

Liitumisläbirääkimistest liitumislepinguni

Alar Streimann (RiTo 7), Välisministeeriumi asekancler Euroopa integratsiooni küsimustes

Läbirääkimisprotsessis Euroopa Liiduga oleme saanud unikaalse ja hindamatu kogemuse, osaledes Euroopa riikide omavaheliste suhete keeruka, kulissidetaguse igapäevaelu tundmaõppimisel.

Eesti ja Euroopa Liidu ühinemisprotsessil on pikk eellugu, alates 1992. aasta kaubanduslepingust Euroopa Ühendustega kuni vabakaubanduslepinguni 1995. aastal ja assotsiatsioonilepinguni 1998. aastal. Vastastikuste lepingute kõrval on ka teisi koostöömehhanisme, nagu Eesti osalemine Euroopa Ühenduse teadusprogrammides, liitumispartnerluse programm, mille raames Euroopa Liit ühepoolselt suurendas rahalist toetust kandidaatriikide liitumissete valmistusteks (varasemale PHARE programmile lisandus ISPA programm infrastruktuuri toetuseks ja SAPARD põllumajanduse toetuseks), kahepoolsed programmid liikmesriikidega jpm.

Euroopa Liidu laienemisprotsess nii poliitilise mõttena kui ka reaalse tegevusena kasvas välja Nõukogude satelliitriikide süsteemi lagunemisest Euroopas 1990. aastail. Ka Soome, Rootsi ja Austria liitumise poliitilis–strateegilised tagamaad peituvad Nõukogude Liidu mõju nõrgenemises Euroopas 1980. aastate lõpus ja sellele järgnenud sotsialismileeri kollapsis. Võime muidugi ainult oletada, kas tugeva Nõukogude riigi säilimine oleks takistanud või aeglustanud nimetatud kolme riigi liitumist Euroopa Liiduga, kuid Nõukogude Liidu erisuhe Soome ja Austriaga ning tihedad välispoliitilised suhted Rootsiga annavad sellistele oletustele alust. Alahinnata ei tohi ka sellele vahetult eelnenud Saksamaa taasühinemist, mille tulemusel tekkis Euroopas võimas majandusmootor, mida jõuliselt täiendas üle-euroopalise koostöö edendamisel Saksamaa poliitiline juhtkond.

Niisiis võib väita, et jõuvahekordade muutus Euroopas Nõukogude Liidu kokkulangemise tagajärjel põhjustas kaks Euroopa Liidu idalaienemist – esmalt Austria, Soome ja Rootsi liitumine 1995. aastal ja teiseks 10 praegust liituvat riiki. Nõukogude Liidu kadumisel tekkinud võimalus ja vajadus kiiresti ümber hinnata julgeolekupoliitilised ja majandushuvid Lääne-Euroopa riikide vahetus naabruses, võimalus uusi riike endale lähendades vabaneda aastakümneid rõhunud ohusituatsioonist, samuti uute turgude hõlvamine olid peamised Euroopa poole liitumisprotsessi ajendid. Endiste Kes–Euroopa sotsialistlike riikide surve (kellega Euroopa Liit juba 1992. aastal alustas assotsiatsioonikõnelusi), vahetult Austria, Soome, Rootsi ja Norra liitumistaotluste esitamise järel koostasid liikmesriikide riigipead 1993. aasta Kopenhaageni tippkohtumisel nn liitumiskriteeriumid, mille täitmisel oldi nõus aktsepteerima uute riikide liitumist Euroopa Liiduga. Peaaegu kõigil järgnevail tippkohtumistel neid kriteeriume täiendati ja täpsustati.

Liitumisläbirääkimiste algus

Euroopa Liiduga liitumise taotluse esitas Eesti valitsus 24. novembril 1995. aastal. Pärast Euroopa Komisjoni positiivset hinnangut tegi Euroopa Liit Eestile 1997. aasta detsembris toimunud Luxembourg'i tippkohtumisel ettepaneku alustada liitumiskõnelusi. Sellele eelnes

liikmesriikides äge kuluaaridebatt, millised riigid kaasata kõnelustele esmajärjekorras. Mitmed liikmesriigid pidasid Balti riikide kaasamist ennatlikuks. Euroopa Komisjoni kompromissitu toetus riikide objektiivsele hindamisele tagas siiski n-ö põhjatiivalt Eesti ning lõunatiivalt Sloveenia ja Küprose kaasamise. Kõnelused algasid 31. märtsil 1998 ja kestsid kuni 2002. aasta detsembrini. Vahepeal, 1999. aasta lõpus kutsuti liitumisläbirääkimistele veel kuus Euroopa riiki, sealhulgas Läti ja Leedu.

Kõneluste jooksul toimus 37 ametlikku läbirääkimisvoorut asejuhtide ja delegatsioonijuhtide (välisministrite) tasemel, peale selle sadu ekspertkohtumisi. Viis aastat kestnud kõneluste jooksul tuli lahendada väga mitmesuguseid ülesandeid, need hõlmasid kõneluste struktuuri, tempot, teiste osalevate riikidega suhtlemist ja tegevuse koordineerimist, riigisisest monitooringut, mõjude analüüsi, avalikkuse informeerimist, suhtlemist erinevate huvirühmadega ja loomulikult arvukalt läbirääkimiste sisulisi probleeme peaaegu kõigist riigielu valdkondadest.

Läbirääkimiste strateegia lähtus eesmärgist sõlmida Euroopa Liiduga ühinemisleping, mis vastaks valitsuse antud mandaadile, Riigikogu soovitudele ja avalikkuse ootustele. Liitumise eeldatav tähtaeg (tööversioonina aasta 2003) lähtus valitsuse eurointegratsiooni tegevuskavast, mis esialgu nägi ette saavutada riigi liitumisvalmidus aastaks 2002. Riigisisene ettevalmistusprotsess osutus aga palju keerukamaks. Põhjused olid erinevad – probleemid poliitilise kompromissi leidmisel mitmete seaduste puhul, kus parteide arvamused lahkesid, eelarve piiratud võimalused ja lühiajaliste lahenduste eelistamine, vähene administratiivne suutlikkus, riigiasutuste nõrk juhtimine.

Valitsuse tegevuskavast seaduste harmoneerimisel jäi igal aastal täitmata ja lükkus edasi ligikaudu kolmandik, seaduste ettevalmistamise kvaliteet kõikus, arusaam Euroopa Liidu õigusaktide mõttest ja rakenduspraktikast oli puudulik. Seepärast kasutasime läbirääkimiste jooksul ohtrasti võimalust saata inimesi kohtuma liikmesriikide kolleegidega, et lahti mõtestada seaduste rakendamist praktikas ja Eestiga sarnaste probleemide lahendamist. See tõi endaga kaasa vajaduse laveerida kõnelustel mis tahes konkreetsete kuupäevade osas, hoolimata Euroopa Liidu vastupidistest soovidest ja huvist.

Läbirääkimiste valdkonnad

Läbirääkimised algasid kummagi poole avateeside esitamisega ja läbirääkimiste pidamise põhimõtete kokkuleppimisega. Kuigi läbirääkimiste sisulised probleemid keskendusid põhiliselt keskkonnale, maksudele, energeetikale, põllumajandusele ja rahandusele, tuli otsida lahendusi peaaegu kõikides läbirääkimiste valdkondades. Selleks tuli sageli leida Euroopa õigusaktide täpseid tõlgendusvõimalusi, et vältida hiljem, liitumise järel nende rakendamisel tekkida võivaid arusaamatusi, enamasti aga selgitada põhjalikult liikmesriikide ja Euroopa Komisjoni esindajatele Eesti õigusaktide toimet ja vastavust Euroopa õiguspraktikale.

Kuivõrd käesoleva kirjutise ülesanne ei ole läbirääkimiste sisuliste probleemide detailne avamine – selleks tuleks süveneda ühinemislepingusse ja selle seletuskirja –, olid eesmärgid lühidalt järgmised. Energeetikas tagada elektritootmise stabiilsus, vältida järske

välisurgudest tulenevaid hinnamõjutusi, kiiret välistarnijate mõju alla sattumist ja hüppelist tööpuuduse kasvu Ida–Virumaal järskude muutuste tõttu põlevkivi kaevandamisel, Euroopast saadava rahastamise kaudu muuta põlevkivienergeetika keskkonnasõbralikumaks ja likvideerida varasemad keskkonnakahjustused, soodustada Euroopa teadusraha abil lisaväärtust loova põlevkivikeemia tööstuse arengut. Säilitada lihtne maksusüsteem ja madal maksukoormus otseste maksude valdkonnas, kaudsete maksude osas vältida kiiret liikumist Euroopa Liidu miinimumtasemele. Finantspaketis püüdsime esimestel liitumisjärgsetel aastatel saavutada Eestile võimalikult soodsat netopositsiooni. Põllumajanduses olid eesmärgiks Eesti tootmisele vastavad ja arenguruumi võimaldavad tootmiskvoodid ja maksimaalselt soodsad rahalised toetused maaelu arendamiseks.

Üks probleemsemaid oli keskkonnavaldkond. Aastakümnetepikkune looduse reostamine Kirde–Eesti tööstuskompleksis ja endistes Nõukogude sõjaväebaasides, eriti aga asulate ja linnade joogivee– ja reoveesüsteemide halb olukord tingis elementaarsete nõuete täitmiseks miljardiliste investeeringute vajaduse. See tagatakse ühelt poolt pikaajaliste üleminekuperioodidega, teisalt Euroopa Liidu sidusfondidest saadava rahaga.

Hulk teisi Eestile eriomaseid läbirääkimiste kokkuleppeid, nagu looduskaitse alla kuuluvad või mittekuuluvad taime–, linnu– ja loomaliigid, terasekaubandus Venemaaga, Läänemere räime suurus ja dioksiinisisaldus jpm väärivad siinjuures samuti mainimist. Kuigi neid ei saa võrrelda eespool nimetatud mastaapsete, Eesti konkurentsivõimet mõjutavate probleemidega, oli neil kindlasti nii praktiline kui ka emotsionaalne tähendus kindlatele huvirühmadele. Nende küsimuste lahendused tulid tihti raskemini ning nõudsid intensiivsemat tööd ja loomingulisemat lähenemist kui suured probleemid, mille erisuse vajadus oli endastmõistetav ka Euroopa Liidu poolele.

Rahvadiplomaatia roll

Samas oleks äärmiselt eksitav kujutelm, nagu sõltunuks läbirääkimiste kulg ainult üksi sadade ekspertide tööst ja ametlikest läbirääkimiskohtumistest. Hindamatu oli viie aasta jooksul n–ö rahvadiplomaatia roll – eelkõige kõigi Riigikogu liikmete, riigipea, valitsusliikmete visiidid liikmesriikidesse ja Euroopa Komisjoni, eestlaste – nii riigi kui ka erasektori esindajate – osalemine konverentsidel ja seminaridel, isiklike kontaktide loomine teiste riikide poliitikute, ärieste ja valitsusvälise sektoriga, iga–aastased Riigikogu ja Euroopa Parlamendi ühisassamblee kohtumised, kandidaatriikide ja liikmesriikide parlamentide esimeeste kohtumised jpm. Just selliste isiklike kontaktide kaudu loodi taustsüsteem ja arusaam Eestist kui Euroopa riigist.

Alahinnata ei tohiks mingil juhul ka kogemusi, mida liitumiskõneluste protsess andis kogu Eesti ühiskonnale, alustades meediamonitooringust, meedia rollist välispoliitiliste protsesside mõistmisel ja nende selgitamisel avalikkusele ning lõpetades kogu ühiskonna eneseteadvuse kasvu ja kinnistumisega. Siia vahele mahub haridussüsteemi viimine Euroopaga võrreldavale tasemele, mis tahes töö– ja erialaste kontaktide, ka isiklike suhete võrgu laiendamine teiste Euroopa riikidega, Euroopa poliitilise mõtteviisi ja praktika järkjärguline kujunemine ja kinnistumine, riigi haldussüsteemi reform ja töötajate ulatuslik täiendusõpe. Rääkimata unikaalsetest ja hindamatutest kogemustest, mida oleme saanud

läbirääkimisprotsessis, Euroopa riikide omavaheliste suhete keeruka, kulissidetaguse igapäevaelu tundmaõppimisel osaledes – asjaolu, mida meie senised lühikesed iseolemise aastad ja elu mikroskoopilise tähtsuse ja mõjuga Euroopa ääremaal tavaolukorras meile mingil juhul poleks võimaldanud.

Küsida polnud kelleltki

Sageli on küsitud, kas liitumiskõneluste protsess tõi välja ka Eesti tugevad ja nõrgad küljed. Vastus saab olla loomulikult ainult jaatav. Oleks rumal eitada tehtud vigu, pigem vastupidi. Teades, et kõik teevad vigu – see peab paika nii suurte kui ka väikeriikide puhul –, tuleb nendest õppida ja need enda kasuks pöörata. Probleem on aga selles, et pika aja – aastakümnete ja –sadade – jooksul väljakujunenud riigi- ja ühiskonnasüsteemid suudavad kord tehtud vigu edaspidi vältida efektiivse institutsionaalse mälu, kristalliseerunud taval põhinevate lahenduste ning põlvest põlve edasiantava kogemuse kaudu. Eesti noores, kiiresti arenevas ühiskonnas sellised kirjutamata kombed ja lahendused enamasti puuduvad ning on töötajaskonna kiirest pealekasvust ja vahetusest tulenevalt rasked püsima. Puuduvad või on vahepeal kadunud ametioskusi edasikandvad koolkonnad, kelle eeskujul käituda ja kellelt õppida, nõu küsida.

Liitumisläbirääkimistel Euroopa Liiduga polnud kelleltki nõu küsida. Need, kellel olid sellealased põhjalikud teadmised, istusid enamasti teisel pool lauda. Lahendused, mida saavutasime, on meie endi omad ja me tunneme nende üle uhkust; vead, mida tegime, tuleb samuti omaks tunnistada, sest elame ja näeme nende vigade põhjusi iga päev enda ümber. Minu seisukoht on, et läbirääkijatele on halb, kui puudub selge kodust antud juhised, poliitiline soov, tellimus otsustajatelt. Muidugi peab ülesanne olema püstitatud objektiivsele alusele ja põhjendatud, kuid üheselt ja selgelt mõistetav, mille taha on võimalik rakendada läbirääkijate oskused ja kogemused eesmärgi saavutamiseks. Läbirääkijad ei saa ühel ajal pidada pingelisi kõnelusi vastaspoolega ja selgitada kodus poliitiliselt ebaselget või ebakindlalt (no proovime, vaatame, mis saab...) püstitatud ülesannet avalikkusele, et mitte öelda rahvale. Nii üks kui teine avastavad sellise ebakindluse kohe. Läbirääkimiste kestel tuli palju kordi võtta seisukoht küsimustes, mis polnud Eestis erinevatel põhjustel ühiskondlik–poliitilise debati käigus selgeks räägitud. Tuli ette olukordi, kus poliitikud, kes kodus olid nõudnud läbirääkijatel karedalt mõnes konkreetses küsimuses lahendusi, unustasid oma väliskohtumistel ja –visiitidel kergekäeliselt (arvatakse nii) neid nõudmisi poliitilise kahurväena toetada.

Sellised olukorrad tekitavad loomulikult alati frustratsiooni, eriti kui avalikkus ootab seisukohti ja lahendusi ning nõuab neid eelkõige läbirääkijailt. Ent need mõrupillid ei omanud lõpuks otsustavat kaalu ja on ununenud. Kolmas ja viimane probleem, millest siinkohal räägiksin, on poliitikute (muidugi erandite ja reeglitega) suhteliselt vähesed teadmised ümbritsevast maailmast, ka Euroopast ja liidust, mille on loonud Euroopa riigid. Muidugi ei saa selliseid teadmisi kelleltki eeldada, pigem on tegu igaühe enesetäiendamise, õppimissoovi ja silmaringiga. On aga selge, et tänapäeval konkureerivad omavahel üle riigipiiride ka poliitikud. Hea ja edukas poliitik Euroopas on üldjuhul tugev ka Euroopa Liidu küsimustes, mis eeldab pidevat intensiivset tööd nii endaga kui ka paberitega.

Ühinemislepingu sünd

Läbirääkimiste tulemusena jõudis Eesti ühinemislepinguni, mis sisaldab eelkõige läbirääkimistel kokkulepitud tingimusi Eesti liitumiseks. Peale selle tohtu hulk lepingust tulenevaid kohandusi mis tahes Euroopa lepingutes ja õigusaktides. Ühinemislepingu tekstide koostamine algas 2002. aasta kevadel mitmesuguste tehniliste lisade koostamisega, milles läbirääkimised ei olnud vajalikud. Sama aasta sügise teisel poolel asuti koostama tekste juba nendes küsimustes, kus oli sõlmitud kokkuleppeid erandite ja üleminekuperioodidega. Lepingu tekstid koostas läbirääkimiste tulemustele toetudes Euroopa Liidu Nõukogu sekretariaat, seejärel Eesti delegatsioon kontrollis neid ja tegi vajaduse korral parandusi. Töö aluseks oli ingliskeelne tekst. Eesti läbirääkimisdelegatsioonis oli valitsuse otsusega moodustatud eraldi ametkondadevaheline töörühm, kes töötas välja lepingutekstide ja seletuskirja koostamise põhimõtted ja vastutas selle eest, et sõlmitud kokkulepped fikseeritakse täpselt. Põhiliselt kontrollisid lepingutekste vastava teemaga tegelnud läbirääkimiste töörühmad ja välisministeeriumi juristid. Veebruari lõpuks oli ingliskeelne tekst valmis ja alustati selle tõlkimist praeguste ja uute liikmesriikide keeltesse. Leping koostati 21 keeles, kõik tõlked omavad võrdset jõudu. Tõlkimise eest vastutas nõukogu sekretariaat, tõlgitud teksti kontrollis Eesti pool samamoodi nagu kontrolliti ingliskeelset teksti (erialane töörühm, välisministeeriumi juristid), kasutati ka tõlkekeskuse abi. Eri keeltesse tõlgitud tekstide lõplik vastastikune kooskõlastamine toimus kõigi riikide osavõtul juristide–lingvistide läbirääkimiskonverentsil. Pärast seda oli lepingu tekst lõplikult valmis allakirjutamiseks.

Lepingu heakskiitmine Euroopa Liidu poolel toimus mitmes etapis. 19. veebruaril kiitis lepingu põhimõtteliselt heaks Euroopa Komisjon, märtsi lõpus kiitis lepingu heaks Euroopa Parlamendi väliskomisjon ja 9. aprillil Euroopa Parlament (vaja oli absoluutset häälteenamust) ning 14. aprillil liikmesriikide esindajaist koosnev Ministrite Nõukogu (vajalik oli ühehäälsus). Sellega olid läbitud vajalikud lepingu allakirjutamisele eelnevad protseduurid Euroopa Liidus.

Eestis kiitis ühinemislepingu heaks ametist lahkuv valitsus 8. aprilli ja ametisse asunud valitsus 15. aprilli istungil.

Leping kirjutati alla 16. aprillil 2003 Ateenas. Alla kirjutasid igast riigist kaks esindajat – enamasti peaminister ja välisminister, sõltuvalt riigi tavast oli ka muid kombinatsioone. Viieist liituvast riigist (Eesti, Läti, Leedu, Küpros, Poola) kirjutasid lepingule alla näiteks riigipead. Kuigi originaallepinguid on 21 (21 keeles), kirjutati alla ainult üks allkirjade osa, mis on koostatud 21 keeles ja mis kehtib kõigi keelte osas. Rahvusvahelise tava kohaselt vastutab lepingu depositaar kõigile allakirjutanud riikidele autentse lepingukoopia edastamise eest. Allakirjutamise järel peavad kõik riigid lepingu ratifitseerima ja esitama ratifitseerimiskirjad lepingu depositaarile Itaalia valitsusele hiljemalt 30. aprilliks 2004. Leping jõustub nende riikide osas, kes on selleks ajaks esitanud ratifitseerimiskirjad. Liikmesriikides ei ole ühinemislepingu kohta rahvahääletuse korraldamine nõutav, küll aga on plaaninud seda teha kõik liituvad riigid, välja arvatud Küpros. Käesoleva artikli kirjutamise

ajaks on rahvahääletused andnud positiivse tulemuse Maltal, Sloveenias, Ungaris ja Leedus. Rahvahääletuse tingimused – siduv/soovituslik, osavõtuläve olemasolu vms – erinevad riigiti.

Ühinemislepingu sisu

Leping on ühine kõigi 10 liitva riigi jaoks, sisaldades niisiis kõigi 10 riigi liitumist käsitlevaid tingimusi. Sarnaselt oli üles ehitatud ka Soome, Rootsi ja Austria ühinemisleping. Leping koosneb kolmest põhiosast. Esimene osa on ühinemisleping, mis konstateerib lühidalt, millised riigid Euroopa Liiduga liituvad. Lepingu põhiline ja kõige mahukam osa on ühinemislepingule lisatud ühinemisakt. Ühinemisakt sätestabki kõigi liituvate riikide läbirääkimistel kokkulepitud liitumistingimused. Ühinemisakti artiklid ja teemapõhised lisad fikseerivad horisontaalsed kokkulepped, s.t need kokkulepped, mis on kõigil kandidaatriikidel sarnased või sarnases küsimuses. Ühinemisakti riigipõhised lisad sätestavad eri riikidega erinevates küsimustes saavutatud riigispetsiifilised kokkulepped. Ühinemislepingu ja ühinemisakti kõrval moodustab lepingu kolmanda olulise osa nn lõppakt, milles konstateeritakse ühinemiseks moodustatud läbirääkimiskonverentsi lõppemist, läbirääkimiste tulemuste fikseerimist ühinemislepingus ja ühinemisaktis toodud tingimustel. Lõppaktis on ära toodud ka Euroopa Komisjoni ja liikmesriikide – nii praeguste kui ka liituvate – ühe- ja mitmepoolsed deklaratsioonid mõningates läbirääkimiste tulemuste tõlgendamise ja muude liitumisega seotud küsimustes. Lepingu osaks on ka kõik Euroopa Liidu kehtivad aluslepingud, seda aga vastavate artikliviidete kaudu.

Eesti ja Euroopa Liidu läbirääkimistel saavutatud kokkulepped on ära toodud ühinemislepingus põhiliselt kolmes kohas: ühinemisakti artiklites ja teemapõhistes lisades on kokkulepped, mis on Eestil sarnased teiste liituvate riikidega; ühinemisakti lisas VI on ainult Eesti kohta sõlmitud kokkulepped ning lõppaktis on deklaratsioonid, mille on teinud Eesti kas eraldi või koos teiste riikidega, samuti deklaratsioonid, mida on teinud liikmesriigid Eesti kohta.

Ühinemislepingu teksti ja seletuskirjaga on avalikkusel võimalik tutvuda lepingu allakirjutamise hetkest alates välisministeeriumi Interneti koduleheküljel <http://www.vm.ee>. Lepingu ülesehitust ja sisu on avalikkusele tutvustatud Eesti Päevalehe ja Postimehe eriväljaannete kaudu ning Riigikantselei Euroopa Liidu Infosekretariaadi üritustel. Leping tuleb avaldada ka Riigi Teatajas.

Kas sellist Euroopa Liitu tahtsimegi?

Lõpetuseks tänan kõigi Riigikogu koosseisude liikmeid hea koostöö eest mitme aasta jooksul, eriti aga Euroopa asjade komisjoni liikmeid, kellega läbirääkimisdelegatsioon mõistetavalt enim kokku puutus ning kelle töö, mõistvus ja toel oli otsustav kaal Eesti läbirääkimiste edule. Lõpliku sõna Euroopa Liiduga ühinemise kohta ütleb rahvas 14. septembri rahvahääletusel. Kui see on jaatav, on Riigikogu roll tulevikus Eesti kui liikmesriigi tegevuse suunamisel ja valitsuse toimetamise monitoorimisel veelgi suurem ja vastutusrikkam.

Uute Euroopa õigusaktide väljatöötamisel tõenäoliselt meedia ja avalikkuse tähelepanu Euroopa arengu ja Eesti esindajate tegevuse vastu hajub ning sel pole enam sellist teravalt distsiplineerivat rolli nagu liitumiskõnelustel, seepärast pole välistatud, et kogu initsiatiiv ja Eesti võimalused madalduvad rutiinseks määrusetäitmiseks. Kas sellist Euroopa Liitu tahamegi?