine ja majanduse muutumine paindlikumaks	Põllumajandussektori ja regioonide arendamine läbi EL toetussüsteemi

## Euroopa Liidu idalaienemine kui väljakutse

Laienemisprotsessid on olnud läbi ajaloo oluliseks faktoriks Euroopa ühenduste ja EL sisemiste toimemehhanismide kujunemisel. Alates **Euroopa Ühenduse loomisest** 1958 aastal on toimunud 4 laienemist, mille käigus on liitunud kokku 9 riiki. 1973 aastal liitusid Ühendkuningriik, Taani ja Iirimaa, millele järgnes Kreeka liitumine 1981 aastal ning Hispaania ja Portugali liitumine 1986. Seni viimaseks liitumisprotsessiks kujunes Austria, Rootsi ja Soome ühinemine 1995 aastal.

<sup>1</sup> 2002. aasta lõpul lõpetati liitumisläbirääkimised küll vaid kaheksale KIE riigile ja Maltale ning Küprosele. Bulgaaria ja Rumeenia võivad liitumiskutse saada kõige varem aastal 2007 ning Türgiga saaksid liitumisläbirääkimised alata kõige varem aastal 2004.

Tabel. Riikide liitumisavalduste esitamise ja liikmestaatuse saavutamise kronoloogia

Riik	Avalduse esitamise aeg	Liitumine	Aastad
Taani	September 1967	Jaanuar 1973	5
Iirimaa	September 1967	Jaanuar 1973	5
Ühendatud Kuningriigid	September 1967	Jaanuar 1973	5
Kreeka	Jaanuar 1976	Jaanuar 1981	5
Portugal	Aprill 1978	Jaanuar 1986	7
Hispaania	Aprill 1978	Jaanuar 1986	7
Austria	August 1991	Jaanuar 1995	3,5
Rootsi	August 1992	Jaanuar 1995	2,5
Soome	November 1992	Jaanuar 1995	2

Ükski laienemine ei ole toimunud ilma vastuoludeta. Ühendkuningriik püüdis liikmestaatuse poole juba 1960ndate aastate algusest, kuid eelkõige Prantsusmaa vastuseisu tõttu leidis liitumine aset alles 1970ndate esimesel poolel. Kreeka ühinemine Euroopa Liiduga sai teoks vaatamata teravatele vastuoludele Kreeka ja Türgi vahel ning hoolimata tõsistest kahtlustest Kreeka majanduslikust suutlikkusest ühisturu põhimõtete rakendamisel. Hispaania ja Portugali ühinemine seevastu kutsus esile teravad konfliktid ühise põllumajanduspoliitika ja eelarve valdkonnas. Isegi kõrge majandusliku arengutasemega ning demokraatlikult stabiilsete riikide - Austria, Soome ja Rootsi - liitumine ei kulgenud ilma probleemideta, tuues juba 1990ndate keskel esile puudused Euroopa Liidu institutsionaalses struktuuris.

Käesolev laienemine on olnud siiski oluliselt keerukam nii poliitiliselt kui ka tehniliselt. Seda mitmetel põhjustel:

#### 1. Mitte kunagi ei ole kandidaatriike olnud nii palju

Vastavalt Euroopa Ühenduse lepingule on Euroopa Liidu ukсед lahti kõikidele demokraatlikele Euroopa riikidele, kes on nõus üle võtma väljakujunenud koostöönormid. Kuigi käesolevas laienemisvoorus peeti realselt läbirääkimisi kümne KIE riigi ning kahe Lõuna-Euroopa riigiga: Küpros ja Malta; peab Euroopa Liit tulevikus arvestama veel mitme potentsiaalse uue liikmesriigiga. Kõige kaugemale on liitumissete valmistustega jõudnud Türgi, kes sõlmis ühendusega assotsiatsioonilepingu juba aastal 1963. Juba nimetatutele võib pikemas perspektiivis lisada endised Nõukogude Liidu vabariigid, Jugoslaavia lagunemisel tekkinud riigid ning ehk ka Albaania. Lisaks on küllaltki tõenäoline ka seni liitu mittekuuluvate Lääne-Euroopa riikide ühinemine (näiteks Norra ja Šveits).

Käesoleva laienemisvooru raames peeti liitumisläbirääkimisi 12 riigiga, mida ei saa võrrelda seniste, 3-4 riiki hõlmanud, laienemisprotsessidega ning seetõttu tähendas juba läbirääkimiste protsess iseenesest väga suurt koormust nii EL Komisjonile kui kõigile liikmesriikidele (kõigis EL poliitikavaldkondades tuli liikmesriikidel sisuliselt läbi töötada kõikide liituvate riikide seisukohad). Lisaks eeldab laienemine ulatuslikke institutsionaalseid reforme liidu tasandil, sest EL peab töövõimeliseks jääma ka pärast uute liikmesriikide lisandumist. Avalduse esitanud riikide elanikkond moodustab ligikaudu 30% liidu elanikkonnast ning suurendaks organisatsiooni pindala 1/3 võrra. Eelkõige oli kandidaatide näol (kui 38.6 miljonilise elanikkonnaga Poola ning 22.7 miljonilise elanikkonnaga Rumeenia välja arvata) tegemist väikeriikidega (elanikkond 1,5 – 10,5), mis sunnib ümber vaatama ka liidu kultuuriliste väärtuste põhimõtteid ning poliitilisi eesmärke.

#### 2. Poliitiliste ja majanduslike reformide vajadus KIE riikides

KIE riikide liitumine on problemaatilisem isegi Kreeka, Hispaania ja Portugali liitumisest, sest viimastes oli erinevalt sotsialistliku minevikuga KIE riikidest suurel määral toimiv turumajandus. Kartusest, et senistest väga erinevate uute

liikmesriikide liitumisel võiksid tekkida suured probleemid, kehtestati kandidaatriikidele liikmestaatuse saavutamiseks erilised ühtsed kolmikriteeriumid. Kriteeriumid, mille põhjal hinnatakse kandidaatriikide valmisolekut liikmestaatuse saavutamiseks võeti vastu Kopenhaageni Ülemkogu kohtumisel 1993. aastal. Seetõttu nimetatakse neid ka **Kopenhaageni kriteeriumiteks**.

Lähtuvalt Ülemkogu otsusest leiab liitumine aset niipea, kui kandidaatriik on majanduslikke ja poliitilisi tingimusi täites võimeline võtma endale liikmekohustused.

Liikmelisus nõuab:

- ♦ Et kandidaatriik on saavutanud demokraatia ja õigusriigi põhimõtted ning inimõigusi ja vähemuste austamist ja kaitset tagavate institutsioonide stabiilsuse.
- ♦ Toimiva turumajanduse olemasolu, samuti suutlikkust toime tulla konkurentsiturve ja turujõududega liidu piires.
- ♦ Võimet võtta endale liikmekohustused, kaasa arvatud kinnipidamine Liidu poliitilistest ning majandus- ja rahaliidu eesmärkidest.

Viimane kriteerium hindab eelkõige kandidaatriikide suutlikkust rakendada ellu **EL seadustik**.

### 3. EL seadustik, mida kandidaatriikidel tuleb üle võtta ja aktsepteerida on varasemast oluliselt ulatuslikum

Seadusandlike aktide, standardite ja regulatsioonide akumulatsioon on viimase aastakümne jooksul olnud kiire ulatudes hetkel 100 000 leheküljeni. Pärast 1995. aasta laienemist on majandus- ja rahaliidu projekt jõudnud lõppfaasi. Rohkem tähelepanu on pööratud kulukale keskkonnapoliitikale ning koostööle siseküsimustest. Samuti on suurenenud liidu kodanike põhiõiguste- ja vabaduste ning sotsiaalpoliitika osa liidu esmases seadusandluses. Seega liituvad uued riigid sügavamale integratsiooni astmega ja keerukama liiduga, mis muudab liitumisprotsessi aeganõudvamaks ja komplitseeritumaks.

### 4. Kandidaatriigid on madalama majandusliku arengutasemega ja rohkem põllumajandusele suunatud kui kunagi varem

Seetõttu leiavad just antud valdkonnas aset ulatuslikud muutused. KIE riikide liitumisel suureneks tarbijate arv 100 miljoni võrra (mis on iseenesest positiivne), kuid nimetatud tarbijaskonna ostujõud moodustab vähem kui 1/3 praeguse EL keskmisest. Samuti suureneks põllumajandusmaa pindala poole võrra ning põllumajanduses hõivatud inimeste hulk kahekordistuks. Kui Euroopa Liidus töötab põllumajandussektoris 5-6% tööjõulisest elanikkonnast, siis Poolas on põllumajandussektoris tööd leidva elanikkonna osakaal peaaegu 25%. Kõikide kandidaatriikide keskmine põllumajandussektori tööhõive moodustab ligikaudu 20% nende riikide tööjõulisest elanikkonnast.

Samuti on Ida-Euroopa põllumajandustootmine suunatud just nendele tootegruppidele, mille puhul on traditsiooniliselt ilmnunud suurimad probleemid (ületootmine jne.), mistõttu EL vaatevinklist lähtuvalt ei ole olukord sugugi roosiline.

Lisaks põllumajandussektori probleemidele komplitseerib edukat ja efektiivset liitumist KIE riikide mahajäämus Lääne - Euroopast. Kuigi kandidaatriigid on liitumisprotsessi käigus majanduslikust kiiresti arenenud jääb nende SKP oluliselt alla EL liikmesriikide keskmisele SKP-le küündides vaevu kolmandikuni. Kui kolme Lõuna – Euroopa riigi liitumisel 1980ndate keskel vähenes EL keskmine SKP ligikaudu 6% võrra siis komisjoni prognoosidest lähtuvalt langeks 26 liikmesriigiga liidu SKP 15% võrra.

Seega eeldab laienemine lisaks institutsionaalsele reformile ka eelarve reformi, mis seisneb ennekõike ühise põllumajanduspoliitika ja struktuuripoliitika põhimõtete muutmises.

### 5. Kandidaatriigid kuuluvad “teise” julgeolekutsooni

Laienemise geopoliitilist ja julgeolekupoliitilist mõõdet ei saa kindlasti alahinnata. Kui eelnevalt eksisteeris EL stabiilses bipolaarses maailmas, siis laienemine saab teoks pigem ebastabiilsemas Külma sõja järgses keskkonnas, kus KIE riigid moodustavad puhvertsooni kahe endise jõukeskuse vahel. Liidu laienemine toob endaga kaasa kogu rahvusvahelise süsteemi julgeolekustruktuuride ümberkorraldamise, olles tihedalt seotud NATO laienemise ja Venemaa ning Lääne-Euroopa vaheliste suhetega.



Laienemiskriteeriume võib iseloomustada kui suhteliselt üldisi määratlusi, mis tulenesid liikmesriikide kartustest laienemisega seotud ohtude suhtes. Nii poliitilised kui ka majanduslikud kriteeriumi rõhutasid demokraatliku ühiskonna ja turumajanduse toimimis põhimõtete rakendamist eeltingimusena liikmestaatuse saavutamisel.

### Ühinemiseelsest strateegiast liitumisläbirääkimisteni

Valmistamaks KIE riike ette liitumiseks määratleti *Ülemkogu Esseni tippkohtumisel* (detsembris 1994) ühinemiseelse strateegia alustalad. Konkreetse strateegia väljatöötamisega astuti pikk samm reaalse liitumise suunas, minnes poliitilistelt avaldustelt üle praktilisele tegutsemisele.

Strateegia põhielementideks kujunesid:

- (a) [assotsiatsioonilepingud](#);
- (b) PHARE finantsabi programm;
- (c) [struktureaalne dialoog](#) eesmärgiga arutada ja analüüsida ühise huvi valdkondi.

1995 aastal avaldas komisjon **Valge raamatu** 'Assotsieerunud Kesk- ja Ida-Euroopa riikide ettevalmistamine integreerumiseks Euroopa Liidu siseturgu (*Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for the Integration into the Internal Market of the Union*)', mis andis kandidaatriikidele ülevaate siseturu seadusandlikust raamistikust ning olulisematest õigusaktidest ning mille peamiseks eesmärgiks oli anda kandidaatriikidele juhtnööre seadusandluse lähendamisel siseturu seadustikuga.

Raamat määratleb kolm 'käsku':

- ◆ sektoraalsete võtmete meetmete identifitseerimine ja lähendamise järjestuse määramine;
- ◆ seadusandluse efektiivseks rakendamiseks vajalike struktureaalsete reformide läbiviimine;
- ◆ Phare programmile toetava intensiivse ja selge ühinemiseelse programmi väljatöötamine.

Lisaks majanduspoliitilise suuna näitamisele andis just Valge raamat selgust kandidaatriikide ees seisva ülesande raskusest, kuna seadusandluse rakendamine peab teoks saama sootuks madalamalt arengutasemelt eeldades pikka hüpet edasi. Kandidaatriikide puhul ei tähenda iga seadusandliku akti rakendamine marginaalset muutust vaid olulist poliitilist valikut.

*Ülemkogu Madridi tippkohtumisel* (detsembris 1995) arutasid liikmesriigid põhjalikult liidu laienemisega seotud küsimusi, tuues välja sisemiste reformide vajaduse ning ühildatud seadusandluse efektiivse rakendamise tähtsuse kandidaatriikide poolt. Ülemkogu pidas vajalikuks:

- (a) liitumisavalduse esitanud riikide liitumisprotsessiks valmisoleku analüüsi teostamist;
- (b) laienemisest tulenevate finantsraamistiku muutuste detailset analüüsi;
- (c) ajakava määratlemist laienemise mõjude selgitamiseks.

Lähtuvalt Euroopa Liidu lepingust tegi Ülemkogu komisjonile ülesandeks edastada arvamus KÕIGI avalduse esitanud KIE riikide olukorra kohta, mille põhjal Ülemkogul oleks võimalik teha otsused liitumisläbirääkimiste alustamiseks ning töötada välja pakett liidu reformimiseks ja laiendamiseks.

Arvamuse (*pr. k. avis; ingl. k. opinion*) andmiseks koostas komisjon kandidaatriikidele identse, spetsiaalselt selleks otstarbeks välja töötatud, ligikaudu 165 lehekülje pikkuse küsimustiku (*pr. k. questionnaire*), mille eesmärgiks oli saada ülevaade riikide majanduslikust ja poliitilisest olukorrast lähtuvalt Kopenhaageni kriteeriumitest. Komisjon esitas kandidaatriikidele küsimustiku aprillis 1996 ning pärast vastuste (1000-5000 lk. riigi kohta) analüüsimist avaldas arvamuse koos Liidu reformipaketiga **AGENDA 2000**.

**AGENDA 2000** koosnes kolmest osast:

1. Tugevama ja laiema Euroopa suunas
2. Ühinemiseelse strateegia tugevdamine
3. Arvamused 10 kandidaatriigi kohta

I osa toob komisjon välja valdkonnad, mida enne laienemist tuleks tugevdada ja reformida ning kandidaatriikide võtmetähtsusega valdkonnad.

II osa Agendast määratleb laienemise põhimõtted erinevates poliitikavaldkondades, liitumisläbirääkimiste aluspõhimõtted, liitumispartnerluse programmi kandidaatriikidele ning liidu finantsabiraamistiku 2000-2006.

III osa Agendast omandas erilise tähtsuse, kuna komisjoni arvamus kandidaatriikide olukorra kohta oli aluseks liitumisläbirääkimiste alustamiseks. Komisjon võttis aluseks Kopenhaageni kriteeriumid teostades järgmise liigenduse:

- ♦ poliitilised kriteeriumid: demokraatia, inimõigused
- ♦ majanduslikud kriteeriumid: turumajandus, konkurentsiturv, rahaliidu III etapp
- ♦ liikmestaatusega kaasnevad siseturg, teiste valdkondade EL seadustik, võimalikud riskid kohustused:
- ♦ administratiivne suutlikkus: haldussuutlikkus, õigussüsteem

Hinnates kõiki kriteeriume 3 palli süsteemis (välja arvatud siseturg, teiste valdkondade seadustik ja haldussuutlikkus, mida hinnati 4 palli süsteemis) kujundas komisjon KIE kandidaatriikide paremustabeli.

*Tabel. KIE kandidaatriikide paremusjärjestus Agenda 2000 analüüsi põhjal*

Ungari	33
Poola	32
Tšehhi	29
Sloveenia	25
Eesti	24
Slovakkia	23
Leedu	19
Läti	18
Rumeenia	13
Bulgaaria	10
Maksimum	33

Kuigi komisjoni arvamus ei ole asutamislepingute kohaselt Ülemkogule otseselt siduv (näiteks Kreeka liitumisel Ülemkogu komisjoni arvamus ei lähtunud), tõmmati just 1997 aastal antud paremusjärjestuse alusel piirjoon kandidaatriikide vahele eraldades esimese ja teise läbirääkimiste grupi riigid. Agenda 2000 tähistas ka ühe etapi lõppemist laienemisprotsessis, luues aluse konkreetsete läbirääkimiste alustamiseks kandidaatriikidega ning määrares liidu edasise kursi laienemissuunal.

Lähtuvalt komisjoni arvamusel otsustas **Ülemkogu Luksemburgi tippkohtumisel** (1997) alustada 1998 aasta märtsis liitumisläbirääkimisi kümne KIE riigi ja Küprosega ning seejärel jätkata kahepoolsete läbirääkimistega viie KIE riigi (Ungari, Tšehhi, Poola, Eesti, Sloveenia) ja Küprosega. Lisaks põhimõttelisele liitumisläbirääkimiste käivitamise otsusele tegi Ülemkogu mitmeid laienemisprotsessi seisukohalt tähtsaid otsuseid.

Seoses nn. 'piirjoone tõmbamisega' kandidaatriikide vahele kerkis teravalt üles küsimus, kuidas hõlmata ka teise grupi kandidaatriigid edasisse liitumisprotsessi. Kandidaatriikide vahetu kaasamise tagamiseks otsustas Ülemkogu kokku kutsuda **Euroopa konverentsi**, mille peamise eesmärgina määratleti osalejatele üldist huvi pakkuvate küsimuste käsitlemine ning koostöö laiendamine ja süvendamine II ja III samba (ühine välis- ja julgeolekupoliitika ning õigus- ja siseasjade koostöö) valdkondades ning majanduse ja regionaalkoostöö alal.

Teadvustades kandidaatriikide ja EL liikmesriikide ning institutsioonide suurema koostöö vajadust ning mõistes liituvate riikide poolt teostatavate reformide ulatust ja komplitseeritust otsustas Ülemkogu ellu kutsuda süvendatud

ühinemiseelse strateegia, mis hõlmas nii liitumispartnerlust ja suurendatud liitumiseelset abi kui ka kandidaatriikide laiendatud võimalusi liidu koostööprogrammides osalemiseks.

## Ühinemiseelse strateegia (pre-accession strategy) alustalad

1. Assotsiatsioonilepingud
2. Liitumispartnerlus (*accession partnership*)
3. NPAA (*National Programmes for the Adoption of the Acquis*)
4. Ühinemiseelne finantsabi raamistik
  - Phare
  - ISPA
  - SAPARD
5. Rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide investeringud (IFI)
6. Osalemine Euroopa Ühenduse koostööprogrammides ja agentuuride töös

### 1. Assotsiatsioonilepingud

Euroopa lepingud (*Europe Agreements*) ehk assotsiatsioonilepingud sõlmiti kõikide kandidaatriikidega. Lepingud hõlmavad kaubavahetusega seotud küsimusi, poliitilist dialoogi ja finantsabi raamistikku, seadusandluse ühtlustamise probleemistikku ning teisi koostöövaldkondi (sh. tööstus-, keskkonna- ja transpordisektor ning tollipoliitika).

Tabel. Assotsiatsioonilepingute sõlmimine ja jõustumine

Riik	Lepingu sõlmimine	Lepingu jõustumine
Ungari	Detsember 1991	Veebruar 1994
Poola	Detsember 1991	Veebruar 1994
Bulgaaria	Märts 1993	Veebruar 1995
Tsehhi	Oktoober 1993	Veebruar 1995
Rumeenia	Veebruar 1993	Veebruar 1995
Slovakkia	Oktoober 1993	Veebruar 1995
Eesti	Juuni 1995	Veebruar 1998
Läti	Juuni 1995	Veebruar 1998
Leedu	Juuni 1995	Veebruar 1998
Sloveenia	Juuni 1996	Veebruar 1998
Türgi	September 1963	Detsember 1964
Malta	Detsember 1970	Aprill 1971
Küpros	Detsember 1972	Juuni 1973

Majanduslikust mõõtmest lähtuvalt oli taoliste lepingute eesmärgiks luua vabakaubanduse põhimõtetel tuginev kaubandustsoon EL liikmesriikide ja kandidaatriikide vahel, mis põhineb vastastikkusel koostööl, kuid rakendub asümmeetriliselt (st. et EL liberaliseerib kaubavahetuspõhimõtted kiiremini kui kandidaatriigid). Küprose, Malta ja Türgiga sõlmitud lepingud katavad põhimõtteliselt sarnaseid valdkondi, kuid jätavad välja poliitilise dialoogi raamistiku kujundamise ning sisaldavad selgelt määratletud eesmärki - tolliliidu moodustamist.

Lähtuvalt lepingutest ei tohtinud pärast lepingute jõustumist kehtestada tollimakse ega kvantitatiivseid piiranguid EL liikmesriikide ja kandidaatriikide kaubavahetuses. Juba olemasolevate piirangute kaotamiseks nägid lepingud ette üleminekuperioodi, võimaldades sujuvat üleminekut liberaalsele majanduspoliitikale:

Bulgaaria, Tsehhi, Ungari, Poola, Rumeenia, Slovakkia	10 aastat
Sloveenia	6 aastat
Läti ja Leedu	mitte hiljem kui 31.dets. 1999

Eesti puhul üleminekuperioodi ei kehtestatud.



Poliitisel tasandil loiid lepingud institutsionaalse struktuuri, mis kujundasid poliitilise dialoogi raamistiku ja moodustasid lepingu rakendamise-, haldamise ja järelevalve mehhanismi.

**Assotsiatsiooninõukogu** (*the Association Council*) on lepingute rakendamise järelevalvet teostav organ. Nõukogu on moodustatud ministrite tasandil (reeglina välisminister) hõlmates lisaks kandidaatriigi esindajale Ülemkogu ja komisjoni esindajaid.

Nõukogu peamisteks lepingust tulenevateks funktsioonideks on kahepoolse poliitilise dialoogi hoogustamine ja lepingu edasiarendamine nendes valdkondades, mida alge kokkuleppega ei reguleeritud. Samas peaks antud organ täitma ka laiemaid ülesandeid integreerides kandidaatriike liidu struktuuridesse.

**Assotsiatsioonikomitee** (*the Association Committee*) on ametnike tasandil moodustatud nõukogu tugistruktuur, kus valmistatakse ette nõukogu istungid ja tehakse ära enamus tööst. Reeglina komitee otsuseid ei tee, kuid nõukogu võib teatud osa oma otsustusõigusest delegeerida ka komitee tasandile. Nõukogul on võimalus luua ka poliitikavaldkondade alakomiteesid (näiteks: põllumajandus, kaubandus), mis teostavad aruandlust läbi assotsiatsioonikomitee. Komitee istungite päevakord koosneb reeglina neljast osast: EL poliitilised ja majanduslikud arengud; kaubavahetusega seotud küsimused; teised koostööküsimused (näiteks Phare); alakomiteede aruanded.

**Parlamentaarne assotsiatsioonikomitee** (*the Association Parliamentary Committee*) on parlamentaarsel tasandil moodustatud komitee, mis koosneb kandidaatriigi parlamendi ja Euroopa Parlamendi liikmetest ning saab teha ettepanekuid assotsiatsiooninõukogule. Reaalsuses toimub parlamentaarne komitee teistest lepinguga loodud institutsioonidest suhteliselt eraldatult.

#### *Assotsiatsioonilepingute mõju kandidaatriikidele*

Kuigi assotsiatsioonilepingutega süvendati integratsiooni KIE riikide ja EL vahel olulisel määral jäi tegelik integratsiooni aste siiski oluliselt alla kõlavatele deklaratsioonidele, seda ennekõike kaubavahetuse ja poliitilise integratsiooni osas.

Kuna lepingutega säilisid kaupavahetuse kvantitatiivsed piirangud mitmetele kandidaatriikide põllumajandus-, kalandus- ja tekstiilitoodetele tekkis olukord, kus Euroopa Liidu riikide tooted pääsesid suhteliselt vabalt KIE riikide turule. See tähendas konkurentsi suurenemist KIE riikides, mida ei tasakaalustanud EL turgude samaväärne avanemine.

Kahetsusväärset moodustavad just kaubavahetuspriirangutega majandusharud ulatusliku osa kõikide KIE riikide majanduspotentsiaalset, mistõttu kadusid kaubanduspriirangud konkurentsivõimelisele toodangule. Samuti ei kõrvaldanud assotsiatsioonilepingud kõiki kaupade ja inimeste piiriületuskulusid ning ei taganud piisavat stabiilsust suurendamiseks kandidaatriikide atraktiivsust välisinvestorite silmis.

Seega saab teha järelduse, mille kohaselt täisliikme staatus võimaldab võrreldes assotsiatsioonilepingus sätestatud staatusega kandidaatriikide majanduslikku positsiooni oluliselt parandada.

Poliitilise integratsiooni puhul saab selgelt välja tuua toimiva institutsionaalse raamistiku puudumise. Kuigi kandidaatriigid lootsid assotsiatsioonilepinguga loodud institutsioonidest väljundit EL tasandile ning mehhanismi, mille kaudu otsustamises kaasa rääkida olid riikide võimalused otsuste tegemisel kaasa rääkida küllaltpiiratud.

## **2. Liitumispartnerlus**

Liitumispartnerluse programm loodi Ülemkogu Luksemburgi tippkohtumisel (detsembris 1997) ning seda võib nimetada ühinemiseelse strateegia põhivahendiks. Sarnaselt assotsiatsioonilepingutega käivitusprogramm kõikide ühinemiskutse saanud riikide puhul.

Programmi peaesmärgiks on 'ühtse raamistiku kujundamine taotlejamaadele antavale abiprogrammidele.' Lähtuvalt liitumiskriteeriumide täitmise prioriteetsetest tegevustest määratletakse liitumispartnerluse raames riigi ja EL koostöös iga kandidaatriigi puhul kolmeastmelised tegevuseesmärgid: lühiajalised (1 aasta), keskpikad (2 aastat) ja pikad (kuni 5 aastat); suunates finantsabi kahe esimese tasandi eesmärkide täitmisele ning seades finantsvahendite mahu sõltuvusse eesmärkide täitmise tulemuslikkusest. Liitumispartnerluse täitmise seirefunktsioon on asetatud komisjonile, mis teostab

igaaastat monitooringut ning võib eesmärkide täitmata jätmise korral teha ettepaneku teatud osa abiprogrammide blokeerimiseks.

### 3. NPAA

NPAA-d võib käsitleda kui liitumispartnerluse üht osa. Tegemist on kandidaatriigi valitsuste poolt välja töötatud igaaastase tegevuskavaga Euroopa Liiduga liitumiseks (Eestis vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liiduga integreerumiseks<sup>2</sup>), mis käsitleb siseriikliku seadusandluse ühtlustamist ning seadusandluse rakendamiseks vajalikke institutsionaalseid ja funktsionaalseid vahendeid *EL seadustiku* valdkondade kaupa. Samuti analüüsib NPAA aasta jooksul toimunud arenguid (nii edusamme kui ka tagasimekuid) ning seadusandluse ühtlustamise ja rakendamise finantsraamistikku. NPAA struktuur lähtub liitumispartnerluses määratletud kolmetasandilistest tegevuseesmärkidest sisaldades ka konkreetseid tähtaegu seaduste väljatöötamiseks ja vastuvõtmiseks ning vajalike institutsionaalsete muudatuste elluviimiseks.

NPAA täitmine on komisjonile ka üheks olulisemaks kandidaatriikide edusammude hindamise aluseks, mille põhjal valmib komisjoni igaaastane [Eduaruanne](#) (*Progress Report*).

#### *Tüüpprobleemid siseriikliku seadusandluse ühtlustamisel ja EL seadustiku rakendamisel*

Eelkõige võib seadusandlike probleemide kõrval kandidaatriikide suurimate probleemidena nimetada ühtlustatud seadusandluse rakendamiseks vajaliku suutliku institutsionaalse struktuuri kujundamist ning *seadustik* rakendamise kulukust.

Edukas seadusandlik tegevus seadusandluse ühtlustamiseks ei taga veel EL seadustiku efektiivset ülevõtmist, kuna lähtuvalt kandidaatriikide ja liikmesriikide erinevast arengutasemest ning liituvate riikide vähesest poliitika planeerimise, formuleerimise, elluviimise ja hindamise kogemusest tekivad sageli probleemid seaduste reaalset rakendamisel, samuti eeldavad vastuvõetud seadused reeglina ulatuslikke kulutusi. Ka komisjon on kandidaatriikidele suunatud Valges raamatus (1995) rõhutanud asjaolu, mille kohaselt riikidel tuleb siseturuga liitumiseks kindlustada seaduste efektiivne toimimine.

Lähtuvalt komisjoni analüüsist on seadusandluse ühtlustamisel ja seadustiku rakendamisel vajalik:

- ◆ analüüsida puudusi seaduste toimimises ja püüda minimeerida kulud nende kõrvaldamiseks;
- ◆ analüüsida, kas seaduse täitmiseks on vaja vastu võtta ka teiseseid õigusakte ning kas ühtlustatud seadusandlus ei ole vastuolus teiste siseriiklike aktidega;
- ◆ ehitada üles institutsionaalne võrgustik, mis tagaks seadusandluse efektiivse täitmise;
- ◆ oluliselt tihendada koostööd kohalike omavalitsuste, mittetulundussektori ja erasektoriga;
- ◆ tagada ministriumide vaheline koostöö ja koordinatsioon seadusandluse formuleerimisel ja rakendamisel;
- ◆ tagada erinevate haldustasandite informeeritus seadusemuudatustest.

Samuti ei tohi tähelepanuta jätta, et EL seadustiku näol on tegemist nn. *liikuva märklauaga*. EL seadusandlus areneb kogu aeg, seega tuleb siseriiklikult tagada mehhanism, mis jälgiks Liidu ja kandidaatriigi seadusandluse ühildatust ning looks tingimused vajalike seadusemuudatuste tegemiseks pärast aktide ühtlustamist.

### 4. Ühinemiseelne finantsabi raamistik

*Ülle Kurvits, Keit Kasemets*

Ühinemiseelse finantsabi eesmärgiks on finantseerida kandidaatriikide liitumiseelseid projekte ning valmistada KIE riigid Euroopa Liiduga ühinemiseks ette. Samuti aidatakse finantsabi raames kandidaatriikides luua liitumise hetkeks juba toimiv mehhanism **Euroopa Liidu struktuurifondidest** finantsvahendite taotlemiseks ning selle otstarbekaks, reeglipäraseks ja efektiivseks kasutamiseks.

<sup>2</sup> Alates 2003. aastast ELÜSK – Euroopa Liiduga ühinemisvalmiduse saavutamise kava, mille koostamine ja täitmine on juba Eesti enda initsiatiiv võimaldamaks paremini koordineerida liitumissettevalmistusi (vt tegevuskavasid <http://www.eib.ee/pages.php/01030104>)

Eelstruktuurivahendite hulka loetakse põllumajanduse ja maaelu arendamise programmi SAPARD (*Special Assistance Programme for Agriculture and Rural Development*) ning keskkonna ja transpordiinfrastruktuuridele keskenduvat programmi ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*). Lisaks nimetatud eelstruktuurivahenditele toimib ka laiaulatuslik PHARE abiprogramm, mis keskendub liikmesriikide sotsiaal-majanduslikule arengule, administratiivse suutlikkuse tõstmisele ning seadusandluse harmoneerimise hõlbustamisele.

Hetkel toimiv finantsabi raamistik kujundati välja **Ülemkogu Berliini tippkohtumisel** (1999), mil ühinemiseelset abi kandidaatriikidele otsustati kahekordistada määratledes perioodil 2000-2006 iga-aastaseks toetuste mahuks 3,120 miljonit eurot. Juhul kui teatud hulga riikide liitumine toimub enne 2006 aastat, jagatakse summa allesjäänud kandidaatriikide vahel.

Euroopa Liit eraldab ühinemiseelse finantsabi raames **rahalisi vahendeid** kandidaatriikidele perioodil 2000-2006 ühe aasta lõikes alljärgnevalt:

Eelstruktuurifond	Summa kandidaatriikidele (euro)	Summa Eestile (euro)	Summa Eestile (euro)	Struktuurifondi analoog
<b>PHARE</b>	1,5 mld	Ca 12 milj	187 milj	ERDF & ESF
<b>SAPARD</b>	0,54 mld	Ca 12,3 milj	189 milj	EAGGF
<b>ISPA</b>	1,04 mld	Kuni 33 milj	515 milj	Ühtekuuluvusfond

Ühinemiseelset finantsabi on lähemalt käsitletud käesoleva õppematerjali III osas (Euroopa Liidu poliitika) peatükis “Regionaalpoliitika” alapeatükis “EL regionaalpoliitika ja Eesti ettevalmistamine liitumiseks”.

## 5. Rahvusvaheliste finantsinstitutsioonide investeeringud (IFI)

1998 sõlmiti vastastikkuse arusaamise memorandum Euroopa Komisjoni ning Euroopa Rekonstruktsiooni ja Arengupanga (EBRD) ja Maailmapanga (WB) vahel. Oktoobris 1998 liitusid memorandumiga *Nordic Environment Finance Corporation* (NEFCO), *the Nordic Investment Bank* (NIB), *the International Financial Corporation* (IFC), Euroopa Sotsiaalarengu Fondi nõukogu (SDF). Lähtuvalt koostöömemorandumist aitavad ka rahvusvahelised finantsinstitutsioonid läbi sihtotstarbelise fondi loomise kaasa kandidaatriikide pingutustele EL nõudmiste täitmisel ja riikide liikumisel Euroopa suunal.

## 6. Osalemine Euroopa Ühenduse koostööprogrammides ja agentuuride töös

Ühenduse koostööprogrammid on ellu kutsutud eesmärgiga tõhustada koostööd liikmesriikide vahel konkreetsetes poliitikavaldkondades (tervishoid, keskkond, uuringud, energia) ning toetada haridusalased koostööprojekte. Kandidaatriikide lähtekohast seisneb programmide põhiline kasutegur EL toimimisstruktuuride tundmaõppimises ning tudengite, õppejõudude, teadlaste ja ka avalike teenistujate vahetuse hõlbustamises.

Samuti on käivitunud kandidaatriikide osalemine EL agentuuride töös, mis tõhustab riikide sulandumist Euroopa mittetulundussektorisse ning võimaldab tihedamat infovahetust poliitika rakendamisel tekkinud probleemide teadvustamisel ja ennetamisel. Olulisemate agentuuridena vajavad siinkohal äramärkimist Euroopa Keskkonna Agentuur ning Euroopa Narkootikumide ja Narkosõltlaste Seirekeskus.

# Eesti integratsioon Euroopa Liitu

Keit Kasemets

## Sissejuhatus

Sarnaselt teistele Kesk- ja Ida Euroopa riikidele on Eesti ühe peamise välispoliitilise eesmärgina määratlenud Euroopa Liidu liikmestaatuse saavutamise ning alates 1990ndate aastate keskpaigast on Eesti valitsus ja poliitiline eliit teinud mõtestatud jõupingutusi Euroopa Liitu pürgimiseks.

Kandidaatriikide [EL püüdlamise motiivide](#) analüüsil domineerivad majanduslikud ja julgeolekupoliitilised kaalutlused. Nimetatud tegurid on kahtlemata olulised ka Eesti puhul. Samas on raske selgelt ja lihtsalt hinnata kuivõrd suureneb liitudes Eesti julgeolek ja majanduslik stabiilsus. Kuna ühest tulemust ei ole kerge välja tuua tekib küsimus - kas saadava kasu nimel tasub loovutada teatud osa iseotsustusõigusest ja suunduda ühest liidust teise? Antud küsimusele vastamisel tuleb kindlasti eristada formaalne ja tegelik sõltumatus. Reaalselt ei pruugi formaalne sõltumatus tagada suuremat iseotsustusõigust. Heaks näiteks on siinkohal Norra. Nimetatud Skandinaavia riik ei kuulu küll EL koosseisu, kuid on võtnud endale Euroopa Majanduspiirkonna lepinguga kohustuse rakendada täielikult Euroopa Liidu majandusvaldkonda reguleeriv seadusandlus, saamata ise oluliselt kaasa rääkida seadusandluse kujundamisel.

Euroopa Liitu mittekuuluvate Lääne-Euroopa väikeriikide iseotsustusõiguse ja julgeolekupoliitilise stabiilsuse säilimist soosib ka geograafiline asend. Eesti valik taandub paljuski sellele, kas kuuluda Venemaa või Lääne-Euroopa mõjusfääri. Kuna Eesti on teinud valiku Lääne-Euroopa kasuks annab liidu liikmestaatus meile võimaluse Euroopa arengut suunavate otsuste kujundamisel kaasa rääkida ning pääseda Euroopa ääremaa staatusest (seda ennekõike poliitilised mõttes, kuna riigi geograafilise asendi muutmine ei tule kahjuks kõne alla).

Eesti poliitiline eliit tõstis liitumisel esile ennekõike majanduslikud motiivid ning vaatles Euroopa Liitu peamiselt majandusühendusena. Seega tõstab EL kuulumine pikemas perspektiivis kindlasti Eesti ühiskondlikku heaolu ning kiirendab Eesti majanduslikku integratsiooni Euroopasse, läbi levinud regulatsioonide ja standardite ülevõtmise.

Kuna Euroopa Liit ei täida seni kaitsepoliitilist funktsiooni ei saa liikmestaatus Eestile tagada otsest julgeolekut ning ei kaitse täielikult väidetavalt agressiivse naaberriigi, Venemaa, poolt tulenevate ohtude eest. Samas mängib riikide koostöö EL tasandil olulist rolli uute julgeolekuohtude: keskkonnareostus, demograafilised probleemid, haiguste ja rahvusvahelise kuritegevuse levik; vastu võitlemisel. Samuti võib Euroopa Liidu liikmelisust vaadelda hüppelauana NATO-sse pääsemisel kuigi on selge, et liidu liikmestaatus ei taga kohest vastuvõttu maailma julgeolekustruktuuridesse. Mitmed EL liikmesriigid (nende hulgas Rootsi ja Soome) ei kuulu NATOsse.

Eeldatavalt tagab liikmelisus Eestile ka suurema poliitilise ja majandusliku stabiilsuse ja suurendab Eesti mõjukust rahvusvahelisel areenil. Ilmekateks näideteks on siinkohal Beneluxi riigid ja ka Soome, kes on suutnud endid läbi EL struktuuride maailmale edukalt teadvustada.

Siiski ei saa Euroopa Liitu vaadelda kui imerohtu kõikidele Eesti probleemidele. Ennekõike on Euroopasse integreerumine pidev protsess, mille edukus ning lõpptulemused olenevad meie endi jõupingutustest ning oskustest. Kuigi Euroopa Liidu poole püüdlemine aitab kaasa Lääne-Euroopa stabiilsetele demokraatlikele riikidele omase normistiku ning ühiskonna toimimispõhimõtete ülevõtmisel, kaasnevad liikmestaatusega mitmed probleemid ning muutused Eesti valitsemisstruktuuris ja erinevates poliitikavaldkondades. Käesoleva alapeatüki üheks peamiseks eesmärgiks on anda Eesti integratsiooniprotsessist ning liikmestaatusest tulenevatest mõjudest võimalikult põhjalik ja objektiivne ülevaade. Samuti üritab peatükk vastata küsimustele: Miks on EL-i kuulumine Eestile niivõrd oluline? Missugused tegurid suunavad Eestit Euroopa Liitu? Missugused mõjud tulenevad Euroopa Liiduga liitumisest ning missuguseid probleeme tekitab liitumine Eestile?

## Integratsiooni kronoloogia ja lepingute raamistik

Eesti ja Euroopa Liidu vaheliste ametlike suhete alguseks saab pidada **1991. aasta augustit**, mil Euroopa Ühendus tunnustas Eesti iseseisvust. **Jaauanuaris 1992** akrediteeriti Brüsselisse Euroopa Komisjoni juurde Eesti suursaadik. Ennekõike ongi Eesti ja EL suhete käsitlemisel võimalik rääkida poliitilisest ja majanduslikust koostööst. Ulatuslikuma majandusliku koostöö aluseks sai **mais 1992** sõlmitud Kaubandus- ja majanduskoostöö leping (*Trade and Economic Cooperation Agreement*).

Majandusliku koostöö järgmiseks sõlmpunktiks oli **juulis 1994** sõlmitud Vabakaubandusleping (*Free Trade Agreement*), mis jõustus 1. jaanuaril 1995. Leping tühistas tollid ja kaupade koguselised piirangud Euroopa Liidu ja Eesti vahelises kaubavahetuses ning käsitles ka konkurentsipoliitika põhimõtete ning siseturgu puudutavate õigusaktide lähendamist. Kuigi leping ei kaotanud kaubavahetuspiiranguid mitmetes majandussektorites, kehtestades põllumajanduse ja kalanduse valdkonnas vaid soodusrežiimi, suurenes EL liikmesriikide osa kandidaatriikide ekspordis väga oluliselt. Toimus kaubavahetuse re-orientatsioon endistelt NL riikidelt Lääne-Euroopa riikidele. Kui 1991 aastal oli Eesti veel täielikult orienteerunud SRÜ riikidele, siis 1995 aastaks oli 54% Eesti ekspordist suunatud EL riikidesse ja 64% impordist tuli EL riikidest. Eesti suurimad kaubanduspartnerid olid tol ajal Soome (29,9 % import ja 18,4% eksport), Rootsi ja Saksamaa.

Lisaks majanduslikule integratsioonile toimusid 1994 aastal Eesti jaoks olulised poliitilised arengud. **Novembris 1994** sai Eestist Lääne-Euroopa Liidu assotsieerunud liige. Kuigi WEUD ei saa määratleda tugeva julgeolekuorganisatsioonina leevendas liikmestaatus 1990ndate keskpaigas Eesti sel ajal veel tugevat hirmu välisagressiooni ees.

Eesti ja Euroopa Liidu suhete alustalaks on **12. juunil 1995** sõlmitud 'Euroopa ühenduste ja nende liikmesriikide ning Eesti Vabariigi vaheline assotsiatsioonileping (elik [Euroopa leping - assotsiatsioonilepingud](#))' (Europe Agreement või Association Agreement), mis kuulub EL esmase seadusandluse hulka. Euroopa leping viib õiguslikule alusele osapoolte koostöö erinevates valdkondades. Lisaks majandusliku koostöö laiendamisele võttis Eesti endale lepinguga ka mitmeid kohustusi (sealhulgas seadusandluse ja turegulatsioonide ühtlustamine ning EL administratiivsest praktikast lähtumine siseturu valdkondades) liikudes kindlalt Euroopa Liidu suunal. Kuigi leping viis Eestit Euroopa Liidule oluliselt lähemale ning andis majandusele tugeva toetuse jäi lepingust tulenev integratsiooni aste siiski oluliselt alla täisliikme staatusel, seda nii poliitilisest kui ka majanduslikust mõõtmest lähtuvalt.

Leping tõhustas küll poliitilist dialoogi kuid ei loonud institutsionaalseid hoobasid assotsieerunud liikmete kaasamiseks otsuste kujundamise protsessi. Samuti säilitas leping mitmed koguselised piirangud Eesti ekspordile põllumajandus-, kalandus- ja tekstiilitoodete osas ning ei keelustanud subsideeritud toodete tarnimist Eestisse.

Lähtuvalt esmase seadusandluse menetlemise protseduuridest tuleb rõhutada, et kuigi Riigikogu ratifitseeris Euroopa lepingu 1. augustil 1995 ja Euroopa Parlament 15. novembril 1995, jõustus leping alles **1. veebruaril 1998**. Seda ennekõike pika ratifitseerimisprotsessi tõttu liikmesriikides. Viimane liikmesriik ratifitseeris lepingu 19. novembril 1997. Seega kulus lepingu ratifitseerimiseks 2,5 aastat.

**Avalduse Euroopa Liiduga liitumiseks esitas Eesti valitsus 24. novembril 1995.** Uute riikide liitumist Euroopa Liiduga reguleerib EL lepingu artikkel 49 (endine art. O), mis sätestab järgmise protseduuri:

Liidu liikmeks astumise avalduse **võib esitada** iga Euroopa riik. Ta esitab avalduse nõukogule, kes otsustab asja ühehäälselt pärast **konsulteerimist** komisjoniga ja **nõusoleku saamist** Euroopa Parlamendilt, kes langetab otsuse oma liikmete **absoluutse häälteenamusega**.

Vastuvõtutingimused ja niisuguse 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 põhiseadusest tulenevate nõuetega.

Lähtuvalt eeltoodud artiklist avaldaski komisjon konsulteerimiseks **arvamuse** kõikide kandidaatriikide kohta, mis oli osa laiemast dokumendist **Agenda 2000**. Võttes aluseks **Kopenhaageni kriteeriumid**, kirjeldas komisjon Eesti ja Euroopa Liidu omavahelisi suhteid (ennekõike assotsiatsioonilepingu raames), analüüsis olukorda Euroopa Ülemkogu poolt osutatud poliitiliste ja majanduslike tingimuste seisukohalt ning tõstas küsimuse Eesti võimest võtta endale liikmekohustused, nagu need on väljendatud Euroopa Liidu lepingus (1993).

## **Agenda 2000. Komisjoni arvamus Eesti kohta (kokkuvõte)**

### I Poliitilised kriteeriumid:

- ◆ **Demokraatia ja õigusriik:** Eesti on demokraatlik riik, kus stabiilsed institutsioonid tagavad õigusriigi toimimise.
- ◆ **Inimõigused ja vähemuste kaitse:** Vajalik on rakendada abinõusid vene keelt kõnelevate mittekodanike integreerimiseks Eesti ühiskonda ning kiirendada naturalisatsioonikorda.

## II Majanduslikud kriteeriumid:

- ◆ **Turumajandus:** Eestit võib pidada toimiva turumajandusega riigiks.
- ◆ **Konkurentsisure:** Keskmise tähtaja jooksul on võimalik teha edusamme, et tulla toime konkurentsisure ja turujõududega Euroopa Liidu piires.
- ◆ **Majandus- ja rahaliidu III etapp:** lõplike järelduste tegemine on enneaegne, kuid ulatuslike probleemide tekkimist rahaliidu projektiga ühinemisel ei ole ette näha.

## III Liikmestaatusega kaasnevad kohustused:

- ◆ **Siseturg:** Eesti on olnud edukas EL ühtse siseturuga seotud seadusandluse sisseviimisel Eesti seadusandlusesse ja selle rakendamisel. Edasiste jõupingutuste korral peaks Eesti suutma keskmise tähtaja jooksul osaleda täiel määral siseturus.
- ◆ **Teiste valdkondade seadustik:** seadustiku täielikuks rakendamiseks on vajalikud laiaulatuslikud jõupingutused, seda eriti keskkonna valdkonnas.

## IV Administratiivne suutlikkus:

- ◆ **Haldussuutlikkus:** vajalikud on ulatuslikud reformid.
- ◆ **Õigussüsteem suutlikkus:** hetkel ei ole võimalik hinnangut anda.

Samuti andis komisjon üldhinnangu Eesti olukorrale ning soovitas alustada Eestiga ühinemisläbirääkimisi.

Euroopa Ülemkogu arvestas Luksemburgi tippkohtumisel komisjoni arvamusega ning otsustas alustada Eestiga ühinemisläbirääkimisi.

## **Eesti liitumiskõnelustele kutsumise tagamaad**

Luksemburgi grupi koostamisel mängisid olulist rolli ühelt poolt, komisjoni arvamus ja teiselt poolt, liikmesriikide poliitilised seisukohad. Volinik Hans van der Broek kommenteeris tekkinud vastuolu järgmiselt:

‘Poliitikas on sageli vaja vastu võtta raskeid otsuseid, kui suur ka ei oleks kiusatus neist mööda hiilida. Liikmesriigid andsid endale sellest aru paludes komisjonil valmistada ette arvamused kandidaatriikide suhtes... Me ei jätnud kivi kivi peale garanteerimaks analüüsi objektiivsust ja kõikehõlmavust. Komisjoni analüüsi korrektsust tunnustasid nii liikmesriigid kui ka kandidaatriigid.’

Objektiivsetest kriteeriumitest lähtuvalt oli 1997 aastal Eesti puhul võimalik välja tuua nii kiire liitumise poolt kui vastu argumente. Komisjon tõi arvamuses välja Eesti olulisuse ida ja lääne ühenduslülina rõhutades samas probleeme poliitiliste kriteeriumite täitmisel ning kesist haldussuutlikkust. Puudujääke nimetatud valdkondades tasakaalustas positiivne hinnang majanduslike kriteeriumite täitmisel. Komisjon rõhutas oma arvamuses Eesti kiireid majanduslikke reforme ning äärmiselt liberaalseid turumajanduslikke regulatsioone. Kuna Eesti on Euroopa kontekstis väike ning võrreldes teiste kandidaatriikidega majanduslikult suhteliselt heal järjel olev riik ei valmistaks Eesti inkorporeerimine EL struktuuridesse suuri probleeme. Positiivset alatooni aitas luua ka suhteliselt piiratud ja mittesubsideeritud põllumajandussektor, Eesti rahapoliitika stabiilsus, konkurentsivõimeline pangandussektor ning kiiresti arenev telekommunikatsiooni ja infotehnoloogiasektor.

Objektiivsete kriteeriumite kõrval ei saa alahinnata liikmesriikide poliitilisi seisukohti ning Eesti edukat välispoliitikat, mida Eesti tollane välisminister T. H. Ilves on iseloomustanud sõnadega ‘Sul võib õigus olla, või sa võid saada, mida Sa tahad’. Kandidaatriikide reastamisel olid lahkemad liikmesriikide vahel küllaltki ulatuslikud. Ennekõike raskendasid Eesti püüdusi poliitilise toetuse tagamisel liikmesriikide vähene informeeritus ja teadmatus ning Venemaaga seotud probleemid. Rõhutades objektiivsete kriteeriumite tähtsust otsustamisel ning toetudes Skandinaavia riikide tugevale toetusele suudeti tagada Lõuna - Euroopa riikide neutraalsus ja Eesti arvamine esimesse laienemisgruppi.

## Eesti Euroopa Liidu poliitika koordineerimismehhanismid

*Gert Antsu, Keit Kasemets*

### Poliitika koordineerimise olulisus

Euroopa Liidu institutsioone ei saa vaadelda liikmesriikide valitsustest ja esinduskogudest kaugelseisvate üksustena, kus tehakse otsuseid ilma, et liikmesriigid saaksid neid mõjutada. Seadusloome protsess toimib Euroopa Liidus liikmesriikide valitsuste koostöös. Seetõttu on väga oluline tagada EL poliitika siseriiklik koordineeritus ning valitsusinstituutide tihedat koostööd Euroopa Liidu suunal.

Liikmesriikide olulisemateks ülesanneteks Euroopa Liidu poliitilises süsteemis on: otsuse tegemise protsessi kontroll; andmete ja informatsiooni kontroll; informatsiooni liikumise koordineerimine; riikliku positsiooni formuleerimine ja teiste riikide positsioonide selgitamine ning seadusloome käigus tekkivate küsimuste operatiivne, efektiivne ja professionaalne lahendamine. Kuna liikmesriigid on EL poliitika rakendajad peavad nad olema vaheliliks seadusloome ja seadusandluse rakenduslike aspektide ühildamisel saades ja andes tagasisidet poliitika rakendamisel tekkinud probleemidest.

Liikmesriikide kogemused on näidanud, et siseriikliku eurointegratsioonisüsteemi efektiivsus ning ministriumidevahelise koordineerimise tõhus toimimine mõjutab märkimisväärselt riigi edukust Euroopa Liidus.

### Poliitika koordineerimise struktuurid

Euroopa Liiduga liitumine toob kaasa mitmed muutused riikide administratiivstruktuuris ning muudab valitsusinstituutide vahelisi pädevusvahetusi. Lähtuvalt valitsemisüsteemist ning traditsioonidest on koordineerimismehhanismid riigiti erinevad, näiteks on Saksamaa süsteem oluliselt deentraliseeritud kui Ühendkuningriikides. Siiski saab välja tuua mitmed sarnasused, mis iseloomustavad ka Eesti EL poliitika koordineerimise süsteemi.

1. Olulisemad poliitilised ja põhiseaduslikud küsimused on valitsusjuhtide pädevuses, keda assisteerivad reeglina välisministrid ja rahandusministrid.
2. Formaalne koordineerimine riiklike struktuuride ja Brüsseli vahel on koordineeritud kas välisministeeriumi või rahandusministeeriumi poolt või nende koostöös.
3. Kõik liikmesriikide ministriumid on kohandanud oma struktuurid vastavalt Euroopa Liidu nõudmistele ning teevad tihedat koostööd teiste EL liikmesriikide sektoraalsete ministriumidega.

### EL koordineerimise struktuurid Eestis kuni 2003. aastani

Kuni Eesti ei ole veel Euroopa Liidu liige, tegelevad EL poliitikaga seotud struktuurid Eesti liitumisprotsessi koordineerimisega ja liitumise ettevalmistamisega. Struktuurid Euroopa Liitu integreerimise koordineerimiseks loodi valitsuse korraldusega 1996.a. 30. jaanuaril. Loodud struktuurid on üldkoordineeriva iseloomuga kuna valdkonnaspetsiifiliste küsimuste eest vastutavad ministriumid, mille vahel on jaotatud ka läbirääkimiste peatükid. Ministriumites on vastavalt konkreetsetele vajadusele loodud eurointegratsiooni tarbeks spetsiaalsed struktuuriüksused. Eurointegratsiooni koordineerimine on peaministri pädevuses ning kuigi 1996.a. loodi eurointegratsiooni poliitiliseks koordineerimiseks **ministrite komisjon** on selle tegevus hetkel külmutatud. Komisjoni funktsioonid on üle kandunud valitsusele.

Ministriumide vahelise töö koordineerimiseks loodi **Kõrgemate Ametnike Nõukogu (KAN)**<sup>3</sup>, mille peamisteks ülesanneteks oli Eesti liitumise strateegia kujundamine, konkreetsete meetmete kavandamine strateegia täitmiseks, valitsuse tegevuskava koostamine ja selle esitamine valitsusele ning konkreetse ettepanekute väljatöötamine Euroopa Liiduga liitumise küsimustes ühtse poliitika kujundamiseks.

<sup>3</sup> Vastavalt 2002. aasta lõpus toimunud EL küsimuste koordineerimise süsteemi reformile, said KAN-i järglaseks süsteemis Koordineerimise nõukogu e KN, mis liitumiseelisel üleminekuperioodil täidab veel KAN-i funktsioone, kuid üha enam toimib kui liikmesriigi EL küsimuste kõrgema administratiivtasandi koordineerimiskogu.

KAN-i rolli ministriumide vahelise koostöö tõhustamisel on raske ülehinnata. Nõukogust moodustus eurointegratsiooni keskne organ, mille kaudu ministriumid said kooskõlastada oma tegevust Euroopa Liidu suunal ning lahendada esile kerkinud probleeme. Samuti võimaldas nõukogu mõtestatult suunata eurointegratsiooni tarbeks määratud ressursse.

KAN-i juhtis eurointegratsioonibüroo juhataja. Nõukogusse kuulusid 11 ministri (va kaitseministeerium) ja Eesti Panga esindajad. KAN sõnastas ühtse valitsuspoliitika EL küsimustes ja tagas ühinemiseelse poliitika süsteemse elluviimise. KANi juurde loodi vajadusel töögrupe, mille ülesandeks on spetsiifiliste probleemide põhjalikum läbitöötamine (näiteks töögrupp EL alase koolitustegevuse koordineerimiseks).

Teine eurointegratsiooni kontekstis oluline üksus oli **Riigikantselei eurointegratsiooni büroo (EIB)**<sup>4</sup>, mis allus peaministrile. Büroo ülesandeks oli algselt sekretariaadi funktsiooni täitmine ministrite komisjoni ja kõrgemate ametnike nõukogu tegevuse toetamiseks, kuid ajapikku büroo funktsioone laiendati. EIB sai koordineeriva rolli tehnilise abi, ametnike eurokoolituse ja seadusandluse harmoniseerimisprotsessi järelvalve teostamises ning teostas omas valdkonnas üha enam strateegilist planeerimist ja analüüsi. Samuti langes büroole valitsuse eurointegratsiooni tegevuskava koostamise koordineerimise raskus.

Kasvav nõudlus EL sisulise teabe järele ning vajadus tagada siseriiklike infokeskuste täiustumine regulaarselt toimivaks süsteemiks tingisid **Euroopa Liidu Infosekretariaat (ELIS)** loomise. Vastava määruse võttis valitsus vastu 28. juulil 1998.a. Sekretariaadi põhiülesanneteks on teavituskeskuste ja huvigruppide tegevusele kaasaitamine, vajaliku täiendkoolituse korraldamine ning õppe-ja täiendmaterjalidega varustamine, eesmärgiga teavitada avalikkust Euroopa Liiduga seotud teemadest.

Euroopa Liidu alaste läbirääkimiste eest vastutas **välisministeerium**, mille juurde loodi ka **välisministri konsultatiivnõukogu**, nõustamaks ministrit Euroopa Liidu küsimustes. Koondades ühiskonna arvamusi, poliitikuid, ettevõtjaid ja EL eksperte võimaldas konsultatiivorgan ministril paremini tajuda Eesti ühiskonna hoiakuid ja huvisid Euroopa Liidu suunal. Ka pärast liitumist säilib välisministeeriumi keskne roll Eesti ja Euroopa Liidu suhete koordineerimisel, seda ennekõike läbi **Eesti Vabariigi Esinduse Euroopa Liidu** juures.

1997.a. loodi parlamendi erikomisjonina **Riigikogu Euroopa asjade komisjon**, mille põhiülesanneteks sai aidata parlamentaarsel tasemel kaasa Eesti integreerumisele EL-i; pidada sidet Euroopa Parlamendiga ja esindada Riigikogu Parlamentaarses Komitees, samuti pidada sidet teiste EL institutsioonidega ning informeerida avalikkust eurointegratsiooni käigust.

---

<sup>4</sup> Pärast ümberkorraldusi 2003.aastal Euroopa Liidu Sekretariaat (ELS)



## Liitumisläbirääkimised

Keit Kasemets, Elo Tuppits

### Sissejuhatus

Vastavalt Luksemburgi Ülemkogu (13.12.1997) otsusele alustati liitumisläbirääkimisi 5 KIE riigi (Eesti, Poola, Sloveenia, Tsehhi, Ungari) ja Küprosega välisministrite kohtumisel Brüsselis 30.-31. märtsil 1998. .

Oluline muutus läbirääkimistel osalevate riikide ringis toimus **Ülemkogu Helsingi tippkohtumisel** (1999), mil läbirääkimiste laua taha kutsuti ka Luksemburgi grupist väljajäänud KIE riigid (Bulgaaria, Leedu, Läti, Slovakkia ja Rumeenia) ning Malta. Samuti andis tippkohtumine soodsa hinnangu Türgi ühinemispüüdlustele, laiendades seega osalejate ringi oluliselt. Taoline ulatuslik muutus tõi kaasa läbirääkimiste põhimõtete teatava ümbervaatamise kergitades esiplaanile diferentseeritud lähenemise, mille kohaselt kandidaatriikide edusamme hinnati lähtuvalt iga riigi poolt saavutatud reaalsest tulemustest EL seadusandluse rakendamisel.

Pärast pingelisi läbirääkimisi soovitas Komisjon oma 9.10.2003 avaldatud strateegilises dokumendis kandidaatriikide valmisoleku kohta EL-ga liitumiseks Euroopa Liitu aastal 2004 vastu võtta kümme riiki. Komisjoni hinnangul pole liitumiseks valmis veel Bulgaaria, Rumeenia ja Türgi. Reaalse liitumisajana pakkus Komisjon Bulgaariale ja Rumeeniale välja 2007. aasta. Türgi puhul saavad otsustavaks eelkõige siseriiklikud arengud. Komisjon toonitas, et ka käesolevast liitumisringist välja jäävate riikide puhul jäävad liitumistingimustena endiselt kehtima samad e. Kopenhaageni kriteeriumid. Komisjoni strateegiline dokument kiideti Ülemkogu poolt heaks 24.-25.10 toimunud kohtumisel.

### Läbirääkimiste objekt ja eesmärgid

Läbirääkimiste objektiks on Euroopa Liidu *seadustik*, mille tulevased liikmesriigid pidid ideaalis täies mahus üle võtma ja rakendama. Samas on selge, et liikmes- ja kandidaatriikide ühiskonna arengutaseme ning kandidaatriikide riigisiseste erinevuste tõttu ei olnud püstitatud eesmärgi täitmine lihtne ning paratamatult oli iga liituva riigi puhul vajalik teatud erandite ning üleminekuperioodide määratlemine ja kokkuleppimine. Seetõttu oli läbirääkimiste ühe eesmärgina sätestatud määratleda **erandid üldistest lepingusätetest** ning **üleminekumeetmete iseloom**, arv, ajaline kestvus.

Lisaks nimetatutele tuli läbirääkimiste käigus täita järgmised eesmärgid:

- ◆ uue liikmesriigi EL osamaksu määramine;
- ◆ tõukefondide, muude abirahade eraldiste määramine;
- ◆ uue liikmesriigi EL poliitikates osalemise aja ja iseloomu määramine;
- ◆ EL ühispoliitika vajalike muudatuste määratlemine;
- ◆ mistahes muude meetmete väljatöötamine ühinemise hõlbustamiseks;

Enne liitumislepingute sõlmimist tuli lähtuvalt läbirääkimiste tulemusest uute riikide liitumisega seonduvad vajalikud kohandused ka EL aluslepingutesse sisse viia.

### Liitumisläbirääkimiste struktuur ja põhimõtted

Läbirääkimised said alguse **sõelumisest** (*screening*), mille peamiseks eesmärgiks oli määratleda Euroopa Liidu ja kandidaatriikide seadusandluse detailse võrdlemise käigus olulisemad probleemvaldkonnad seadusandluse lähendamisel ja rakendamisel. Kahepoolsete ekspertkohtumiste käigus selgitati välja, millistelt positsioonidelt ning missuguste konkreetsete probleemide üle hakkavad osapooled läbi rääkima. Sõelumise järgselt teostas Komisjon ka järelsõelumisi, mille eesmärgiks oli hinnata kandidaatriikide poolt läbirääkimiste käigus antud lubaduste täitmist ning nende edukust kõikide EL nõuete täitmisel.

Sõelumisel ja läbirääkimistel käsitletavat teemat olid jaotatud 31 peatüki vahel.

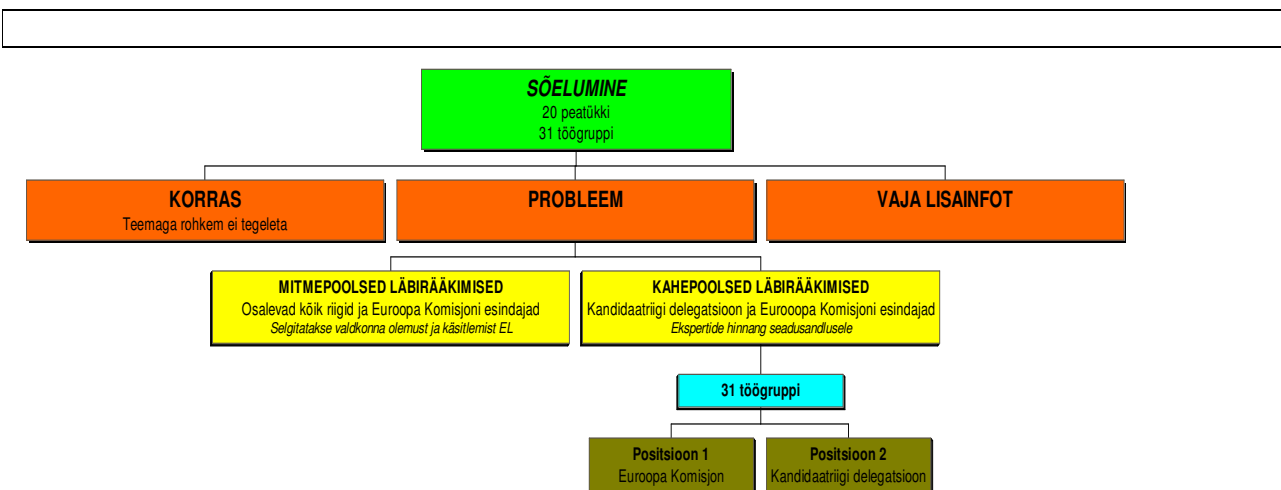
Tabel. Läbirääkimiste töögruppide loetelu.

◆ Teadus ja teadusuuringud	◆ Tolliliit
◆ Äriühinguõigus	◆ Majandus- ja rahaliit
◆ Kalandus	◆ Konkurentsipoliitika
◆ Kultuur- ja audiovisuaalpoliitika	◆ Statistika
◆ Väikesed ja keskmise suurusega ettevõtted	◆ Finantskontroll
◆ Kaupade vaba liikumine	◆ Õigus- ja siseasjad
◆ Teenuste vaba liikumine	◆ Regionaalpoliitika ja struktuurivahendid
◆ Energeetika	◆ Sotsiaal- ja tööpoliitika
◆ Tööstuspoliitika	◆ Keskfond
◆ Tarbija- ja tervisekaitse	◆ Isikute vaba liikumine
◆ Põllumajanduspoliitika	◆ Transport
◆ Maksustamine	◆ Telekommunikatsioonid ja infotehnoloogia
◆ Finantsid ja eelarve	◆ Institutsioonid
◆ Kapitali vaba liikumine	◆ Välissuhted
◆ Haridus	◆ Muud teemad
◆ Ühine välis- ja julgeolekpoliitika	

Pärast sõelumisprotseduuri lõppu kujundasid mõlemad osapooled oma positsioonid (algseisukohad) kahepoolsete läbirääkimiste alustamiseks. Üldiselt saab Euroopa Liidu poolt esitatud positsioone pidada suhteliselt üldsõnalisteks ning reaalseid probleeme mitteteadvustavateks. Kandidaatriigid määratlesid oma positsioonides, missugused seadusandluse valdkonnad on nad liitumise hetkeks võimelised täies mahus üle võtma ning missugustes valdkondades taotleti üleminekuperioode või püsivaid erandeid. Seega saab positsioone nimetada läbirääkimiste alusdokumentideks, mis tõstasid küll kandidaatriikide poolsed probleemid, kuid ei pakkunud välja reaalseid lahendusi nende lahendamiseks.

Konkreetsete lahendusvariantide väljatöötamine oligi läbirääkimiste protsessi üheks olulisimaks ülesandeks. Juhul kui kandidaatriik oli võimeline teatud valdkonnas Euroopa Liidu seadustiku täies mahus ilma probleemideta üle võtma, oli võimalik peatükk ajutiselt sulgeda. Juhul, kui kandidaatriik on esitanud teatud taotlusi või Euroopa Liidu esindajad nägid probleeme seadusandluse ülevõtmisel käivitus suhteliselt keerukas läbirääkimiste protsess, mille käigus kandidaatriigid pidid pakkuma põhjalikku lisainfot oma taotluste põhjendatuse ja edusammude kohta. Euroopa Liidule esitatud seisukohti täiendati vajadusel läbirääkimiste jooksul täiendavate seisukohtade või lisainformatsiooniga; samuti esitati igas peatükis läbirääkimiste lõpuni seisukohti hiljem jõustunud ELi seadustiku osas. Eesti seisukohtade põhjal töötasid ELi liikmesriigid igas peatükis välja oma ühisseisukoha. Seega oli läbirääkimiste edenemiseks vajalik, et kõik 15 liikmesriiki jõuaksid omavahelisele kokkuleppele. Pärast 1.novembrit 2002 vastuvõetud EL-i õigusaktid ei kuulunud käsitlemisele liitumisläbirääkimiste raames, vaid nende suhtes kujundab Eesti oma seisukohad liitumiseelsel perioodil.

Joonis. Sõelumisprotsessi ja liitumisläbirääkimiste struktuur.



Läbirääkimised toimusid kolmel tasandil: välisministrite tasand, pealäbirääkijate tasand ja ekspertide (töögruppide) tasand. Euroopa Liidu poolt kuulusid läbirääkimiste meeskonda liikmesriikide **välisministrid** ja **suursaadikud ning peadirektoraatide eksperdid**. Läbirääkimiste koordineerimist ja läbiviimist teostasid **nõukogu laienemisgrupp** ja **komisjoni task force**. Eesti läbirääkimiste delegatsiooni koosseisu kinnitas valitsus 3. veebruaril 1998. aastal. Läbirääkimiste delegatsioon tegutses kahetasandiliselt: põhidelegatsiooni ning töögruppide juhtide tasandil. Põhidelegatsiooni kuulusid kõikide ministriumide (v.a. kaitseministeerium), Riigikantselei eurointegratsiooni büroo ning Eesti alalise esinduse ELi juures esindajad. Delegatsiooni juhiks on **välisminister** ning pealäbirääkijaks **välisministeeriumi asekancler Euroopa integratsiooni küsimustes**. Töögrupid vastutasid läbirääkimiste ettevalmistamise eest Euroopa Liidu *acquis communautaire*'i (ELi poliitika, seadusaktide, ühisaktsioonide ja eesmärkide kogu) osas oma töövaldkonna raames. Töögruppe oli kokku kolmkümmend kolm ning nende eesotsas seisis ministriumide ametnikud, kes olid ühtlasi ka läbirääkimiste delegatsiooni ametlikud liikmed. Töögruppide tegevusvaldkonnad vastasid üldjoontes läbirääkimiste peatükkidele. Töögruppide tööle toetusid nii põhidelegatsioon kui läbirääkimiste kulg tervikuna ning seda nii sisulises, vormilises kui ajalises kontekstis. (Eesti läbirääkimiste struktuurist loe pikemalt välisministeeriumi koduleheküljelt [http://www.vm.ee/est/euro/kat\\_247/2386.html](http://www.vm.ee/est/euro/kat_247/2386.html).)

*Eesti ja EL läbirääkimiste struktuur.*

15 välisministrit  
15 suursaadikut  
Nõukogu laienemisgrupp  
Komisjoni task force  
Peadirektoraatide eksperdid

Välisminister  
Pealäbirääkija  
Delegatsioon  
VM läbirääkimiste büroo  
Töögruppide eksperdid

Läbirääkimiste protsessi iseloomustasid 2 põhimõtet, millest mõlemad osapooled pidid lähtuma:

- ♦ mistahes ühe osapoole poolt väljendatud seisukoht ühes läbirääkimiste peatükis ei tohi mingil viisil mõjutada osapoolte seisukohti mõnes teises peatükis;
- ♦ läbirääkimiste käigus peatükkide kohta saavutatud kokkulepped ei ole lõplikud kuni pole saavutatud üldist kokkulepet lepingu osas.

Lähtuvalt teisest põhimõttest oli läbirääkimiste peatükke võimalik sulgeda ajutiselt ning mõlemal osapoolel oli kuni liitumislepingu allkirjastamiseni võimalik oma positsiooni muuta, kui esile kerkivad uued asjaolud või toimuvad ettenägematud arengud.

## Eesti seisukohad ja positsioon läbirääkimistel

Eesti seisukohtade väljatöötamisega alustasid töögrupid juba 1998.a. veebruaris. See võimaldas välisministril läbirääkimiste avamisel 31.märtsil 1998 määratleda Eesti jaoks prioriteetsed valdkonnad ning tuua välja olulisemad taotlused. Valitsuse poolt kinnitatud detailsed positsioonid esitati esmalt 29-s peatükis. Institutsioonide peatüki seisukoht esitati hiljem tulenevalt käimasolevast Euroopa Liidu institutsionaalsest reformist (tulemused kinnitati 2000. a. detsembris Nizza lepinguga). Teadmata täpseid riikide vahetõrkeid ning institutsioonide toimimispõhimõtteid ei olnud Eesti riigi huvidele vastavaid seisukohti formuleerida, seda oli võimalik teha institutsionaalse reformi edenedes. Institutsioonide peatükis sätestati kõikide kandidaatriikide puhul nende esindus EL institutsioonides vastavalt Nizza leppele. Viimases, muude teemade peatükis, lepiti kokku kandidaatriikide sissemaksed mitmesugustesse EL fondidesse. Lisaks sätestati kaitseklauslid. Nimelt on võimalik taotleda kaitsemeetmete rakendamist juhul, kui liikmesriigil ilmnevad kolme aasta jooksul tõsised raskused majandussektoris (kehtib kõikide liikmesriikide puhul). Samuti võib Komisjon rakendada uue liikmesriigi suhtes kaitsemeetmeid siseturu ning justiits- ja siseküsimustes, kui ta ei täida neis valdkondades endale liitumisläbirääkimistel võetud kohustusi. 31. peatükis lepiti kokku ka töökorraldus EL institutsioonides liitumiseelisel perioodil (liituvate riikide osalemine ilma hääleõigusega nõukogu struktuurides) ning PHARE programmi töökorraldus.

Enamikus peatükkides võttis Eesti eesmärgiks EL *seadustiku* täiemahulise rakendamise liitumise hetkeks. Üleminekuperioode ja erandeid taotleti kümnes peatükis. Kõige rohkem oli taotlusi põllumajanduse (12) ja keskkonna (7) valdkonnas kuid ka maksustamise, teenuste vaba liikumise, energeetika, isikute vaba liikumise, transpordi, regionaalpoliitika, tolliliidu ning EL finants- ja eelarvesätete peatükkides.

Enamus üleminekuperioode on seotud finantsressursside nappusega. Kõige pikem üleminekuperiood, mis saavutati joogivee direktiivi rakendamiseks, puudutab keskkonna valdkonda ning kandub aastasse 2013. Aastani 2010 taotleti üleminekuperioodi asulareovee- (see ka saavutati), linnu- ja elupaikade direktiivide rakendamiseks. Samuti kohustusliku vedelkütuse julgeolekureservi miinimumvaru loomiseks (saavutati 2009) ning hoiuste tagamise skeemi ja investeerimishüvitusskeemi nõuetekohaseks loomiseks (saavutati 2007).

Kõige probleemsemateks valdkondadeks läbirääkimistel olid põllumajandus, keskkond, isikute vaba liikumine, sise- ja justiitsküsimused ning regionaalpoliitika. Samuti finantskontroll, energeetika ja tolliliit. Keerukamad peatükid jäid kandidaatriikidele ka kõige kauemaks avatuks

Põllumajanduse peatükis oli peamiseks probleemiks otsetoetuste suunamine kandidaatriikidele. Kehtivate põhimõtete täielik rakendamine tähendanuks väga suurt koormust Euroopa Liidu eelarvele ja praegustele liikmesriikidele suunatud toetuste vähenemist. Samuti oleksid ulatuslikud toetused muutnud kandidaatriikide ja seeläbi kogu Euroopa Liidu majanduslikku struktuuri. Kuna regionaalpoliitiliste toetuste määramisel kasutatakse Hispaania vastuseisu tõttu kvalifitseeritud häälteenamusele üleminekule nõukogus siiani ühehäälsust oli toetuste ümberstruktureerimine keerukas. Keskkonna valdkonnas on suurimaks probleemiks finantsvahendite puudumine. Kuna EL keskkonnadirektiivide rakendamine on vägagi kulukas puuduvad kandidaatriikidel selleks vajalikud ressursid. Sise- ja justiitsküsimuste ning isikute vaba liikumise peatükkide põhiprobleemiks oli liikmesriikide kartus kandidaatriikidest tuleneva immigratsioonilaine ees, mis võiks kaasa tuua tööhõiveprobleemid ning kuritegevuse ja narkomaania leviku.

Täpsem info Eesti seisukohtadest läbirääkimistel [välisministeeriumi](http://www.vm.ee/est/euro/kat_244/2496.html) koduleheküljel (Läbirääkimiste käik ja kokkulepped: [http://www.vm.ee/est/euro/kat\\_244/2496.html](http://www.vm.ee/est/euro/kat_244/2496.html); Eesti liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga saavutatud kokkulepped: [http://www.vm.ee/est/euro/kat\\_247/3374.html](http://www.vm.ee/est/euro/kat_247/3374.html)).

## Läbirääkimiste lõppvaatus

Veel 2002 aasta alguses polnud kindel, kas liitumisläbirääkimised jõuavad lõpule veel samal aastal või mitte. See oli tingitud mitmest asjaolust nagu näiteks Nizza leppe ratifitseerimine Iirimaa poolt, läbirääkimiste kulg, sisepoliitiline olukord liikmesriikides (valimised Prantsusmaal ja Saksamaal), ühise põllumajanduspoliitika reformi käik.

Peatükkide avamise järjekorra määratles nõukogu eesistujariik, mistõttu esmalt alustati lihtsamate ning ennekõike tehnilisi kokkuleppeid eeldavate peatükkidega. Läbirääkimiste lõppfaasiks 2002 aasta sügisel olid seetõttu nõ. malelauale jäänud vaid kõige aeganõudvamad ja keerulisemad peatükid (ühine põllumajanduspoliitika, finantsküsimused) ning suletud ennekõike need peatükid, kus kandidaatriigid olid võimelised EL nõudmised täies mahus üle võtma. Lisaks ei võimaldanud läbirääkimisi lõpule viia EL liikmesriikide endi võimetus jõuda kokkulepetele EL sisemiste reformide osas.

EL laienemise võtmelepinguks oli Nizza lepe. Seetõttu tekitas pingeid selle tagasilükkamine Iiri referendumil esimesel katsel (seejuures oli Iirimaa ainuke riik, kus leppe ratifitseerimiseks tuli korraldada rahvahääletus). Teisel katsel 2002. aasta sügisel kiitsid valijad Nizza leppe siiski heaks ning sellega oli üks oluline tõke liitumisläbirääkimiste lõpetamiseks kõrvaldatud.

12.-13. detsembril 2003 toimunud Kopenhaageni ülemkogul jõudsid liitumisläbirääkimised 10 aastat pärast nn Kopenhaageni kriteeriumite kehtestamist lõpule. Kuivõrd mitmed liikmesriigid avaldasid soovi just finantsküsimusi arutada kõige kõrgemal tasemel e. ülemkogus, siis olid enne tippkohtumise toimumist võimalikud mistahes variandid (st. EL liitumisläbirääkimiste lõpetamine kõigi 10 kandidaatriigi osas, läbirääkimiste lõpetamine vaid osadega või mitte ühegagi kandidaatriikidest). Taani oli eesistujana teinud ära siiski tähelepanuväärse töö, esitades kõigile kümnele kandidaatriigile eelnevalt konkreetseid rahelised pakkumised. Need olid võrreldes varasematega palju paremad. Näiteks vähendati tänu sellele uute riikide maksed ELi eelarvesse 2004. aastal, et ära hoida seda, et mõned uued liikmed liitumise järel EL eelarvesse rohkem sisse maksaksid kui ELi aeglase bürokraatia tõttu vastu saaksid. Samuti sisaldas Taani pakkumine paremaid tingimusi põllumajanduse otsetoetuste ja kvootide osas. Liikmesriikide vastuseisu tõttu tuli aga Taanil pidada samaaegselt läbirääkimisi nii kandidaat- kui ka liikmesriikidega.

Väljakutse ülemkogule pakkus viimasel minutil Poola. Kuigi Poola saavutas liitumiskõnelustel õiguse mitte müüa oma maad teiste ELi riikide kodanikele veel 12 aastat pärast liitumist, ei taganenud ta kuni viimase minutini ka oma nõudmisest lisaabile 2,5 miljonile põllumehele. Veel nõ kaheteistkümndal tunnil ehk 3 päeva enne Kopenhaageni tippkohtumist esitas Poola välisminister Włodzimierz Cimoszewicz ilmselt põllumeeste ja euroskeptikute survele 20 uut nõudmist. Sellise teguviisiga riskis Poola isegi laienemisringist väljajäämisega (millega Saksamaa siiski ei nõustunud). Samuti üritasid viimasel minutil ELilt järeleandmisi välja kaubelda Sloveenia ja Eesti (põllumajandustoodangu kvootide suurendamine ja põllumeestele antavad toetused).

Taani suutis siiski lõpetada kõnelused kõigi mitterahaliste küsimuste üle kaks päeva enne Kopenhaageni tippkohtumist, et ELi juhid saaksid seal tegelda viimaste, poliitiliselt kõige tundlikumate rahaküsimustega.

13. detsembril jõuti pärast kolme erakorralist läbirääkimisvooru kokkuleppele ka Poolaga ning võidi kuulutada liitumisläbirääkimised lõpetatuks. Viimasel hetkel tehti vaid (formaalselt Poola survele) väiksemaid rahalisi järeleandmisi kõigile kandidaatidele pidamaks kinni põhimõttest, et läbirääkimiste viimases etapis ühe riigiga sõlmitud lisakokkulepe mõjutab positiivselt ka teiste liitumistingimusi.

## Hinnang läbirääkimiste tulemustele

Olgugi, et kõik Eesti nõudmised sugugi rahuldatud ei saanud, võib läbirääkimiste tulemusi edukaks pidada. Nii võib Eestit pidada isegi kõige suuremaks võitjaks EL-iga ühinejate hulgas, sest ühinemine toob Eestile kolme aasta (2004-2006) vältel kaasa iga elaniku kohta 5648 krooni toetusraha. Suurema toetuse saab vaid Leedu, kuid see on seotud Ignalina tuumajaama sulgemiskulutustega.

Eestil ei õnnestunud välja kaubelda soovitud 900 000 tonnist piimakvooti, kuid Hendrik Hololei hinnangul ei tuleks seda üle dramatiseerida, sest EL-is pooldatakse piimakvootide üleüldist kaotamist. Samas saavutas Eesti liitumisläbirääkimiste lõppfaasis paremad tingimused põllumajanduse peatükis (näiteks suurema piimakvoodi ja teravilja baaskülvipinna osas).

Võib veel küsida, kas Eesti oleks võinud saavutada paremaid tulemusi järgmises liitumisvoorus. Siin tuleks silmas pidada kahte aspekti:

1. aastaks 2007, kui on määratud esialgne kuupäev liitumiseks (Bulgaaria ja Rumeenia), võib nii poliitiline kui majanduslik olukord ELis olla praegusest hoopis erinev;
2. riike, kellega siis tuleks läbi rääkida, on oluliselt rohkem kui käesoleva laienemisvooru ajal. Samuti on uued liikmesriigid mitmes valdkonnas Eestile otsemad konkurendid kui käesoleva läbirääkimiste vooru omad.

Seega oleks paremate läbirääkimistulemuste saavutamine tulevikus rohkem kui kaheldav.

## Euroopa Liidu tulevik ja reformid

Elo Tuppits

Läbi 50 aasta on Euroopa Liidus kasutusel olnud sama valitsemismudel hoolimata sellest, et liit on kunagisest 6-liikmelisest riikide ühendusest arenenud 15-liikmeliseks. Juba 15 liikmesriigi puhul on institutsionaalsed probleemid EL-is märkimisväärsed. Kuidas aga säilitada kümne uue liikmesriigi lisandumise järgselt Euroopa Liidu töökindlus? Samuti võib väita, et kuigi Nizza lepingu üheks eesmärgiks oli EL-i institutsioonide ja otsustusprotsesside demokraatlikumaks ja kodanikele arusaadavamaks muutmine, ei saavutatud tegelikkuses sellist tulemust. Lisaks otsiti seoses EL idalaienemisega üha sagedamini vastuseid küsimustele EL üldisest tulevikust. Milline on integratsiooniprotsessi lõppeesmärk? Kui kaugele geograafiliselt Euroopa Liidu laienemine ulatub? Mis saab rahvuslikest eripäradest ja rahvuskultuuri arendamisest? Kuidas muuta liit kodanikulähedasemaks?

Nende ootuste täitmiseks ja Euroopa tuleviku paremaks kujundamiseks võeti 15. detsembril 2001 Laekenis (Brüssel) toimunud Euroopa Liidu Ülemkogul vastu [Laekeni Tulevikudeklaratsioon](#). Deklaratsioon koosnes kolmest osast - esimene määratles EL-i ees seisvad väljakutsed, teine konkreetsed küsimused, kuidas muuta EL-i avatumaks, demokraatlikumaks ja tõhusamaks, ning kolmas kutsus ellu EL tuleviku teemalise foorumi nende küsimuste arutamiseks – [Euroopa Tulevikukonvendi](#), mis pidi ette valmistama järgmist valitsustevahelist konverentsi ning arutama EL-i sisereforme ning tulevikuküsimusi. Kindlaks määrati ka konvendi töömeetodid ja koosseis. Konvendi lähteülesanne määratleti nelja põhiküsimuse kaudu:

- pädevuse jagunemine EL-i institutsioonide ja liikmesriikide vahel – millistes valdkondades peaks otsustamine toimuma riikideüleselt ning kuidas tagada seejuures liidu demokraatlik legitiimsus;
- rahvusparlamentide roll EL-i otsusetegemises – rahvusparlamendid peaksid omama kontrolli oma valitsuse positsioonide üle EL otsustusprotsessis, kas ja milliseid muutusi oleks tarvis teha EL-i mehhanismides sellise järelevalve toetamiseks;
- lepingute lihtsustamine – EL õigusüsteemi aluseks olevate mitmete lepingute, protokollide ja deklaratsioonidest koosnev esmase õiguse süsteem on äärmiselt keerukas ja tavakodanikule arusaamatu, lisaks kasutatakse paralleelselt eksitavat ühenduse ja liidu terminit;
- põhiõiguste harta staatus - kas ja kuidas muuta harta EL-i aluslepingute osaks.

Uuenev Euroopa peaks olema ühtaegu efektiivne, demokraatlik, legitiimne ja õiguskindel. Valitsemine peab toimuma selge mandaadi põhjal ja konkreetse vastutusega. Süsteem peaks olema samas võimalikult avatud kodanike soovidele ja kaasama erinevaid huvigruppe ettepanekute tegemisse. Loodavad ühisinstitutsioonid peavad suutma neile pandud ülesandeid täita. Vältida tuleb dubleerimist ja valitsemine peab ka valijale läbipaistev ning mõistlik tunduma.

### Tulevikukonvendi korraldus

2002.aasta veebruarist kuni 2003.aasta juunini töötanud konvendi koosseisu kuulusid nii liikmesriikide kui kandidaatriikide esindajad – igast riigist üks valitsuse esindaja ja kaks rahvusparlamendi esindajat. Kandidaatriigid olid konvendis esindatud liikmesriikidega samadel alustel välja arvatud asjaolu, et neil puudus võimalus blokeerida liikmesriikide võimalikku konsensust. Lisaks kuulus konvendi kaks Euroopa Komisjoni esindajat ning 16 Euroopa Parlamendi esindajat. Kokku osales konvendis 28 riiki ning 217 esindajat. Konvendi tööd juhtis Prantsusmaa endine president Valéry Giscard d'Estaing.

Eesti Vabariigi valitsust esindas konvendis Lennart Meri, kelle asendajaks oli Henrik Hololei. Riigikogu esindasid Tunne Kelam ja Rein Lang, asendajateks Liina Tõnisson ja Urmas Reinsalu. (Eelmist Riigikogu koosseisu esindasid Tunne Kelam ja Peeter Kreitzberg, asendajateks Liia Hänni ja Ülo Tärno.)

Konvendi istungid toimusid Brüsselis üks või kaks korda kuus. Istungitele eelnesid sama päeva hommikul valitsusesindajate ja rahvusparlamentide esindajate kokkusaamised. Oluliseks põhimõtteks oli konvendi töö avalikkus ja läbipaistvus: kõik istungitel peetavad diskussioonid ning ametlikud dokumendid olid avalikud, kõik põhi- ja asendusliikmete kaastööd olid vabalt kättesaadavad konvendi interneti leheküljel. Silmapaistev oli ka kodanike tsiviilühiskonna esindajate kaasamine juba ideede esitamise etapil. Ettepanekute vastuvõtmine konvendis toimus konsensuse alusel. Kandidaatriikide esindajad ei saanud blokeerida liikmesriikide konsensust. Juhul kui konsensus oleks osutunud võimatuks, oleks konvendi lõppdokument võinud välja pakkuda erinevaid lahendusi.

Konvendi töömeetodid on iseloomustatud kui hästitöötavat. Edukuse taga oli eelkõige konvendi koosseis, mis tootis värskeid ideid ning ulatuslikku arutelu. Samuti oli olulisel kohal konvendi töö avatus ning kodanikeühiskonna esindajate kaasamine juba konvendi töö varajases staadiumis.

## Riikide positsioonid Tulevikukonvendis

Olgugi, et Laekeni ülemkogu seadis Tulevikukonvendile otseselt ülesandeks vaid ettepanekute tegemise valitsustevahelisele konverentsile muutmaks EL avatumaks, demokraatlikumaks ja tõhusamaks, jõuti konvendi töös õige pea üldkõiguste arutelu Euroopa põhiseadusliku lepingu (PSL) välja töötamiseni. Tähtsamate arutlusteemadena konvendis võib välja tuua järgmised:

EL-i missioon ja pädevus. Põhiküsimuseks sai, kas EL-i pädevus peaks laienema uutesse valdkondadesse või tuleks mõnes valdkonnas EL volitusi mõnes valdkonnas hoopis nõrgestada. Vaid vähesed konvendi liikmeid pooldasid liidu volituste nõrgestamist, tendents on pigem neid säilitada. Enamus konvendi liikmeid soovis EL-lt tugevamat sekkumist justits- ja siseküsimustes, välissuhetes ning majanduspoliitika koordineerimises. Äärmuslikud, s.o väga föderalistlikud või euroskeptilised positsioonid, ei leidnud suuremat toetust.

Õigus- ja siseküsimused. Märkimisväärne enamus konvendi liikmeid soovis valdkonnale täielikult ühenduse otsustusmeetodi (kvalifitseeritud häälteenamus, kaasotsustamismenetlus, täielik Euroopa Kohtu pädevus) kohaldamist ning III samba kaotamist.

Välissuhted. Enamus liikmeid arvas, et EL peaks siin tegutsema palju tõhusamalt ning järjekindlamalt. Ühise välis- ja julgeolekupoliitika alal soovitakse enam rakendada ühenduse meetodit (nt komisjoni välissuhete voliniku ja Kõrge Esindaja ametikohtade ühendamine, enamushääletus), kaitseküsimused jääksid valitsustevahelise koostöö meetodi alla. Samuti leidis enamus, et EL peaks olema üks juriidiline isik. St. poleks vaja eristada Euroopa Liitu ja Euroopa Ühendust.

Subsidiarsus. Üksmeelselt leiti, et rohkem tähelepanu tuleb pöörata subsidiaarsuse printsiibi korrektse kohaldamise kontrollivõimalustele. On tõenäoline, et lisaks juba olemasolevale komisjoni, nõukogu, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Kohtu poolt teostatavale kontrollile seatakse sisse teatud poliitilise kontrolli mehhanism.

Rahvusparlamendid. Kõik liikmed olid nõus sellega, et rahvusparlamendid peaksid olema Euroopa asjade otsustamisel enam kaasatud. Samal ajal oli peaaegu üksmeelne vastasseis rahvusparlamentide liikmetest uue institutsiooni moodustamise idee osas. Leiti, et rahvusparlamentidel peaks olema kindel roll subsidiaarsuse kohaldamise poliitilises kontrollis.

EL otsustuspädevuse jagamisega liikmesriikide vahel ilmnemise konvendi EL-ile tavaliselt mitteomased väikeste ja suurte liikmesriikide vahelised vastuolud. Suurriigid (eelkõige Prantsusmaa ja Saksamaa) kartsid oma mõjuvõimu vähenemist laienenud EL-is ja soovisid seetõttu sügavamalt koostööd ühenduse sees. Nii tulid Prantsusmaa ja Saksamaa jaanuaris 2003 välja uue EL juhtimiskavaga. Selle kohaselt juhiksid tulevast EL-i kahekesi Euroopa Komisjoni president ning Ülemkogu ja Ministrite Nõukogu president. Teise presidendi nimetamine oleks vähendanud Euroopa Komisjoni võimu ning muutnuks EL-i rohkem liikmesriikide-keskseks. Teatava tasakaalu tagamiseks aga oleks Euroopa Komisjoni presidendi valinud Euroopa Parlament, vähendades niiviisi liikmesriikide pädevust. Lisaks tehti ettepanek ka Ülemkogu ja Ministrite Nõukogu presidendi valimiseks 2,5 või 5 aastaks senise iga kuue kuu tagant vahetava eesistuja vahetumise asemel.

Selliste kavadega ei saanud väikeriigid nõustuda. Vastuolu suurte ja väikeste riikide vahel kulmineeruski 28.märtsil 2003, mil 16 väikeriiki, sh Eesti, esitasid ühisavalduse, milles väljendati oma vastuseisu Euroopa presidendi ametikohale ja pooldati EL aluslepingutes toodud institutsionaalse ning liikmesriikide vahelise tasakaalu säilitamist. "Give Nice A Chance!" (andke Nizza võimalus!) oli ka Eesti üleskutse viitega käivitada Nizza leping enne kui hakata EL-is uuesti institutsionaalseid muutusi esile kutsuma.

Eesti positsioonide üldiseks põhimõtteks oli taotleda EL efektiivset ja läbipaistvat toimimist ning liikmesriikide võrdsust. Sarnaselt Põhjamaadele rõhutati olemasoleva süsteemi lihtsustamise ja läbipaistvamaks e kodanikule arusaadavamaks muutmist. Liikmesriikide võrdsus on oluline mitte ainult häälte jagunemise kehtestamisel liikmesriikide vahel vaid kindlasti ka komisjoni volinike ja eesistujariigi roteerumise osas. Kõige sarnasemad olid Eesti positsioonid Põhjamaade, Iirimaa ja Suurbritannia positsioonidega.



## Konvendi töö lõpptulemus – EL põhiseadusliku lepingu projekt

Pingelise töö tulemusena jõudis konvent juunis 2003 kompromissile ka kõige keerulisemate institutsionaalsete küsimuste osas. Siiski tuleb rõhutada, et paljud liikmed nõustusid sellega vaid eeldusel, et valitsustevahelise konverentsi käigus on lepingu teksti veel võimalik muuta. Üldiselt võib nentida, et uue lepingu projekti kohaselt ei muutuks oluliselt Euroopa Liidu sisu. Eelkõige on nüüd paljud põhimõtted, millest ka varem lähtuti, kirjas ühes ja samas lepingus. Kolme lepingu asemel on üks ning lihtsustub ka õigusaktide vastuvõtmine - üldreeglis saab enamushääletuse kasutamine valitsustevahelistes otsustuses ning Euroopa Parlamendi kaasamine liidu seadusandluse väljatöötamisse liikmesriikide valitsuste täieõigusliku partnerina.

Väikeriikide seisukohalt on kõige olulisem, et kompromissvariandis säilitati senine rotatsioonipõhimõte Ministrite Nõukogus. Samas oli siiski kirjas ka Ülemkogu eesistuja ametikoha loomine. Eesistuja nimetatakse ametisse kaheks ja pooleks aastaks. Ka Euroopa Komisjonis volinike osas tagatakse liikmesriikide võrdsuse printsiip – iga liikmesriik saab voliniku (kokku 25). Hääleõiguslikke volinikke saab Komisjoni töövõimelisuse säilitamise eesmärgil korraga olema siiski vaid 15. Hääleõigus roteerub seejuures samuti võrdsuse printsiibil. Oluline muutus EL otsusetegemise protsessis on valitud kogude e Euroopa Parlamendi ning liikmesriikide parlamentide rolli suurenemine. Rahvusparlamentid hakkavad hindama uute Euroopa eelnõude vastavust subsidiaarsuse e. lähimuse põhimõttele, st kas mingit konkreetset akti on üldse vaja vastu võtta Euroopa Liidu tasemel.

Põhiseadusliku lepingu teksti lisati ka 2000.a deklaratsioonina vastu võetud Euroopa põhiõiguste harta. See tagab kodanike põhiõiguste ja –vabaduste ühetaolise kaitse kogu Euroopa Liidu territooriumil. Kuna Eesti Vabariigi põhiseadus juba tagab nende õiguste ja vabaduste kaitse Eesti kodanikele ning siin seaduslikult viibivatele välismaalastele, ei too EL põhiseaduslik leping Eestile kaasa kohustust muuta oma riigiõiguslikku süsteemi. Samas saavad aga Eesti kodanikud EL liikmesriikides samasuguse õiguste ja vabaduste kaitse nagu see täna Eestis on.

Eesti jaoks olulistest ja tundlikes küsimustes nagu maksustamine, sotsiaal- ning välis- ja julgeolekupoliitika säilitatakse otsuste tegemisel liikmesriikide ühehäälsuse nõue.

Ka referendumil eel Eestis palju käsitletud EL-ist väljaastumise kord on esmakordselt EL ajaloos lepingus paika pandud. PSL kohaselt ei tehta liikmesriigile ses osas mingeid takistusi<sup>5</sup>. Lahkumise võimalust aktsepteeriti ka varem, kuid õiguslikult oli see reguleerimata.

(Loe lisaks: Euroopa Liidu põhiseadusliku lepingu projekti tekst [http://www.eib.ee/files/PSL\\_ET.pdf](http://www.eib.ee/files/PSL_ET.pdf) )

## Valitsustevaheline konverents (VVK) – võimalikud arengud

Põhiseadusliku lepingu projekt on lähtekohaks 4. oktoobril alanud [valitsustevahelisele konverentsile](#), mis võtab vastu lõplikud siduvad otsused. Konverentsi kestel on riikide valitsustel veel võimalus muuta mõningaid lepingu punkte. Ka Eesti valitsus taotleb mõningates valdkondades teksti parandamist. Eesti kui EL-iga liituv riik osaleb konverentsil täieõiguslikul alusel. Lepingu allkirjastamine on kavas pärast 1. maid 2004, mil uued liikmesriigid on Euroopa Liiduga liitunud. Itaalia eesistujariigina on ambitsioonikas plaan - lepingu eelnõu valmimine detsembri keskpaigaks. Kuivõrd lõpliku sõna EL uue põhiseadusliku lepingu sisu ja ka vastuvõtmise osas ütlevad siiski liikmesriikide ja liituvate riikide valitsuste esindajad, oleks praegu, oktoobris 2003, ennatlik teha järeldusi EL tulevikureformide osas. Hetkel puudub riikide vahel veel poliitiline konsensus lepingu oluliste punktide osas. Just institutsioonide valdkonnas on Tulevikukonvendis viimasel hetkel saavutatud kompromiss hapravõitu. VVK esimeste kohtumiste järel on selgunud ka esimesed probleemsed valdkonnas, milles riikidevahelisi kokkuleppeid on keeruline sõlmida. Sellisteks on näiteks uus hääletussüsteem ning ühehäälsuse säilimise põhimõte maksupoliitikas.

Eesti ja teiste väiksemate liikmesriikide seisukohast on oluline, et juba esimesel VVK kohtumisel jõudsid riikide välisministrid ühisele seisukohale, et ei moodustata uut seadusandlikku ja üldasjade nõukogu (see oleks muutnud EL-i

<sup>5</sup> Kui liikmesriigi siseriiklik otsus on liidust lahkuda, siis esitatakse vastav avaldus Euroopa Ülemkogule. Siinkohal on kaks võimalust lahkumiseks lahkuva riigi soovil. Kui otsustatakse lahkuda liikmesriigi ja EL vahelise lepingu alusel, siis otsustab lahkumise Ministrite Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamuse alusel vastavalt Ülemkogu suunistele. Kui riik soovib lahkuda avalduse alusel, siis toimub lahkumine kahe aasta jooksul ilma täiendavate kohustusteta



seadusandliku protsessi veelgi pikemaks ja keerulisemaks, samuti vähendanuks see oluliselt valdkondlike ministrite pädevust Euroopa asjade otsustamisel.

Siiski pole esimeste istungite järel võimalik ennustada, kui kiiresti ja millistele tulemustele VVK jõuab. Eesti soovib sarnaselt paljude teiste väikeriikidega põhiseadusliku lepingu teksti täpsustamist mitmes küsimuses, suured riigid nagu Saksamaa, Suurbritannia, Itaalia ja Prantsusmaa on andnud mõista, et leppe teksti ei tohiks oluliselt muuta, sest kord juba saavutatud kompromissist loobumine võib seada löögi alla kogu leppe tuleviku. Siiski olid paljude riikide, sh Eesti esindajad konvendis kompromissidega nõustudes kindlalt veendunud, et valitsustevaheline konverents jätkab läbirääkimisi nii EL roteeruva eesistumise, EL välisministri ameti, volinike võrdõiguslikkuse, Euroopa Parlamendi kohtade minimaalse arvu ja paljude muude oluliste teemade üle.

Peamisteks Eesti positsioonideks nii tulevikukonvendis kui ka käimasoleval valitsustevahelisel konverentsil on: igale riigile peab olema tagatud volinikukoht komisjonis, tuleb täpsustada ülemkogu eesistuja funktsioone, täpsustada kaitseküsimuste osa. Samuti taotleb Eesti nõukogu eesistumise rotatsiooni toimemehhanismide täpsustamist. Lisaks ei poolda sarnaselt näiteks Suurbritanniale kvalifitseeritud häälteenamuse rakendamist maksu- ja sotsiaalküsimuste hääletamisel. Henrik Hololei väitel on maksustamise küsimuses Eesti positsioon siiski preventiivne, sest Tulevikukonvendis valminud põhiseadusliku leppe tekstis ei ole reaalset ja selget ohtu, et otseste maksude küsimus võiks kuidagi olla liidu pädevuses.

Probleeme on juba tekitamas Poola ja Hispaania jäik vastuseis põhiseaduslikus leppes sätestatud plaanile muuta nõukogus 2000. aastal Nizzas kokku lepitud häälte osakaalu, mis on nende elanike arvuga võrreldes ebaproportsionaalselt suur. Poolat ja Hispaaniat on asunud toetama ka Eesti, sest analüütikute hinnangul kaotaks Nizza leppes sätestatud häälte osakaalu muutmisega ka Eesti. Oma positsioonidest ei soovi kahtlemata taganeda ka teiste riikide valitsusjuhid.

Lähtudes eelnevalt väljatoodud sõlmküsimustest ning sellest, et osalejaid riike on kõigi aegade suurim arv, võib ennustada, et konverents tuleb kõikidest eelnevaist keerukam.

Kuivõrd EL-is kehtib põhimõte, et uusi lepinguid saab teha ja vanu lepinguid muuta ainult siis, kui kõik liikmesriigid on sellega nõus (st kõik liikmesriigid peavad lepingule alla kirjutama ja seejärel uue lepingu oma parlamendis ratifitseerima või referendumil heaks kiitma), siis piisab vaid mõne riigi vastuseisust lepingule või selle osale ning jäävad kehtima senised lepingud alates asutamislepingust ja lõpetades Nizza leppega. Seetõttu on riigid vägagi huvitatud kõiki osalejaid rahuldava kompromissi leidmisest.

Euroopa Liidu tuleviku teemadel loe veel:

<http://www.eib.ee/pages.php/010901>

Euroopa Liidu Sekretariaadi kodulehekül

<http://www.consilium.eu.int/igc/index.asp?lang=EN>

*Intergovernmental Conference: Future of the Union* (EL-i tulevikuteemalise valitsustevahelise konverentsi kodulehekül)

<http://european-convention.eu.int/>

Euroopa Tulevikukonvendi kodulehekül

<http://www.europa.eu.int/futurum/index.htm>

Euroopa Komisjoni EL-i tulevikuteemaline kodulehekül

<http://www.europarl.eu.int/europe2004/index.htm>

Euroopa Parlamendi EL-i tulevikuteemaline kodulehekül

## Kordamisküsimused

1. Kas Euroopa Liidu idalaienemine on oluline pigem Euroopa Liidu liikmesriikidele, kandidaatriikidele või võrdselt oluline kõikidele osapooltele? Missuguseid motive peate laienemise puhul EL poolt vaadatuna kõige tähtsamateks?
2. Missugused olid idalaienemise suurimad probleemid Teie arvates? Kuivõrd need oleksid võinud takistada laienemist ning ohustada laienemise toimumist?
3. Analüüsige liikmesriikide käitumist kandidaatriikide integreerimisel Euroopa Liitu. Kas ja kui siis missugused on olnud liikmesriikide suurimad möödalaskmised ja probleemid?
4. Kuivõrd kandidaatriigid on läbi Euroopa lepingute sõlmimise piiranud oma iseotsustusõigust? Missuguseid võimalused lõi Euroopa leping Eestile?
5. Missugused tegurid tingisid Eesti arvamise esimesse laienemisvooru? Kas Eesti vääris kohta 'esiviisikus'?
6. Mil määral Euroopa Liit suunab Eesti arengut ja mõjutab Eesti valitsuse tegevust? Missugused on Euroopa Liidu hoovald liituvate riikide ja liikmesriikide suunamisel?
7. Kas ühinemiseelne finantsabiraamistik on olnud piisav tagamaks kandidaatriikide kiire liikumise Euroopa Liidu suunal? Kuivõrd Euroopa Liit peab Teie arvates kandidaatriike nende püüdlustes toetama?
8. Missugused on peamised tegurid, mis suunavad Eestit Euroopa Liitu? Kas Euroopa Liitu kuulumine on Eestile pigem kasulik/kahjulik?
9. Missugused olid Eesti suurimad probleemid liitumisläbirääkimistel? Põhjendage!
10. Kas Euroopa Liit on hetkel laienemiseks valmis? Põhjendage oma arvamust. Missugused on Euroopa Liidu suurimad probleemid?
11. Miks on tõhus EL poliitika koordineerimine kandidaatriikidele ja liikmesriikidele oluline? Kas Eesti EL poliitika koordineerimise mudel vajab liitumise järel muutusi? Missuguseid?
12. Kas liitumisläbirääkimiste tempo oli Eestile piisav? Missugused tegurid takistasid liitumisläbirääkimiste kiiret arengut?
13. Kuidas hindate Eesti positsioone läbirääkimistel? Kas Eesti tegi liialt vähe/palju järeleandmisi?
14. Kas kiire liitumine (aastal 2004) Euroopa Liiduga on Eestile pigem kasulik/kahjulik? Miks?
15. Missugune Euroopa Liidu tulevikuperspektiiv tundub Teile kõige tõenäolisem? Missugust Euroopa Liitu pooldate Teie?

## Soovitava lisakirjanduse loetelu

### Raamatud

Cram, Dinan, Nugent, *Developments in the European Union*. Macmillan 1999

Friis, Lykke ja Jarosz-Friis, Anna, *Countdown to Compenhagen. Big Bang or Fizzle in the EU's Enlargement Process?* Danish Institute of International Affairs, 2002

*Getting Ready for Europe: A Tool-Kit for Institution Building*; Sigma, OECD 1999

Henderson, Karen, *Back to Europe. Central and Eastern Union and the European Union*, UCL Press, 1999

Mannin, Mike, *Pushing Back the Boundaries. The European Union and the Central and Eastern Europe*. Manchester University Press, 1999

Mayhew, Alan, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*; Cambridge University Press; 1998

Reiljan, Janno, *Euroopa Liidu sotsiaal-majaduspoliitika idalaienduse taustal*. 1999

### Artiklid

Mayhew, Alan, *Enlargement of the European Union*, Sussex European Institute, SEI-working paper 39, 2000

Mayhew, Alan, *Financial and Budgetary Implications of the Accession of the Central and East European Countries to the European Union*, Sussex European Institute, SEI-working paper 33, 2000

European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement Argumentaire*, Enlargement papers, No 5, September 2001

### Dokumendid

Commission, 9.10.2002, *Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*. COM(2002) 700 final

Commission, 8.11.2000, *2000 Regular Report. From the Commission on Estonia's progress towards accession*.

Commission (1997a) *Agenda 2000: For A Stronger and Wider Union*, *Bulletin of the EU*, Supplement 5/97

Commission (1997a) *Agenda 2000: For A Stronger and Wider Union*, *Bulletin of the EU*, Supplement 5/97

Commission, DG for Enlargement (2000) *European Union Enlargement. A historic opportunity*.

Council of Ministers (1997) *Presidency Conclusions, Madrid, Brussels. General Secretariat of the Council, 15-16 december*.

*Eesti Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks 2000*, Riigikantseleid eurointegratsiooni büroo

*Eesti Vabariigi Valitsuse tegevuskava Euroopa Liitu integreerumiseks 2001*, Riigikantseleid eurointegratsiooni büroo

European Council (1993) 'Presidency Conclusions: European Council in Copenhagen, 21-22 June 1993'; in *The European Council 1995*

## Kõned

Ilves T.H. loeng '*Eesti välispoliitika minevik, olevik ja tulevik*' Tartu Ülikool, 30. aprillil 1998.

Ilves T.H. kõne '*Uut Euroopat ehitades*', Humboldti Ülikool, Berliin, 5.02.2001

Martin D. kõne '*EL laienemisläbirääkimiste perspektiivid liikmesriigi seisukohast*' konverentsil 'Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse'; Tallinn 1.-3. Nov. 2000. Hr. Martin on Ühendkuningriigi Välisministeeriumi EL osakonna asejuhataja

Streimann A. kõne '*Euroopa Liidu läbirääkimiste protsess: järelejäänud ülesanded*' konverentsil 'Eesti ja Euroopa Liit: Eesti teel muutuvasse Euroopasse'; Tallinn 1.-3. Nov. 2000. Hr. Streimann on EV välisministeeriumi asekancler