

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Bakalaureusetöö

Charis Mändre

Kuidas seletada Euroopa Liidu laienemistõrget

Juhendaja: Ph.D Eiki Berg

Tartu 2012

SISUKORD

SISUKORD	2
SISSEJUHATUS	3
MIKS JA KUIDAS EL LAIENEB	6
SENINE TEOORIA SÜVENEMISE JA LAIENEMISE KOHTA	10
Laienemine ja süvenemine kui vastandlikud jõud.....	11
Laienemine ja süvenemine kui Euroopa integratsiooni koosvedajad.....	13
Süvenemine kui laienemise eeldus	14
Laienemisväljakutse	21
DISKUSSIOONID EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDES	24
Euroopa Ülemkogu.....	24
Euroopa Liidu Nõukogu	27
Euroopa Komisjon.....	28
Laienemisprotsesside tulevik peale 2004. aasta viiendat laienemisringi	30
KANDIDAATRIIKIDE OLUKORD TEEL LIITUMISENI	33
Türgi	33
Endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia	36
Montenegro.....	37
Island	38
KOKKUVÕTE	40
KASUTATUD MATERJALID	42
RESUME	51

SISSEJUHATUS

Euroopa Liit on ainulaadne riikide ühendus, hõlmates endas 27 riiki ning olles tänaseks tervikuna maailma suurim majandus. Kõik EL-i liikmesriigid on mõistnud, et koos ollakse tugevamad ning saavutatakse ühiseid eesmärke kergemini. Praegugi on soov ühel päeval kuuluda majanduslikku õitsengut ning rahva rahulolu kasvatavasse organisatsiooni mitmeil Euroopa riigil. Nõnda on liidul ametlikult viis kandidaatriiki – Türgi, Serbia¹, Montenegro, Makedoonia ja Island – kes kõik astuvad samme liikmelisuse poole. Horvaatiaga on läbirääkimised tänaseks lõppenud ning liitumist oodatakse 2013. aasta juunis.

Mineviku kogemused näitavad, et EL-i puhul on üldise reeglina süvenemine² vältimatu uute liikmete sisse astumiseks, olles enamasti lausa viimase eelduseks. Võttes arvesse seda ning praeguseid kandidaatriike, võib eeldada, et enne kui nende kohta midagi kindlat otsustatakse, peab EL kõigepealt läbima sisemisi reforme. Lisaks on viimase aja majandus- ja euroala kriis kogu maailmale näidanud nõrkusi EL-i institutsioonides ning senises liidu poolses riikide majandustegevust reguleerivas seadusandluses. Probleeme põhjustavad ka EL-i institutsioonide vähene läbipaistvus ning üleüldine demokraatia defitsiit.

Käesoleva bakalaureusetöö uurimisülesandeks on mõista *kuivõrd EL, praeguses laienemise situatsioonis, on valmis horisontaalseks integratsiooniks, eeldades, et sellele eelneb vertikaalne integratsioon*. Saamaks aimu liidu tulevikust, on oluline vaadelda EL-i praegust olukorda ning luua sellest võimalikud järeldused. Kuigi laienemise ja süvenemise kohta on tehtud hulgaliselt uurimusi ning loodud teoreetilist maastiku, on nende kahe protsessi ühisosa tänaseni siiski vähe puudutatud. Kogu töö eesmärk on lahti mõtestada Euroopa Liidu laienemise protsesse laiemas Euroopa integratsiooni raamistikus, mõistmaks, kas ja millistel tingimustel on liit valmis uusi riike endasse haarama.

Täitmaks seatud eesmärki uurin kõigepealt senist teooriat Euroopa laienemise ja süvenemise protsessidest ning vaatlen erinevaid nägemusi nende omavahelistest suhetes. Püstitan eelduse, et enne igat võimalikku laienemist peab EL läbi viima

¹ Serbiast sai kandidaatriik 1. märtsil 2012, ning ei ole seega veel selle bakalaureusetöö raames käsitletud.

² liidu kompetentside kasvamine või uute ühiselt reguleeritud poliitikavaldkondade lisandumine

sisemisi reforme, võimaldamaks uute riikide liitu astumist. Selles kontekstis uurin varasemaid laienemisi uutesse liikmesriikidesse, saamaks selgusele, kas neile eelnes mingeid tollal vajalikke olulisi reforme. Tegemaks järeldusi tuleviku kohta, vaatlen praeguste kandidaatriikide kontekstis toimuvaid liidu siseste insitutsioonide (Euroopa Ülemkogu, Euroopa Liidu Nõukogu ja Euroopa Komisjon) sisemisi poliitilisi arutelusid ning üritan mõista, kas laienemise ja süvenemise protsessidel on kuskil ühisosa välja toodud või räägitakse küll ühest ja teisest, kuid mitte teineteisega soetult. Lisaks uurin praeguste kandidaatriikide teekonda EL-i suunas ning toon välja selles valdkonnas kerkinud võimalikud takistused laienemisele. Nõnda üritan jõuda arusaamani sellest, kui tõsised on liidu laienemisprospektid.

Teoreetilise tagapõhja moodustavad peamiselt eelretsenseeritud teaduslikes perioodikates ilmuvad artiklid. Nende kõrval omavad olulist kohta Euroopa Liidu laienemiste ja integratsiooni temadel kirjutatud raamatud. EL-i sisemiste debattide ning kandidaatriikide edusammude kirjeldamiseks lähtun EL-i insitutsioonide dokumentidest. Ülemkogu diskussioone kirjeldan eelkõige läbi selle kohtumiste vahemikus 2009 – 2012³. Nõukogus toimuvat iseloomustan läbi iga-aastaste detsembrikuu kohtumiste aastatel 2002 – 2011. Siinkohal tuleb tunnistada, et andmete vähest representatiivsust, kuna need ei hõlma kindlasti mitte kogu insitutsioonis leiduvat laienemist, veel enam süvenemist puudutavat diskussiooni. Erinevad liidu organid toodavad aastas tuhandeid õigusakte ja muid dokumente, on nende kõigi läbitöötamine ebarealistlik. Valitud allikaid on kasutatud, kuna neis võetakse siiski kokku aasta jooksul toimunu just laienemise kontekstis ning läbi käsitletud perioodi on märgata Nõukogu suhtumise muutumist antud protsessi suhtes.

Komisjoni arutelud on välja toodud läbi iganädalase komisjoni kohtumiste protokollide ajavahemikus 2009 detsember – aprill 2012. Ka siinkohal ei käsitleta kogu Komisjoni tööd, kuid tegemist on siiski piisavalt informatiivse allikaga, kuna iganädalastel kogu komisjoni kohtumistel arutatakse olulisemaid teemasid nii laienemise kui süvenemise raamistikus. Toomaks esile kandidaatriikide edusamme ja

³ Siinkohal oli 2009 algusaastaks, kuna Lissaboni leping, mis kujutuab endast kõige hiljutisemat liitu reformivat aluslepingute parandust, hakkas kehtima 2009. aasta 1. detsembril ning bakalureusetöö raames oli vajalik saada aimu Ülemkogu poliitilistest diskussioonides oluliste reformide suunas, mis jäid Lissaboni lepinguga katmata.

takistusi teel EL-iga liitumises, kasutasin Komisjoni poolt välja antud laienemisstrateegiaid ning Nõukogu detsembrikuu kohtumiste järeldusi. Mis puudutab kandidaatriike, siis on antud allikad poliitilised – enamasti ei öelda otse välja, kuidas asjad tegelt on, vaid ilustatakse ning kasutatakse pehmet sõnastust. Kuid erinevate aastate dokumente võrreldes ning kahe institutsiooni, mille poliitilised eelistused on erinevad, allikaid kasutades saab siiski luua üpris tõese pildi.

Töö on jagatud kolmeks peamiseks osaks. Esimeses peatükis vaatlen senist integratsiooni protsesse puudutavat teoreetilist raamistikku ning panen need varasemate laienemiste konteksti. Teises peatükis uurin kolme EL-i institutsiooni sisemisi arutelusi laienemise ja süvenemise temaatikal ning, lähtudes eeldusest, et laienemiseks on vajalik eelnev süvenemine, jõuan järeldusele, et liidu sees ei suhtuta laienemisesse kui peatselt aset leidvasse olulisse sündmusesse vaid pigem kui kaugemas tulevikus paistvasse, mis võib, kuid ei pruugi juhtuda. Viimases peatükis vaatlen praeguste kandidaatriikide edusamme oma sihis liituda EL-iga ning uurin, millised on liidu välised laienemisprotsesside pidurdavad tegurid. Oodatav tulemus on, et ka EL-i institutsioonide ja poliitkate valmidusel laieneda, seisab mitme kandidaatriigi ees erinevaid raskusi suhetes praeguste liikmesriikidega, mis võivad lõpuks, hoolimata liidu poolsetest pingutustest, takistada nende riikide ühinemist EL-iga. Nõnda jõuan eeldatavalt järelduseni, et mitte ainult EL tervikuna ei ole laienemiseks valmis vaid ka selle liikmesriikides eksisteerib vähene poliitiline tahe tegelikkuses uusi riike liitu integreerida.

MIKS JA KUIDAS EL LAIENEB

Euroopa Liit on aastakümnete jooksul läbinud hulgaliselt suuremaid ja väiksemaid reforme ning näinud mitmeid liitumisi, mis kõik on EL-i olemust muutnud ainulaadses suunas. Läbi nende uuenduste on EL-ist tänaseks välja arenenud keerukas 27 riiki ühendav liit, mille sarnast mujal maailmas ei leidu. Sellegi poolest, nagu Tallinngi, ei saa ka EL eales valmis. Liit viib püsivalt läbi sisemisi muudatusi ning läbirääkimiskõnelusi järjekordsete liituda soovijatega. Euroopa Liidu lepingu⁴ artikkel 49 ütleb:

„Liidu liikmeks astumise avalduse võib esitada iga Euroopa riik, kes austab artiklis 2 osutatud väärtusi⁵ ning võtab endale kohustuse neid edendada. Sellest avaldusest teavitatakse Euroopa Parlamenti ja riikide parlamente. Taotlejariik esitab avalduse Nõukogule, kes teeb otsuse ühehäälselt pärast konsulteerimist komisjoniga ning nõusoleku saamist Euroopa Parlamendilt, kes langetab otsuse oma liikmete häälteenamusega. Arvesse võetakse liitu astumise tingimusi, milles Euroopa Ülemkogu on kokku leppinud.“

Käesoleva artikliga antakse mõista liidu üldisest kohustusest laieneda. 1995. aastal teatas Euroopa Ülemkogu Madridis, et *laienemine on Euroopale nii poliitiline vajadus kui ka ajalooline võimalus. See tagab kontinendi stabiilsuse ja turvalisuse ning pakub seeläbi liidu kandidaatriikidele ja praegustele liikmetele uusi majanduskasvu ja üldise heaolu väljavaateid.*⁶ Nõnda on igal riigil, mis suudab end tõestada osakesena Euroopast ning püüdleb Artiklis 2 välja toodud väärtuste poole, lootust ühel päeval asuda EL-i ridades. Kuigi artikkel 2 ei määrale Euroopa geograafilisi piire ega defineeri ka kindlaid liitu astumise tingimusi, on aja jooksul

⁴ Euroopa Liidu leping, mis on tuntud ka Maastrichti lepinguna, allkirjastati Maastrichtis 7. veebruaril 1992 ning see jõustus 1. novembril 1993. Viimast muudeti 13. detsembril 2007 allkirjastatud ning 1. detsembril 2009 kehtima hakanud Lissaboni lepinguga.

⁵ Euroopa Liidu Lepingu artikkel 2 ütleb, et *„Liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Need on liikmesriikide ühised väärtused ühiskonnas, kus valitsevad pluralism, mittediskrimineerimine, sallivus, õiglus, solidaarsus ning naiste ja meeste võrdõiguslikkus.“*

⁶ Euroopa Ülemkogu Madridis 15. ja 16. Detsember 1995; Presiidiumi kokkuvõtte; Osa A; Punkt IIIA; esimene lõik

siiski mingid lähenemised nendele kahele kriteeriumile välja kujunenud, kas siis EL-i hilisemast seadusandlusest või käitumispraktikast. Näiteks esitas Maroko Kuningriik 20. juulil 1987. aastal Euroopa Ühenduste liikmeksastumise avalduse. Viimane lükati aga tagasi Ühenduse välisministrite poolt, kuna leiti, et Maroko kui Araabiamaa ei saa kvalifitseeruda Euroopa riigina.⁷ Nõnda on EL seadnud sisse mingisuguse nägemuse Euroopa geograafilistest ning isegi kultuurilistest piiridest.

Lisaks Euroopa Liidu lepingu artiklis 2 välja toodud väärtuste hindamisele peab kandidaatriik vastama ka 1993. aastal Kopenhaageni kohtumisel sisse seatud Kopenhaageni kriteeriumitele. Esiteks peavad riigil olema stabiilsed institutsioonid, mis tagavad demokraatia, õigusriigi ning inim- ja vähemuste õiguste austamise. Teiseks peab riigil olema toimiv turumajandus. Kolmandaks peab ta üle võtma ühenduse õigustiku ning järgima Euroopa Liidu eesmärke. Lisaks peavad kandidaatriigil olema vastavad haldusorganid, kes on võimelised rakendama ja haldama Euroopa Liidu õigustikku.⁸ Nendele tingimustele vastates luuakse raamistik kindlate läbirääkimiste peatükkidega, milles avalduse esitanud riik peab edusamme tegema.⁹ EL jätab endale õiguse otsustada, millal on kandidaatriik need kriteeriumid täitnud ning millal on Euroopa Liit valmis uut liiget vastu võtma.

Kuigi esmapilgul võivad EL-i liitumistingimused olla laialivalguvad ning täpselt defineerimata, on tänaseks siiski välja kujunenud üpriski järjepidev raamistik uute liikmesriikide vastuvõtu korraldamiseks. Laienemise protsess on pea alati keeruline ja veniv, võttes liikmelisuse avalduse esitamisest kuni täieõiguslikuks liikmeks astumiseni enamasti aastaid. Suurbritannia, Taani ja Iirimaa liitumine vältas 11 aastat, samas kui Soome suutis liituda vähem kui kolme aastaga.¹⁰ Erinevused siinkohal tulenevad eelkõige liitumisprotsessi omanäolisusest ning riikide võimekuse erinevustest *acquis communautaire* ülevõtmisel ja kohandamisel siseriiklikkusse seadusandlusesse. EL-i esialgsest kuuest liikmesriigist on 1950ndatest saanud tänaseks 27. Läbi on käidud 6 laienemist: 1973 Iirimaa, Taani, Ühendkuningriik; 1981 Kreeka;

⁷The Los Angeles Times; „W. Europe Bloc Bars Morocco as a Member“; 21.July 1987

⁸Europa.eu – Euroopa Liidu ametlik kodulehekülj; Eurokeele sõnastik;
http://europa.eu/abc/eurojargon/index_et.htm; 19.03.2012; 16.41

⁹Graham, Avery; Fraser, Cameron; 1998:30

¹⁰Ibid; lk 24

1986 Hispaania, Portugal; 1995 Austria, Rootsi, Soome; 2004 Eesti, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi Vabariik, Ungari ja 2007 Bulgaaria ja Rumeenia.

EL-i lepingud ei täpsusta laienemise protsessi formaalseid protseduure, mis on arenenud järjestikuliste varasemate laienemiste tulemusel ning on tänaseks hästi välja kujunenud.¹¹ EL-iga liitumissoovi avalduse esitamine on siseriiklikus otsustamise pädevuses, ega tohiks langeda välissurve alla. Avaldus esitatakse riigi poolt Euroopa Liidu Nõukogule, kes esitab Euroopa Komisjonile palve koostada avalduse kohta arvamuse¹². Arvamuse koostamiseks kulub aeg varieerub paarist kuust kuni mitme aastani. Seejärel langetab Nõukogu ühehäälselt otsuse avada liitumisläbirääkimised.¹³

Liitumisläbirääkimistel on kaks peamist faasi. Esimene – analüütiline või uuriv faas – sisaldab endast *acquis communautaire*-i põhjalikku läbi käimist komisjoni poolt koos kandidaatriigiga. Teises – sisulises faasis – toimub tegelik valitsustevaheline kauplemine sisenemise tingimuste ja võimalike erandite ning ülemineku aegade suhtes.¹⁴ Kandidaadi edusammude tegemiseks ning jälgimiseks koostatakse nimekiri peatükkidest, mis läbirääkimistele tulevad ja milles kandidaatriik peab sisse viima muudatusi. Nõusolek alustada läbirääkimisi kaasab endas mahukat ressursse ja jõupingutuste äralubamist EL-i ja kandidaatriigi poolt ning annab teada soovist nad ka lõpetada, viidates pühendusele laieneda.¹⁵ Läbirääkimised lõppevad sisseastumislepingu mustandi koostamise ning vastuvõtmisega.

Liitumisläbirääkimised ei lähtu samadest põhimõtetest nagu tavalised läbirääkimised välisriikidega¹⁶, milles Euroopa Komisjonil on juhtiv roll. Selle asemel on tegemist pigem liikmesriikide ja kandidaatriigi valitsustevahelise konverentsiga.¹⁷ Kõige aegavõtvam ja vaevarikkam osa läbirääkimistest ei ole mitte EL-i ja kandidaatriigi vaheline liitumise konverents vaid Liidu enda sisesed arutelud.¹⁸

¹¹ Baum, J. Michael; 2000:12

¹² Ibid; lk 12

¹³ Graham, Avery; Fraser, Cameron; 1998:24 – 25; 28

¹⁴ Baum, J. Michael; 2000:14

¹⁵ Ibid; lk 13

¹⁶ Välisriik ehk mitte Euroopa Liidu liikmesriik.

¹⁷ Graham, Avery; Fraser, Cameron; 1998:28

¹⁸ Ibid; lk 31

Keeruliseks ajab selle protsessi just vajadus üksmeeluse järele, mis kipub kogu sündmuste arengut aeglustama ja keeruliseks muutma.¹⁹ Läbirääkimiste edukas lõpp saabub, kui liitumislepingule annab enamushäälega oma nõusoleku Euroopa Parlament ja üksmeelse nõusoleku annab Nõukogu. Viimane sõna jääb aga liikmesriikidele, kes allkirjastavad liitumislepingu koos kandidaadiga ning viivad selle siseriiklikuks ratifitseerimiseks. Kui iga liikmesriik on lepingu ratifitseerinud, hakkab see kehtima, ning EL-i lisanud uus liige.

¹⁹ Graham, Avery; Fraser, Cameron; 1998:32

SENINE TEOORIA SÜVENEMISE JA LAIENEMISE KOHTA

9. mail 1950. aastal tegi Prantsuse välisminister Robert Schuman ettepaneku asutada Euroopa Sõe- ja Teras Ühenduse (ESTÜ). Praegune Euroopa Liit alustas 1951. aastal kõigest kuue liikmelisena ning väga erinevana organisatsioonist, milleks ta tänaseks, läbi kuue laienemise ringi²⁰ ja aluslepingute paranduse, kujunenud on. Seda muutust on aastakümnete jooksul üritanud uurida ja seletada mitmed teooriad.. Kõige kütkestavamad lähenemised sidumaks EL-i laienemise ja süvenemise protsessi on klassikalised Euroopa integratsiooni teooriad nagu neo-funktsionalism, transaktsionalism, intergovernmentalism ja föderalism²¹. Neid, varasemaid suuri lähenemisi Euroopa lõimimise protsessile üldiselt, on tänaseks kujunenud täiendama mitmed väiksemad teooriad. Nende hulgast võib leida nii uus institutsionalismi, mitmetasandi valitsemise kui ka poliitikate võrgustike analüüsi.

Nendest arengutest sõltumata, vaadeldakse jätkuvalt kahte kesket Euroopa integratsiooni juhtivat jõudu – laienemist ja süvenemist – kui eraldiseisvaid dünaamikaid, mis kumbki nõuavad omaette teoretiseerimist. Süvenemisele keskenduvad teooriad on kippunud vaatlema küsimusi, nagu kes on EL-i liige ja miks, rohkemal või vähemal määral ajalooliselt sõltuvaks. Teisest küljest on teooriad laienemisest keskendunud tingimuste uurimisele, mille korral laienemine toimub ja kuidas see omakorda mõjutab EL-i poliitilist keskkonda. Küsimus laienemise ja süvenemise omavahelisest suhtest ja võimalikust vastastikkusest sõltuvusest on jätkuvalt EL-i integratsiooni teooria puuduv lüli.²²

Sellegipoolest debateeritakse viimase aja teadusringkondades juba aastakümneid laienemise ja süvenemise samaaegse võimalikkuse üle. Uurida üritatakse, kas EL-i laienemise ja süvenemise protsessid on omavahel vastuolus ja kuivõrd on Euroopa Liit võimeline haldama mõlemat protsessi korraga ning millist efekti need kaks nähtust võivad teineteisele omada. Siinkohal lahknevad arvamused mitmesse leeri. Euroopa

²⁰ Siinkohal ei arvesta ma sisse 1990 .aastat, mil Saksamaa ühines ning endine Saksa Demokraatlik Vabariik sai automaatselt EMÜ liikmeks.

²¹ Umbach, Gaby; Hofmann, Andreas; 2009:13

²² Ibid; lk 3

lõimimise protsessi uurijad toovad välja nii nägemusi, mille järgi süvenemise ja laienemise vahel eksisteerib vastuolu kui ka visioone, mis peavad süvenemist laienemise eelduseks.

Laienemine ja süvenemine kui vastandlikud jõud

1946. aastal astus endine Suurbritannia peaminister Winston Churchill Zürichis üles kõnega, milles kutsus looma „Euroopa ühendriike“.²³ Olgugi, et Churchilli näol polnud tegemist föderalistiga, nägi just üks olulisemaid teooriaid ühenduse loomise algupäevist – föderalism – ühendust ette aina enam ja enam liidetuna just süvenemise mõttes. Võttes arvesse, et EL alustas kõigest kuue liikmelisena, on järjest kasvav ning lõputuna näiv liikmete hulk tekitanud hirme ja muresid, et ühendus ei ole võimeline nõnda heterogeensena toimima ja edasist süvenemist tagama. Alates Maasrichti lepingu jõustumisest 1993. aastal on süvenemine teinud väheseid edusamme Amsterdami ja Nice'i lepingute näol, samal ajal kui laienemine on toimunud täis jõul.²⁴

Peamiseks hirmude põhjustajaks siinkohal on tunnistamine, et mida suuremaks EL kasvab, seda enam on temas erineva poliitilise ja kultuurilise taustaga riike. Need riigid ei pruugi olla samasuguste eelistustega, nagu varasemad liikmed ning võivad seeläbi pidurdada Euroopa lõimimise protsessi edasiminekut. Laienemise tagajärjel aina kasvavad erinevused peaaegu kõigis poliitikate valdkondades tekitavad pingeid reformimaks EL-i institutsioonide struktuure ning rakendamaks EL-i poliitikaid efektiivsemalt, et suurendada tegutsejate vahelist solidaarsust ja tugevdada institutsioone. Need surved võivad aga takistada edasist süvenemist liidu siseselt.²⁵

Kõige enam probleeme tekitas laienemine Ida- ja Kesk-Euroopa riikidesse 2004/2007. aastal, mille käigus lisandus väga lühikese perioodi vältel liitu 12 uut ning erinevas olukorras riiki. Kardeti, et nõnda suur laienemine muudaks liidu sisese seadusandlike läbirääkimiste protsessi keerukaks, võimaldades ummikseise. Selle

²³ Winston Churchilli kõne Zürichis, 19. Septembril 1946. „*We must build a kind of United States of Europe.*“

²⁴ Guérot, Ulrike; 2004:1

²⁵ Umbach, Gaby; Hofmann, Andreas; 2009:9

tulemusel väheneks EL-i seadusandlik väljund ja võimekus saada hakkama oluliste probleemidega.²⁶

Neil Nugent toob välja neli põhjust, mille tõttu laienemine võib olla sügavas vastuolus süvenemisega. Esiteks, nagu eelpool mainitud, tooks laienemine liitu hulgaliselt uusi rahvuslike huvisid, mis võivad põhjustada poliitikate kujundamise protsessi lahjenemise. Teiseks suurendaks laienemine juba eksisteerivaid raskusi ühenduse poliitikate ühetaolise rakendamisega. Kolmandana toob Nugent välja surved liidu eelarvele, mis nõrgestaksid poliitikate arengut. Ning viimaks võib laienemine mõningatel juhtudel esile tõsta keerulisi ja tundlike teemasid nagu näiteks Türgi okupatsioon Põhja-Küprosel.²⁷

Kuigi Nugent'i artikkel on 20 aastat vana kajastuvad samasugused hirmud tänapäevalgi, ähvardades tuleviku laienemiste võimalikkust. Mitmeid Euroopa poliitikaid, nagu näiteks CAP²⁸ ja regionaalpoliitikat, ei peeta jätkusuutlikuks aina suurenevas liidus. Jätkamine nende poliitikatega võib kaasa tuua konflikte EL-i eelarve üle, kuna suureneks vahe enim panustajate ja enim kasusaajate vahel.²⁹ Küsimusi tekitab ka EL-i „*võime neelata*“³⁰ endasse aina uusi riike – liit võib ükshetk olla haaranud liiga palju liikmeid ega saa enam toimimisega hakkama.

Kelemen, Menon ja Slapin (2011) toovad olulise faktorina, millest sõltub laienemise mõju süvenemisele, välja liituva riigi eelistuste positsioonid erinevates poliitika valdkondades. Nõnda on nende sõnul laienemine tõenäolisem pidurdama süvenemist valdkondades, kus liituv riik omab tugevat süvenemise vastast hoiakut. Samas laienemine riikidesse, millel on juba eksisteerivate liikmetega sarnased eelistused, kujuneb hoopis süvenemist soodustavaks.³¹ Samamoodi mängivad nende sõnul laienemise ja süvenemise omavahelise suhte kujundamisel rolli EL-i institutsioonide võimupädevused. Valdtkondades, nagu justiits- ja siseküsimused, milles aluslepingutest tulenevalt valitsusülestegutsejate võim väiksem, on süvenemine suurema tõenäosusega laienemise poolt pidurdatav. Teistes valdkondades,

²⁶ Kelemen, Daniel; Menon, Anand; Slapin, Jonathan; 2011:3

²⁷ Nugent, Neil; 1992:317

²⁸ Common agricultural Policy – Ühine põllumajanduspoliitika

²⁹ Kelemen, Daniel; Menon, Anand; Slapin, Jonathan; 2011:3

³⁰ Inglise keeles: Absorption capacity

³¹ Kelemen, Daniel; Menon, Anand; Slapin, Jonathan; 2011; 3

kus rahvusülelised institutsioonid nagu Euroopa Komisjon ja Euroopa Kohus omavad rohkem võimu, on vahetus süvenemise ja laienemise vahel nõrgem või lausa mitte eksisteeriv.³²

Laienemine ja süvenemine kui Euroopa integratsiooni koosvedajad

Teine nägemus laienemise ja süvenemise omavahelisest suhtest näeb neid kahte jõudu kaastöötajatena Euroopa integratsiooni edasi arendamisel ega leia, et nende vahel eksisteeriks otsene vastuolu või vahetuste tegemine. Siinkohal minnakse tihti isegi kaugemale väites, et laienemine on teatud viisil läbi aegade isegi süvenemise protsessidele kaasa aidanud. Laienemine ja süvenemine on käinud käsikäes suurema osa Euroopa integratsiooni ajaloost³³ ning olnud kaksikjõududeks, mis veavad Euroopa integratsiooni edasi³⁴.

Ühenduse loomisest alates on ükskõik, mis hetkel ajas, kas kaalutud, läbiräägitud või absorbeerumas ühe või enama uue riigi vastuvõttu. Ühenduse institutsioonid on sellest olenemata jätkanud toimimist läbi mitmete laienemiste.³⁵ Hirmud, et liidu institutsioonid kukuvad kokku ega suuda toimida nõnda heterogeensetena, on seni osutunud tagant järgi vaadatuna alusetuteks.

Statistiline analüüs näitab, et Kreeka, Hispaania ja Portugali liitumistel polnud mingit mõju otsuste tegemise kiirusele ning ka suurem osa EL-i funktsiooniseerimist puudutavast analüüsist peale „suure paugu“ laienemist 2004. aastal rõhutab „äri nagu alati“ otsustusprotsessis.³⁶ Sama tõdeb Pollack tuues välja, et viis aastat peale 2004. aasta idalaienemist, on aina kasvav hulk tõendeid ja uurimusi demonstreerinud, et vastupidiselt laienemise poolt EL-i institutsioonide halvamise hirmudele, pole EL kogenud ei seedimatust ega halvatust, vaid hoopis „äri nagu alati“. Nii individuaalsed institutsioonid kui süsteem tervikuna kohanesid paindlikkusega uute liikmete

³² Kelemen, Daniel; Menon, Anand; Slapin, Jonathan; 2011:7

³³ Ibid; lk 8

³⁴ Faber, Anne; Wessels, Wolfgang; 2006:2

³⁵ Kelemen, Daniel; Menon, Anand; Slapin, Jonathan; 2011:8

³⁶ Ibid; lk 8

sissevoolule ning omasid laienemise eelnevale perioodile sarnast poliitikaväljundi mustrit.³⁷

Samm eelnevast leiab, et laienemised on vastupidiselt hirmudele hoopis aidanud kaasa Euroopa lõimimise protsessidele. Seda arvamust toetavad nii Pollack (2009) kui ka Kelemen, Menon ja Slapin (2011). Laienemine pole mitte ainult enda kõrvalt võimaldanud süvenemist vaid osati seda isegi julgustanud³⁸ ning järjestikkused laienemised on teatud valdkondades aidanud läbi uute liikmete lisandumise kaasa süvenemisele, julgustades liikmesriikide vahel uusi otsuste tegemise vorme ja andes rohkem võimu rahvusülestele institutsioonidele.³⁹

Võttes arvesse EL-i ajalugu, paistab, et laienemine ei ole pidurdanud süvenemist ning võib olla isegi sellele kaasa olla aidanud. On vähe tõendeid laienemise ja süvenemise vahelisest vahetuskaubast.⁴⁰ Empiiriline töö kipub ignoreerima fakti, et kuigi laienemine võib viia mõningate lühiajaliste peavaludeni, eksisteerib pikas perspektiivis organisatsiooni suuruse ja sügavuse vahel vähene seos.⁴¹

Süvenemine kui laienemise eeldus

Selleks, et saaks toimuda EL-i laienemine, on liidu siseselt uute riikide liitumisprotsessile eelnevalt viidud läbi reforme, et veenduda institutsioonide toimimises ning vajalike poliitikate ellu viimises ka suuremas liidus. Igasugune uute liikmesriikide liitu integreerimine on seni eeldanud mingisuguseid reforme, olgu need siis muudatused institutsioonide siseselt või liidu üldistes pädevustes. Nõnda on laienemine kujunenud eelduseks süvenemisele ning süvenemine saanud asendamatuks tingimuseks laienemise võimaldamiseks.

Nii laienemise kui süvenemise protsessid on EL-is pidevas liikumises. EL liigub kursil, mida seni on iseloomustanud järk-järguline ja samaaegne laienemine ning

³⁷ Pollack, Mark; 2009: 3

³⁸ Kelemen, Daniel; Menon, Anand; Slapin, Jonathan; 2011:14

³⁹ Ibid; lk 13

⁴⁰ Ibid; lk 2

⁴¹ Ibid; lk 3

süvenemine, millel puudub regulaarne tugevus, intensiivsus ja suund.⁴² Lõimimine nendes kahes võtmes ei toimu mitte ainult suuremahulisena. Kuigi tähendada võib ka *suuri pauke*, on tegemist siiski pigem samm-sammult progressiga.⁴³

Euroopa integratsioonile pandi algus 1951. aastal, kui allkirjastati Euroopa Sõe- ja Teraseühenduse (ESTÜ) asutamisleping kuue Euroopa riigi vahel, ühendamaks kahte sõjatööstuses olulist tööstusharu, lootuses tagada nõnda rahu sõdadest laastatud kontinendil. Seda praeguseks EL-i aluslepingut, on täiendatud tänaseks veel kuue lepinguga, mis kõik on edendanud Euroopa lõimingu protsessi. Tänapäevaks moodustavad EL-i aluslepingud ESTÜ asutamisleping (1952)⁴⁴ ja Rooma lepingud (1958), millega asutati EMÜ ja Euratom. Aja vältel on neid lepinguid täiendatud ja parandatud. Olulisemad aluslepinguid üle vaatavad lepingud on Euroopa Liidu leping (1993, tuntud ka kui Maastrichti leping), Liitumisleping (1967)⁴⁵, Ühtne Euroopa akt (1986), Amsterdami leping (1999), Nice'i leping (2003) ja Lissaboni leping (2009). Kõigi nende lepingutega on tehtud muudatusi ühenduse korralduses nii institutsioonide võimupädevuste kui ka struktuuride ja poliitikate vallas, ühendades liitunud riike teineteisega aina enam.

Oluline on märkida, et mitme eelnevalt välja toodud lepingu üheks suurimaks loomise põhjenduseks oli liidu sisene mõistmine, et uusi liikmeid aina tuleb juurde ning eksisteerivad institutsioonid ja süsteemid ei pruugi uutes tingimustes toime tulla ilma viimata neis läbi muudatusi. Ühendus sai alguse kõigest kuuliikmelisena ning tegelevana vaid ühes laias valdkonnas. Sellegipoolest nõudis integratsioon ühes vallas sarnaste poliitikate loomist ka teistes valdkondades. Luues vastastikkuse sõltuvuse sõe- ja terasvaldkonnas tuli liikmesriikidel peatselt tegeleda ka töötajate õiguste problemaatikaga. Nõnda pole Euroopa lõimingu toimunud mitte ainult suurte paukudena, vaid ka „pisemate“ edusammudena nagu näiteks ühtse põllumajanduspoliitika rajamine 1962. aastal. Sellegipoolest on käesoleva uurimustöö raames oluline mõista, mil määral on varasemad laienemised esile kutsunud neile

⁴² Umbach, Gaby; Hofmann, Andreas; 2009:10

⁴³ Ibid; lk 8

⁴⁴ Kaotas kehtivuse 2002. aastal.

⁴⁵ Tunnistati kehtetuks Amsterdami lepinguga.

eelnevaid reforme ühenduse siseselt ning see aspekt ilmneb kõige tugevamalt just aluslepingutes.

ESTÜ-ga loodi alus praeguse EL-i institutsionaalsele ülesehitusele, luues viis peamist institutsiooni: Spetsiaalne Ministrite Nõukogu (tänapäeval EL-i Nõukogu); Kõrgem Autoriteet (Euroopa Komisjoni prototüüp); 78 liikmeline ühisassamblee (tänapäeval Euroopa Parlamendiks); korporatiivne nõuandev komitee (Majandus- ja Sotsiaalkomitee) ja kohus, lahendamaks liikmesriikide vahelisi vaidlusi.⁴⁶ On ilmselge, et uutesse liikmesriikidesse ja poliitikate valdkondadesse laienedes pole samasuguse institutsionaalse ülesehituse võimalik jätkata edukat funktsioneerimist. Seda esiteks, kuna laienedes muudaks tollal ükshäälel tehtavate otsuste tegemise süsteemi Ministrite Nõukogus aeganõudvaks ning teiseks jääks kõigest 78 liikmeline ühisassamblee uustulijate jaoks kitsaks.

EL-i laienemine on olnud ka süvenemise eeltingimuseks – seda näiteks 1969. aastal saamaks üle Prantsuse vetost Suurbritannia liitumisavaldusele, mille käigus jõuti nõusolekuni *acquis communautaire*-i suhtes.⁴⁷ Jõudmaks laienemise üle üksmeelele, on kõigil liikmesriikidel stiimul võtmaks vastu liidu uusi poliitikaid enne tulevaste riikide ühendusse astumist, veendumaks oma tahte saavutamises. Liikmesriigid võivad tunda, et nõnda on kergem saavutada kokkuleppe või neile kõige enim sobivad tingimused.⁴⁸ 1962. aastal võtsid tollased kuus liikmesriiki ette ka tänaseni olulise sammu omavahelises integratsioonis – jõustus Ühisene Põllumajanduspoliitika ehk CAP. Prantsusmaa on tänaseni üks liidu juhtivaid riike põllumajanduses, omades 17% kogu põllumajanduslikust maast EL-is ning olles USA järel maailma suuruselt teine põllumajandustootja, eksportides 66% oma toodangust teistesse EL-i riikidesse⁴⁹. Olles valdkonnas nõnda suur võim, saab Prantsusmaa CAP'ist märkimisväärseid rahalisi toetusi. Nõnda oli enne UK liitumist vaja jõuda kokkuleppele Ühtse Põllumajanduspoliitika tulevikus, veendumaks, et Prantsusmaa püsib jätkuvalt enim kasusaajate hulgas.

⁴⁶ Mazey, Sonia; 2001:35

⁴⁷ Umbach, Gaby; Hofmann, Andreas; 2009:11

⁴⁸ Steunenbergh, Bernard; 2001:363

⁴⁹ USA välisministeeriumi koduleht; <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3842.htm>; 11.05.2012

Üleüldiselt toob laienemine kaasa süvenemise ning mitte vastupidi. Laienemise väljavaate poolt põhjustatud hirmud kutsuvad esile reformide vajadusi. Bernard Steunenberg toob välja, et laienemist võib vaadelda kui insitutsionaalse reformi esile kutsujat, kuna see võimaldab praegustel liikmesriikidel säilitada või isegi suurendada oma positsiooni tuleviku EL-is. Näiteks, kasvatades otsuste tegemist läbi kvalifitseeritud hääleteenamusega hääletamise, võivad liikmesriigid kompenseerida oma mõjukuse vähenemist laienemise tulemusena.⁵⁰ Just see aspekt insitutsionaalsest reformist enne laienemisi on varasemates integratsiooni protsessides tugevalt avaldunud.

1980ndate laienemine aitas ergutada väga vaja minevat institutsionaalset süvenemist.⁵¹ Võimaldamaks põllumajanduslikemate ja vähem arenenumate Hispaania ja Portugali liitumist viidi 1986/1987 Ühtse Euroopa Akti (SEA – Single European Act) näol ellu institutsionaalne reform. Viimase käigus laiendati Ministrite Nõukogus poliitikate valdkondi, milles enamushääletamine oleks lubatud ja muudeti protseduuri reegleid, muutes hääle lugemise lihtsamaks.⁵² Lisaks sellele suurendati Parlamendi võimupädevust, tutvustades koostöö protseduuri Ministrite Nõukoguga. Nõnda vähendati mingil määral varasemast ükshääle nõudest tulenevaid viivitusi otsuste tegemisel ning üksikute riikide võimet takistada seadusandlike protsesse. Vähesel määral paranes ka liidu sisene demokraatia. Ühtne Euroopa Akt märgib olulist pöördepunkti Euroopa Ühenduste arengus. Lisaks kõigele eelnevale nõustusid liikmesriigid sellega lõpetama ühisturu loomise 1993. aasta jaanuariks.⁵³

1992. aasta Maastrichti leping loodi muutuva maailma kontekstis. Nõukogude liidu lagunemine tõi ühenduse ette mured tulevikust ja turvalisusest Euroopas. Kardeti, et hulgaliselt Nõukogude võimu alt vabanenud endisi liiduvabariike ja satelliitriike võivad tuua kaasa ebastabiilsust ja rahutuid meeleolusid kontinendil, rääkimata kuritegevuse ja muude julgeoleku ohtude kasvust. Ühenduse idalaienemine ning selle institutsionaalsed eeldused muutusid vältimatuks teemaks.⁵⁴ Üks süvenemise

⁵⁰ Steunenberg, Bernard; 2001:362

⁵¹ Nugent, Neil; 1992:317

⁵² Ibid; lk 314

⁵³ Mazey, Sonia; 2001:39 – 40

⁵⁴ Ibid; lk 41

eesvedajaid – Saksamaa – oli tollal konfliktis laienemise ja süvenemise vahel, ning esialgu jäi peale Saksamaa kui süvendaja roll⁵⁵. Nõnda tehti Maastrichti lepinguga ettevalmistusi rahaliiduks, seades eesmärgiks selle lõpetamise hiljemalt 1999. aasta jaanuari alguseks. Seati sisse ka Euroopa Liidu nimetus ning kolm poliitika valdkondade sammast, milles liidul erinevad pädevused. Läbi nende muudatuste veenduti, et enne tuleviku laienemisi on liit ja selle senised liikmed viinud ellu vajalikud sammud, tagamaks integratsiooni jätkumise ning ettenähtud poliitikate ellu jõustumise ka uute liikmesriikide sisseastumise tingimustes.

Enne 2004. aasta laienemist 25 liikmesriigini omasid institutsioonide reformil olulist rolli 1999. aasta Amsterdami ja 2003. aasta Nice'i lepingud. Nende mõlema eesmärk oli saavutada liidus olukord, kus selle institutsioonid oleksid võimelised tagama toimimist ka märksa suurema liikmete arvu korral. Amsterdami lepingu ametlik eesmärk oli vaadata üle Euroopa aluslepingud, veendumaks liidu mehhanismide ja institutsioonide efektiivse toimimises. Lepingu hilisemad analüüsid toovad aga kahjuks välja selle tagasihoidlikud omadused⁵⁶. Amsterdami leping oli peaaegu sobiv lahendus institutsioonides leiduvatele probleemidele, kuid kukkus läbi, kuna laienemine paistis veel kaugel olevat ning sellest tulenevalt puudusid vajalikud surved viimaks läbi radikaalsemaid muudatusi.⁵⁷

Mida aeg edasi, seda selgemaks sai Euroopa Liidu juhtidele, et suuremahuline laienemine Ida- ja Kesk-Euroopa riikidesse leiab peatselt aset. Selleks vajalikke muudatusi ja reforme nii ei oldud aga suudetud Amsterdamis vastu võtta. Nõnda hakati valmistuma järgnevas aluslepingute ülevaatamiseks ja täiendamiseks Nice'i tippkohtumise näol. Selle valitsustevahelise konverentsi tulemuseks oli 2003. aasta 1. jaanuaril, veidi vähem kui aasta enne uute liikmesriikide liikmestaatuse kehtima hakkamist, jõustunud Nizza leping. Tagamaks liidu efektiivset toimimist ka laienenult, tuli ellu viia poliitilisi, institutsionaalseid ja protseduurilisi reforme⁵⁸. Peamised institutsionaalsed lahendust otsivad küsimused puudutasid Komisjoni ning Parlamendi suurust ja häälte jagunemist Ministrite Nõukogus.

⁵⁵ Tewes, Henning; 1998:118

⁵⁶ Mazey, Sonia; 2001:43

⁵⁷ Wessels, Wolfgang; Mittag, Jürgen; 2000:9

⁵⁸ Oğurlu, Ebru; 2002:1

Lepinguga sätestati, et kuni 27nda EL-i liikmeni koosneb Komisjon ühest iga liikmesriigi kodanikust. Pärast seda aga otsustab Komisjoni suuruse Nõukogu, konsulteerimata ei Komisjoni ega Parlamendiga, ning valib selle liikmed, seades sisse rotatsiooni põhimõtte, mis vajab veel hilisemat täpsustamist. Amsterdami lepinguga sätestatud 700 maksimum liiget muudeti Nice'i lepinguga 32 koha võrra suuremaks, otsustades samaaegselt, et liikmesriikide kohtade arv varieerub maksimum 99 ja miinimum 5 vahel. Ministrite Nõukogu häälte hulka tõsteti 87lt 345ni, seades kvalifitseeritud häälte enamuse nõuded 258 hääleni ning 62%-ni liidu populatsioonist.

Kuid ka Nice'i lepinguga jäeti lahendamata kõige probleemsemad valdkonnad⁵⁹. Uued reeglid eelistavad nii rahvaarvult kui ka pindalalt suuremaid liikmesriike⁶⁰ - muutes keskme kasuks hääletamisreegleid, valmistatakse nõrgemate liikmesriikide sisse astumiseks⁶¹. Uus Ministrite Nõukogu kvalifitseeritud häälteenamuse künnis muutis otsuste vastuvõtmise keerukamaks kui eales varem⁶² ja vähendas otsustele jõudmise tõenäosust⁶³, vastamata jäid keerulised küsimused tulevase Komisjoni liikmeta jäävate riikide arvust ning rotatsiooni süsteemi väljanägemisest⁶⁴. Edusamme ei sooritatud ka vähendamaks tõkestavate vähemuste tekkimise tõenäosust ning seda eelkõike suurenenud liidu hulgaliste väike riikide näol⁶⁵. Nõnda muutis Nice'i leping küll 27 liikmega EL-i teoreetiliselt võimalikuks, kukkudes siiski läbi katsel muuta liidu otsuste tegemise protsessi efektiivsemaks⁶⁶.

Alates 2007. aastast, mil Rumeeniast ja Bulgaariast said EL-i uusimad liikmed täidab ühendus Nice'i lepingu kriteeriumi, mis eeldab Euroopa Komisjoni liikmete arvu ning ülesehituse muutmist. 2004. ja 2007. aastate laienemisi nähakse üldiselt liikuma paneva jõuna institutsionaalsetele reformidel, mis leidsid aset peale 2000. aastat.⁶⁷ Eelnevatest reformidest olenemata saatis laienenud liitu kriitika demokraatia

⁵⁹ Oğurlu, Ebru; 2002:lk 3

⁶⁰ Mazey, Sonia; 2001:45

⁶¹ Berglof, Erik; Burkart, Mike; Friebe, Guido; Paltseva, Elena; 2008:137

⁶² Oğurlu, Ebru; 2002:4

⁶³ Pollack, Mark A; 2009: 3

⁶⁴ Oğurlu, Ebru; 2002:5

⁶⁵ Ibid; lk 6

⁶⁶ Ibid; lk 8

⁶⁷ Umbach, Gaby; Hofmann, Andreas; 2009:11

puudumisest ning vähesest efektiivsusest. Reformi protsess, mis eelnes Lissaboni lepingule, oli motiveeritud ning vajalik viimase laienemisringi poolt, kuna see pani EL-i institutsioonid vastamisi väljakutsega saada hakkama 27 liikmesriigiga.⁶⁸ Reageerimaks neile survetele ning varasemale Euroopa Põhiseadusliku lepingu läbikukkumisele võeti 2009. aastal vastu Lissaboni leping.

Nagu iga teise Euroopa Liidu aluslepinguid muutva kokkuleppe puhul, tuli ka Lissaboni leping ratifitseerida igas liikmesriigis vastavalt protseduuridele, mis lähtuvad selle liikmesriigi seadustest ja tavadest. Esialgu oli lepingu kehtima hakkamise kuupäevaks ette nähtud 2009. aasta 1. jaanuarit, kuid Iirimaa, kus pandi leping rahvahääletusele, kukkus see läbi. Nõnda lükkus protsess edasi ja EL, olles pühendunud reformi protsessile, pidi astuma vajalikke samme, veendumaks, et järjekordne oluline punkt liidu arengus ei jääks läbimata.

Lahendamaks Euroopa Komisjoni liigsest suuruselt tulenevaid seadusloome puuduliku efektiivsuse probleeme, sätestati Lissaboni lepingu artikkel 9d-ga, et kuni 2014. aasta 1. novembrini jääb Komisjon koosnema ühest kodanikust iga liikmesriigi kohta. Peale seda tähtaega oleks moodustaks Komisjoni suurus 2/3 liikmesriikide arvust.⁶⁹ Ülemkogu leppis 2008. aasta detsembri kohtumisel kokku, et kuigi kehtivate aluslepingute kohaselt peab volinike arv 2009. aastal vähenema, tehakse Lissaboni lepingu jõustumisel vastavalt vajalikele õiguslikele menetlustele otsus, mille kohaselt kuuluks komisjoni jätkuvalt üks kodanik igast liikmesriigist⁷⁰. Selline asjade käik sai teoks just tagamaks Islandi ratifitseerimise protsessi esimesest läbikukkumisest olenemata siiski Lissaboni lepingu lõplik ratifitseerimine ja kehtima hakkamine kõigis liikmesriikides.

Lisaks sätestab Lissaboni lepingu artikkel 9a Euroopa Parlamendi ülempiiriks 750 + 1 (Parlamendi President) liiget. Liikmesriigil võib olla maksimum 96 ja miinimum 6 liiget. Kohtade jagunemise riikide vahel otsustab üksmeelel Euroopa Ülemkogu – seda parlamendi initsiatiivil ning nõusolekul.⁷¹ Praegu on Parlamendis 754 liiget, kuid uus süsteem tuleb tervikuna kasutusele järgmise koosseisu tööle

⁶⁸ Ibid; lk 5

⁶⁹ Lissaboni leping, Artikkel 9d

⁷⁰ Euroopa Liidu Nõukogu; Brüssel, 13. veebruar 2009; Lk 2

⁷¹ Lissaboni leping, Artikkel 9a

asumisel. Selle järgselt väheneb näiteks Saksamaa MP-de arv 99lt 96le, samas kui Malta saab endise 5 liikme asemel 6.⁷² Hetkel kehtiva ülesehituse kohaselt on Parlamendis 3 liiget rohkem, kui lubatud. Kuna liidu esialgne eesmärk saada Lissaboni leping ratifitseeritud enne 2009. aasta Euroopa Parlamendi valimisi kukkus läbi, ei olnud võimalik parlamenti üles seada uute reeglite kohaselt. Sellegi poolest võimaldati Lissaboni lepinguga loodud 18 lisa parlamendi koha sisseadmist ka enne 2014 aastat, samaaegselt võtmata ainsalt kaotajalt – Saksamaalt – kolme kohta vähemaks⁷³.

Laienumisväljakutse

Kõigi ka varasemalt läbi viidud reformide puhul on EL-is siiski ka praegu mitmeid murekohti, mis võivad tekitada raskusi järjekordsetel laienumistel ning ootavad seega lahendamist.

1) Hääletamisreeglid Euroopa Liidu Nõukogus – Praegused reeglid seavad eelisolukorda suurema rahvaarvu ja pindlaga riigid. Samas näevad liidu põhimõtted ette, et kõik liikmesriigid on üksteise suhtes võrdsed. Kvalifitseeritud häälteenamusega otsuste vastuvõtmise lävendid on sisse seatud viisil, mis suurendab ummikseisu ja blokeerimise tõenäosust, kuna suurem võimalus on moodustada vajalik blokeeriv vähemus kui vastuvõttev enamus. Lisaks valitseb Nõukogus üksmeelel põhinev kultuur, kus kvalifitseeritud häälteenamuse kasutamise võimalikkusest olenemata võtetakse ligikaudu 90% otsuseid vastu siiski üksmeele põhimõtteid järgides⁷⁴. Kõik eelnev seab küsimärgi alla Nõukogu legitiimsuse ning efektiivsuse.

2) Volinike arv ja Euroopa Komisjoni suurus – Kuigi Lissaboni lepinguga sätestati 2014. aasta 1. oktoobrist kord, mille kohaselt vastaks volinike arv komisjonis 2/3kule liikmesriikide arvust ning hakkaks toimima rotatsiooni süsteem. Ratifitseerimaks Lissaboni lepingut, võttis Nõukogu vastu otsuse, mille kohaselt jääks ka peale 2014. aastat komisjoni üks kodanik liikmesriigist. Täpne kord, kuidas see saavutatakse rikkumata aluslepinguid ning milline saaks välja nägema rotatsioon, pole

⁷²Euroopa Liidu koduleht; Europa.eu; http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_et.htm; 18.04.2012

⁷³Official Journal of the European Union; C 263; Volume 53; 29.September 2010; Artikkel 2

⁷⁴Pollack, Mark A; 2009: 6

veel kindlaks määratud. Volinike arvu vähenedes tekib liidu legitiimsuse probleem – väike riigid on juba Nõukogus nõrgemas positsioonis, jättes nad ilma ka volinikut võivad suurenedagi niigi eksisteerivaid ebavõrdsused. Ebakõlad tekiksid samuti jättes ilma peamised EL-i eelarvesse panustavad riigid nagu Saksamaa.

3) Parlamendi suurus ning liikmesriikide saadikute arv – Lissaboni lepinguga saab peale järgmisi valimisi olema parlamendi suuruseks 750 kohta. Praeguse seisuga paistab see olevat isegi saavutatav, kui jätta arvestamata 2011. aasta 9. detsembril Horvaatiaga allkirjastatud liitumislepingut, mille kohaselt viimane saab parlamendis 12 kohta, kuni järgmiste parlamendi valimiseni⁷⁵. See teeb liikmete arvuks 766. Praegune kohtade jagunemise valem tõlgendab sobivat esindatust üpris laialt ning seeläbi on suuremad riigid, eeskätt Saksamaa, märkimisväärselt alaesindatud⁷⁶. Nõnda tuleb jätkuvate laienemiste kontekstis (ka praegu on 5 kandidaat riiki) jõuda lahenduseni ka parlamendi kohtade jagunemisest enne 2014. aasta valimisi, viisil, mis tagaks võrdse esindatuse põhimõtted Lissaboni lepingu tingimustes. Ei saa ju jätkuvalt Saksamaalt kohti ära võtta tagamaks liidu laienemist.

4) Seadusandliku protsessi ja institutsioonide läbipaistvus (kaasa arvatud liitumisprotsesside) – Seaduste loome protsessid mitme liidu institutsioonide vahel on keerukad, liidu poolne õigusloome aga seevastu väga mahukas. Samad probleemid esinevad ka liitumisläbirääkimiste protsessidel. Läbipaistmatus ja keerukus vähendavad liidu kodanike toetust edasisele integratsioonile.

5) Demokraatia defitsiit – Euroopa Parlament on ainuke otse valitav liidu institutsioon ning on seega mõeldud esindama rahva huve. Kui riigis on parlamendi roll olulisim seaduste vastuvõtmisel, siis liidus on parlamendi roll tunduvalt väiksem ning peamised otsused langetatakse muudes institutsioonides. Demokraatia puudulikkus võib taaskord vähendada rahva toetust EL-ile, peegeldudes madalates valijate protsentides ning vähendades üleüldiselt liidu legitiimsust.

6) Rahva toetus – Rahva toetus on põhiline liidu legitiimsuse allikas. Rahva toetus võib saada oluliseks määrajaks edasistel integratsiooni programmidel, kuna nii mitmeski riigis langetavad ratifitseerimise otsuse just selle kodanikud. Nõnda võib

⁷⁵ Ühinemisleping: leping Horvaatia Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga; Artikkel 19

⁷⁶ Falkner, Gerda; Nentwich, Michael; 2001:267

vähenev rahva toetus seada ohtu liidu edasised laienemisplaanid kui ka tuleviku olulisemad reformid.

7) Poliitika valdkonnad nagu CAP ja regionaalpoliitika – EL-i poliitikad, mida mõjutab laienemine (nagu kaubandus ja põllumajandus), on juhitud teistuguste reeglite ning otsustusprotseduuride poolest⁷⁷. Praegusest 2012. aasta eelarvest kulub EL-il ligi 30% põllumajandusele⁷⁸, samas kui liidu globaalse rolli üleväl hoidmiseks kasutatakse vaid 6,4%. Kui EL soovib olla globaalne poliitiline võim, peab selle eelarve liikuma laialijagavatelt poliitikatelt geo-strateegilistele poliitika eesmärkidele⁷⁹. Lisaks ei ole nõnda suured kulutused otsestele maksetele pikemas perspektiivis mõeldavad, eriti kui liitu tulevad põllumajanduslikult suured riigid nagu Türgi.

⁷⁷ Schimmelfenning, Frank; Sedelmeier, Ulrich; 2002: 513

⁷⁸ Euroopa Komisjoni koduleht; http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm; 20.04.2012

⁷⁹ Guérot, Ulrike; 2004:2

DISKUSSIONID EUROOPA LIIDU INSTITUTSIOONIDES

Euroopa Ülemkogu

EL-ist saadav kasu, nii majanduskasvu kui tihti ka otseste toetust ja väljamaksete näol, on põhiliseks motiveerijaks liitu astumisel. Võib väita, et tänaseks on liidus läbi Maastrichti lepingu välja kujunenud kaks liikmesriikide gruppi – lisaks terviklikule EL-ile ka euroala, millesse kuulub 17 riiki. Viimasest jäävad kõrvale Taani ja Suurbritannia just selle sama lepingu protokollidega tehtud erandile kohustuses minna üle Eurole. Ülejäänud 8 riiki (Rootsi, Läti, Leedu, Tšehhi, Bulgaaria, Poola, Rumeenia ja Ungari) ei täida veel või ei soovigi täita Maastrichti kriteeriumeid euroalaga liitumiseks. Viimase aja probleemid, mida tuntakse ka euroala kriisina, mitmes euroala riigis, eeskätt aga Kreekas, on vähendanud euro usaldusväärset ning seadunud teised euroala riigid vastamisi vajadusega tagada rahaühiku väärtus ning investorite toetus. Olulisem reformimine ning süvitsi minek toimub seega just nendes 17 liikmesriigis, kes läbi eurotsooni on kohustatud tegelema ähvardavate ohtudega.

Nõnda rõhutati 2012. aasta märtsi alguses toimunud Ülemkogu kohtumisel Brüsselis lisaks välispoliitikale ning rahvusvahelistele kohtumistele ka majanduspoliitikat. Viimase raames rõhutati olulisust suurendada majanduskasvu ja tööhõivet⁸⁰. Selleks pidas Ülemkogu oluliseks finantsstabiilsuse tagamist ning eelarve konsolideerimist – nendes kahes viib olulist süvenemist ellu Majandus- ja rahaliidu stabiilsuse, koordineerimise ja juhtimise leping, mis allkirjastati 2.märtsil 2012.aastal. Sama aasta 30. jaanuaril Euroala liikmesriikide poolt kokku lepitud teatises seisab: „*Tegemist on olulise sammuga tihedama ja pöördumatu fiskaalse ja majandusliku integratsiooni ning euroala tugevama juhtimise suunas. See suurendab märkimisväärselt eelarve jätkusuutlikkuse saavutamise ja euroala riigivõlakriisiga toimetuleku ning majanduskasvu suurendamise võimalusi.*”⁸¹ Mainitud lepingule kirjutasiid alla kõik EL-i liikmesriigid välja arvatud UK ja Tšehhi. See samm märgib

⁸⁰Euroopa Ülemkogu 1. -2. märts 2012 – järeldused; lk 3

⁸¹Euroala liikmesriikide poolt kokku lepitud teatis; Brüssel; 30. jaanuar 2012

süvenemise jätkuvat toimumist terves liidus, mitte ainult euroala siseselt, kuid viitab ka ettevaatlikule või lausa süvenemise vastastele hoiaktutele mõningates liikmesriikides nagu UK.

Samaaegselt allkirjastati teinegi leping – Euroopa stabiilsusmehhanismi asutamisleping. Seekordseteks lisaintegratsioonis osalejateks olid 17 eurotsooni liiget. Mainitud lepinguga loodav alaline kriisiohje mehhanism aitab, Euroopa Ülemkogu eesistuja Herman Van Rompuy sõnul, suurendada euroalas usaldust, solidaarsust ja finantsstabiilsust⁸². Tegemist oli vaid 17 liikmesriigi vahelise integratsiooniga, millest jäid välja kõik tol ajahetkel Eurot rahaühikuna mitte kasutavad riigid. Käesolev leping on tuntud ka kui fiskaalkokkuleppe ning nõnda märgib ka see olulist sammu Euroopa integratsioonis, näidates, et EL on võtnud tugevama suuna varasemalt ühisele fiskaalpoliitikale ja eelarve järelevalvele. Fiskaalpoliitika ühendab endas peaaegu kõike riigikassasse puutuvad, sealhulgas eelarve- ja maksupoliitikat. Varasemalt jäeti ühtse raha ning keskpanga (ja intressimäärade) kõrvalt need valdkonnad vaid liikmesriikide pädevusse. Selle aasta märtsi alguses vastu võetud lepingud moodustavad seega üpris olulise sammu liidu süvenemisprotsessides.

Mis puutub laienemist, andis Ülemkogu, Nõukogu poolt veebruaris soovitud alusel, 2012. aastal märtsi kohtumisel, Serbiale kandidaatriigi taotluse. Sel aastal ei ole Ülemkodus rohkem laienemise teematikat arutatud. Selgub, et kaks eelnevalt kirjeldatud olulist sammu liikmesriikide vahelise integratsiooni süvenemise poole, ei ole motiveeritud ei uue ega juba varasemalt olemas olevate kandidaatriikide soovist liituda ning EL-i hirmust järjekordse laienemisega hakkama saamise ees. Pigem võib Nõukogu ja euroala juhtide kohtumisi kokkuvõtvatest dokumentidest järeldada, et ellu viidud olulised majandusreformid tulenevad keerulistest liidu sisestest oludest selles valdkonnas ning vajadusest toimuvale reageerida.

2011. aasta algas Ülemkodus Laiendatud euroala pakti vastuvõtmisega, viimaks läbi majanduspoliitika tõhustatud koordineerimist. Lisaks 17-nele eurotsooni riigile liitusid sellega ka Bulgaaria, Leedu, Läti ja Taani⁸³. Juuni kohtumisel, kutsus Ülemkogu üles Nõukogu tegema kõiki vajalikke otsuseid, viimaks lõpule Horvaatiaga

⁸² Euroopa Ülemkogu koduleht; <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/european-stability-mechanism-treaty-signed?lang=et>; 23.04.2012

⁸³ Euroopa Ülemkogu 24. – 25. märts 2011 – Järeldused; lk 5

peetavad liitumisläbirääkimised sama kuu lõpuks. Ülemkogu leidis, et Horvaatia liitumisprotsessi lõpule jõudmine annab uue hoo Lääne – Balkani riikide EL-i suunalistele väljavaadetele, eeldusel, et kõnealused riigid siiski jätkavad oma reformiteed.⁸⁴ Aasta lõpus, detsembri kohtumisel, pööras Ülemkogu tähelepanu juba 2006. aastal alguse saanud laienemist käsitlevale uuele konsensusele⁸⁵, mis tunnustab laienemise olulisust stabiilsust, rahu ja demokraatiat tagava protsessina⁸⁶. Olulisel kohal selles on olemasolevate kohustuste täitmise kindlustamisel ning ausal ja karmil tingimuslikkusel.⁸⁷ Ülemkogu märkis ära, et Horvaatia ühinemislepingu allkirjastamine märgib olulist sammu Euroopa integratsioonis ning tegi Nõukogule, andmaks Serbiale kandidaatriigistaatuse, ülesandeks analüüsida Serbia pühendumist reformidele⁸⁸. Need sõnavõttud võivad viidata, et hiljutised arengud laienemise vallas, seoses Horvaatia ja Serbiaga, on olnud vajalikud, kinnitamaks regioonile, et ollakse siiski tõsised plaanides neid kunagi siiski ühenduses tervitada, andes nõnda julgustust edasisteks reformideks.

Reformid, mis said oma lõpliku väljundi 2012. aasta märtsis agluses alla kirjutatud lepingute näol, olid olulisel arutlusel 2011. aasta Ülemkogu ning euroala riigipeade kohtumistel. Majanduspoliitika koordineerimiseks loodi laiendatud euroala pakt⁸⁹ ning jõuti kokkuleppele tulevases EMS-is ning muudetud EFSF-is⁹⁰. Need arengud ja kokkulepitud strateegiad annavad tunnustust liidu sisesest majandusintegratsiooni süvenemisest.⁹¹

2010. ja 2009. aasta olid reformide kohalt tagasihoidlikumad kui neile järgnevad aastad. 2010. aasta detsembri kohtumisel lepiti kokku tekstis, mille tehtaks muudatusi aluslepingutesse, mis võimaldaksid omakorda luua alalise mehhanismi – ESM-i – kogu euroala finantsstabiilsuse tagamiseks. Muudatused on plaanitud hakkama

⁸⁴ Euroopa Ülemkogu 23. – 24. juuni 2011 – Järeldused; lk 12

⁸⁵ Euroopa Ülemkogu 9. detsember 2011 – Järeldused; lk 5

⁸⁶ Euroopa Ülemkogu 14. – 15. detsember 2006 – Eesistujariigi järeldused; lk 2

⁸⁷ Euroopa Liidu Nõukogu järeldused laienemise ning stabiliseerimis- ja assotseerimisprotsessi kohta; 5. detsember 2011; lk 1

⁸⁸ Euroopa Ülemkogu 9. detsember 2011 – Järeldused; lk 6

⁸⁹ Euroopa Ülemkogu 24. – 25. märts 2011 – Järeldused; lk 5

⁹⁰ Euroopa Ülemkogu 23. – 24. juuni 2011 – Järeldused; lk 5

⁹¹ Euroala tippkohtumisel tehtud avaldus; 26. oktoober 2011; lk 1

kehtima 2013. aasta algusest.⁹² Ka ESM-i puhul on tegemist liidusisese integratsiooniga, mis ei hõlma mitte kõiki liikmesriike, olles eelkõige mõeldud siiski Eurotsoonile. Samas võivad selle teos osaleda ka liikmesriigid, kus euro ei ole veel käibel. Lisaks tuletati süvenemise kohapealt olulisena meelde 2008. aasta detsembris Ülemkogu poolt tehtud otsust⁹³ ka peale Lissaboni lepingut vastu võtta süsteem, mille kohaselt oleks ka peale 2014. aastat komisjonis üks kodanik igast liikmesriigist.⁹⁴ Mis puudutab laienemist, tõi septembrikohtumisel Euroopa Ülemkogu välja, et EL on taganud stabiilsuse Lääne-Balkani riikides ning seda eelkõike kõnealusele piirkonnale antud väljavaadete kaudu liituda EL-iga⁹⁵. Sellest tulenevalt anti 2010. aasta detsembri kohtumisel kandidaatriigi staatus Montenegrole.⁹⁶ Lisaks avati juuni kohtumisel ühinemisläbirääkimised Islandiga.⁹⁷

Euroopa Liidu Nõukogu

Iga aasta detsembris tuleb Ministrite Nõukoguna kokku Üldasjade Nõukogu, mis annab kohtumise lõpus välja oma järeldused, milles tavaliselt kajastub lühidalt ka nägemus laienemise protsessist ja kandidaatriikide olukorrast. Üldises pildis lahkab Nõukogu oma arvamusest pigem kandidaat- ja potentsiaalsete kandidaatriikide iga aastaste eduraportite sisu ning komisjoni poolt tehtavaid laienemisstrateegiaid. Kuna Nõukogu esindab liikmesriikide vastava valdkonna huve ja nägemusi, on tema roll laienemise kontekstis üpris oluline. Nõukogu langetab otsuse liitumisläbirääkimiste alustamisest.

Olles läbi vaadanud Üldkogu järeldused perioodil 2002-2011 ilmneb, et Nõukogu tehtavad järeldused laienemise osas kasvasid küll oma mahult tunduvalt, kuid peamiste sammude astumine, nagu liitumisläbirääkimiste avamine, takerdus just Nõukogu töös. Nõnda ei ole näiteks, olenemata komisjoni 2009. aastast pärinevatest

⁹² Euroopa Ülemkogu 16. – 17. detsember 2010 – Järeldused; lk 1

⁹³ Euroopa Ülemkogu 11. – 12. detsember 2008 – Eesistujariigi järeldused; lk 2

⁹⁴ Euroopa Ülemkogu 18. – 19. juuni 2009 – Eesistujariigi järeldused; lk 2

⁹⁵ Euroopa Ülemkogu 16. september 2010 – Järeldused; lk 1

⁹⁶ Euroopa Ülemkogu 16. – 17. detsember 2010 – Järeldused; lk 3

⁹⁷ Euroopa Ülemkogu 17. juuni 2010 – Eesistujariigi järeldused; lk 9

soovitustest, avatud liitumisläbirääkimisi Makedooniaga. Tollal otsustati küsimuse edasilükkamine Hispaania Nõukogu eesistumise ajani (jaanuar-juuni 2010). See tõsiasi on viimasele riigile aga pettumuse allikaks, kuid tollal oli vaja aega lahendamaks sel teemal pingeid Kreekaga.⁹⁸ Ühinemisläbirääkimiseni pole ka komisjoni korduvatest soovitustest järgnevate aastate jooksul seniseni avatud. Võib vaid oletada, et läbirääkimiste avamise takerdumine on senini põhjustatud Kreeka poolsest vastuseisust. Asjade seesugune käik näitab Nõukogu kõrget politiseeritust ning selle otsuste sõltuvust üksikute riikide mõjutustest laienemisprotsesside tagamisel, kuna paljud olulised otsused tuleb langetada saavutades eelnevalt üksmeele.

Võrreldes viienda laienemise eelseid ning praeguste kandidaatriike puudutavaid üldiseid suhtumisi laienemisesse, on Üldasjade Nõukogu detsembri kohtumistest näha, kuidas poliitiline reaalsus on muutunud ning liidu – just selle kõrgemalt politiseeritud ning liikmesriike hõlmava osa – pühendumine laienemisele on vähenenud. Kui 2004. ja 2007. aasta uute liikmete sisseastumisele eelnev suhtumine oli tugevalt keskendunud läbirääkimiste eduka lõpuleviimise ehk 12 uue liikmeni laienemisele siis sellele järgnevad hoiakud on tunduvalt tagasihoidlikumad ja ettevaatlikumad. Iga riigiga edusammud tegemises ei kiirustada ning otsused lükatakse tihti edasi järgmisesse Nõukogu presiidiumisse. Lisaks välditakse igasuguste tähtaegade ja konkreetsete lubaduste andmist. Viimase peaaegu kümne aasta jooksul pole Nõukogu arutanud laienemistega kaasnevaid institutsionaalseid või poliitilisi reforme. Juttu on küll laienemisest ning selles protsessis endas tehtavatest vajalikest muudatustest, kuid seda ilma sisulise küljeta. Laienemise kontekstis ei tule detsembri Üldasjade Nõukogu järeldustes välja juttu süvitsiminemise või institutsionaalsete ning poliitiliste reformide vajadusest.

Euroopa Komisjon

Esindades kogu liidu kui terviku huve, on komisjonil laienemisprotsessis kanda üks toetavamaid, kuid samas vähim olulisi otsuseid vastu võtta suutev roll. Komisjon järgib ühinemisläbirääkimiste toimimist ning edusammude tegemist nii kandidaat- kui ka potentsiaalsetes kandidaatriikides ja kannab tehtud tähelepanekud edasi Nõukogule

⁹⁸ PV(2009)1899; lk 14-15

ja Ülemkogule. Üldiselt on komisjon üks laienemise tähtsust enim tunnustavaid ning seega protsessi edendavaid institutsioone Euroopa Liidus.

Sellel perioodil ei ole ka komisjoni töös viimase kahe aasta – Lissaboni lepingu jõustumisest saadik – jooksul juttu olulisematest liidu sisestest reformidest, mille vajadus säilis ka peale kokkuleppe saavutamise Lissaboni lepingus. Seda eriti tulevaste laienemiste kontekstis. Komisjon kohtub tervikuna iga nädalaselt, arutamaks olulisemaid poliitilisi arenguid, uusi seadusi ning sisemisi küsimusi (nagu personal jne). Komisjoni kohtumiste protokollid perioodil detsember 2009 – aprill 2011⁹⁹ toovad, nagu Ülemkogugi puhul, välja nii liidus toimuvad laienemise kui ka majandusliku süvenemise protsessid. Üldreeglina aga neil kahel ühisosa puudub – liidu jätkuv integratsioon tuleneb rohkem keerulistest majanduslikest tingimustest kui võimalikest laienemistest.

Ainsa teemana, mis puudutab laienemiseks vajalikke muudatusi liidu sees, käsitleti 2012. aastal Ühtse Põllumajanduspoliitika ehk CAP'i üle tehtavaid reforme. Komisjon tunnistas, et laienemise tagajärjedena on kasvanud põllumajanduse ning maa-alade mitmekesisustest tulenevad väljakutsed CAP'ile ning mõõnas, et CAP'i reform on nendes tingimustes vajalik tagamaks EL-i talude mitmekesiste struktuuride ning tootmissüsteemide, mis on suurenenud peale laienemist, parimat kasutamist, säilitades selle sotsiaalset, territoriaalset ning struktureerivat rolli.¹⁰⁰

Viimase kahe aasta jooksul on komisjon, Ülemkogu eeskujul, arutanud mitmekesiseid reforme, reageerimaks raskele majanduslikule olukorrale. Nende hulgas on tuntud muret viimase aja arengute üle, mis julgustavad riikidevahelist koostööd väljaspool EL-i institutsioone, eeskätt komisjoni ennast¹⁰¹, seades ohtu liidu institutsionaalse terviku ning komisjoni rolli majanduse vallas otsuste langetajana¹⁰². Komisjoni kohtumiste protokollides ilmneb läbi nende arengute mure Euroopa integratsiooni tuleviku üle. 2012. aasta märtsis rõhutas majandus- ja rahandusküsimuste ning euro volinik Olli Rehn, et EL-i poliitiline siht on siiski kõigi

⁹⁹ Protokollid on saadaval Prantsuse ja Inglise keeles Euroopa Komisjoni dokumentide registris aadressil: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/pvOverview.cfm?CL=en>; 9.05.2012

¹⁰⁰ COM(2010) 672; lk 3; lk 5-6

¹⁰¹ PV(2012)1996 lk 25

¹⁰² PV(2011)1983; lk 19

liikmesriikide lõplik kuulumine eurotsooni¹⁰³. Eraldatus eurotsooni mitte kuuluvate ja sinna kuuluvate riikide vahel mõjutaks siseturgu ning suurendaks poliitika taasnatsionaliseerimist¹⁰⁴. Just selles vallas võivad hiljutised majandusintegratsiooni puudutavad lepingud osutada oluliseks verstapostiks, kuna kaasavad vaid riike, mis on ühinenud eurotsooni või esitasid selleks spetsiaalse soovi, jättes nõnda kõrvale vähem Euroopa integratsiooni toetavad riigid nagu UK.

Laiemisprotsesside tulevik peale 2004. aasta viiendat laiemisringi

Peale 2004. aasta laiensemist kinnitas komisjon, et liit ei saa hüljata oma kohustusi turvalisuse, stabiilsuse ja õitsengu tagamisel kontinendil ning sellest edasi. Lääne-Balkan kujutab endast omaette väljakutset EL-i jaoks – laiemispoliitika peab selles regioonis näitama oma tugevust, viimaks ellu muutusi piirkonnas, kus riigivõim on nõrk ja ühiskonnad lagunened. Veenev poliitiline perspektiiv lõplikust integratsioonist EL-i on esmatähtis, hoidmaks sealseid reforme teel.¹⁰⁵ Varasemast erinevalt ei paista silmapiiril laiensemisi, mis hõlmaks suurt arvu riike – Lääne-Balkani riigid on väga erinevates arenguetappides oma teel EL-i.¹⁰⁶ EL vajab institutsionaalset reformi, kui soovib edasi laieneda, kuid laiensemise lõpetamine, ei lahenda praeguseid probleeme¹⁰⁷.

Edasised laiensemised hakkavad toimuma tempol, mille määravad iga riigi edusammud eraldi ning arvesse tuleb võtta EL-i võimet endasse uusi riike liita. Liit peab veendumata, et suudab ka laienedes tagada oma võime tegutseda ning otsustada järgides institutsioonide vahelist tasakaalu, austades eelarvest tulenevaid piiranguid ning rakendades ühiseid hästi toimivaid poliitikaid, mis saavutavad oma eesmäärke.¹⁰⁸ Viimases väljaütlemises avalduvad juba tollal liidu silmis olulised prioriteedid – institutsionaalne reform ning eelarve ja ühiste poliitikate üle vaatamine – mis

¹⁰³ PV(2012)1996; lk 25

¹⁰⁴ PV(2011)1976; lk 30

¹⁰⁵ COM (2005) 561; lk 2

¹⁰⁶ Ibid; lk 3

¹⁰⁷ Ruiz-Jiménes, Antonia; Torreblanca José I.; 2008: 2

¹⁰⁸ COM (2005) 561; lk 3

väljenduvad laienemisprotsesside käigus. 2006. aastal sätestas komisjon, et EL võtab laienemisega seonduvaid muresid väga tõsiselt ning – lubades küll kinni pidada seni antud lubadustest – suhtub uute kohustuste võtmisesse ettevaatlikkusega¹⁰⁹.

Üks olulisemaid kohtumisi praeguse ja tuleviku laienemiste jaoks oli 2006. aasta detsembri Ülemkogu kokkusaamine Brüsselis. Sealt pärineb uus laienemise konsensus, mis põhineb kohustuste täitmise kindlustamisel, rangel tingimuste täitmisel ja teavitustegevusel, mis on seotud Euroopa Liidu võimega integreerida uusi liikmeid. Oluliseks seati, et ka laienemise tingimustes oleks uuenenud liit võimeline tõhusalt toimima ning edasi arenema. Ühinenud riigid peavad aga olema valmis ja suutelised võtma üle kõik EL-i liikmelisusega kaasnevad kohustused, tagamaks liidu integreerimisvõime säilimist.¹¹⁰ Ülemkogu rõhutas, et laienemise kontekstis on oluline tagada, et EL suudaks enda arengu säilitada ja seda süvendada ning laienemise tempot kavandades tuleb arvesse võtta liidu enda võimet uusi liikmeid vastu võtta. EL-i institutsioonide tõhus toimimine ning liidu poliitikate ja nende rahastamiste edaspidine jätkusuutlik areng on vajalikud eeldused tagamaks edukat Euroopa integratsiooni ka laienedes.¹¹¹

EL-i võime integreerida endasse uusi liikmeid on määratud kahe faktori poolt: 1) Euroopa integratsiooni süvenemise ja kindlustamise momendi säilitamine (mis on nii praeguste kui ka tulevaste liikmesriikide huvides) ning 2) veendumises, et kandidaatriigid on valmis võtma endale liikmelisusest tulenevaid kohustusi, täites karmilt seatud tingimusi.¹¹² Liidu võime laieneda on määratud liidu poliitikate ning institutsioonide arengust ja kandidaatriikidest hästi ettevalmistunud liikmete kujunemise poolt. Integratsioonivõime tähendab liidu suutlikkust vastu võtta uusi liikmeid antud ajahetkel või perioodil, ilma seadmata ohtu poliitilisi eesmärke, mis on sätestatud aluslepingutes.¹¹³ Liidu integratsiooni jätkamise tagamisel ka laienedes on kolm olulist komponenti: institutsioonid, ühised poliitikad ja eelarve.¹¹⁴

¹⁰⁹ COM(2006) 649; lk 3

¹¹⁰ Euroopa Ülemkogu 14. – 15. detsember 2006 – Eesistujariigi järeldused; lk 2

¹¹¹ Ibid; lk 3

¹¹² COM(2006) 649; lk 15

¹¹³ Ibid; lk 17

¹¹⁴ Ibid, lk 20

Olenemata Ülemkogu kinnitusest, et liit on jätkuvalt pühendunud laienemise protsessile ning Lääne-Balkani riikide tulevikust EL-is, näitab uus laienemise konsensus tunduvalt karmimat lähenemist tuleviku laienemistele. Uus laienemise konsensus kujutab endast delikaatset kompromissi laienemist pooldavate riikide (nagu UK, Hispaania, Rootsi) ja sellest kurnatud liikmesriikide (nagu Prantsusmaa, Saksamaa ja Holland) vahel. Kinnitatakse küll oma edasisi laienemisplaane ja kohustusi Lääne-Balkani ning Türgi ees, kuid seda siiski võttes eelkõige arvesse liidu enda võimet uusi riike endasse liita. Lisaks on laienemisläbirääkimised tehtud raskemaks kui nad on seda olnud varasemalt.¹¹⁵ Praeguses keerulises majanduslikus olukorras ning võttes arvesse ka liidu siseseid institutsionaalseid probleeme ja rahva vähest toetust laienemisprotsessidele, on liidu võime saada hakkama uute riikide sisseastumisega üpris madal. Varasemalt on süvenemise ja laienemise protsessid kõinud küll käsikäes, kuid nüüdseks on võimust võtnud tunduvalt konservatiivsem laienemispoliitika, mis pöörab rohkelt tähelepanu EL-i laienemisevõimele ning *endasse haaramise võimele*¹¹⁶. Sellest tulenevalt võivad igasugused liitumisläbirääkimised takerduda liidu poolse poliitilise tahte puudulikkuse taha.

¹¹⁵ Beunderman, Mark; Euobserver.com; 15.12.2006

¹¹⁶ Ruiz-Jiménes, Antonia; Torreblanca José I.; 2008; I lk

KANDIDAATRIIKIDE OLUKORD TEEL LIITUMISENI

Türgi

Türgist sai EL-i kandidaatriik 1999. aasta detsembris Ülemkogu otsusega. Läbirääkimised algasid 2005.aastal oktoobris, peaaegu tervelt 6 aastat hiljem. Taotluse esitas Türgi 1987. aastal, saades kandidaatriigiks enam kui dekaad hiljem. Nõnda on Türgi kõige kauem liidu ukse lävel sissepääsu oodanud riik ning liitumisläbirääkimiste protsessi pikaajalisust Türgiga nägi komisjon ette juba 2005. aastal¹¹⁷. EL mõistab Türgi olulisust regionaalse poliitilise mängijana nii oma kultuurilisest kui ka geograafilisest asukohast olenevalt. Türgi näol on tegemist nii pindalalt kui rahvaarvult suure põhiliselt islamiusulise maaga, omades nõnda oma maailmajaos ja kultuuri keskkonnaga riikidele tähtsat mõju. Nõnda on liidu huvides, et Türgi areneks võimalikult läänemeelsena ega kalduks samasse suunda tihti ebastabiilsete ja mitte demokraatlike islamiusuliste lähis-ida riikidega. EL-i laienemispoliitika on tänaseks kujunenud suurepäraseks mõjutusvahendiks saavutamaks liidu meelseid reforme ka liitu mitte kuuluvates riikides, suunates nii nende sise- kui välispoliitikat.

1963. aastal allkirjastati ühenduse ja Türgi vahel assotsiatsioonileping, mille eesmärk oli, 1959. aasta Türgi EMÜ assotsieerunud liikmeks saamise taotluse järgselt, Türgi ühinemine tolliliiduga ning võimalik ühinemine EMÜ-ga. 1970. aastal allkirjastati selle kokkuleppe lisaprotokoll, milles sätestati meetmed varasemalt seatud eesmärkide saavutamiseks.¹¹⁸ Kuna Türgi ei ole suutnud kohandada lisaprotokolli nõudeid Küprose kui EL-i liikmesriigi suhtes, otsustas Üldasjade Nõukogu 2006. aasta 11.detsembri kohtumisel külmutada läbirääkimised Türgiga 8 peatükis – ptk 1: kaupade vaba liikumine; ptk 3: asutamisõigus ja teenuste osutamise vabadus; ptk 9: finantsteenused; ptk 11: põllumajandus ja maaelu areng; ptk 13: kalandus; ptk 14: transpordi poliitika; ptk 29: tolliliit; ning ptk 30: välissuhted. Lisaks otsustas Ülemkogu, et mitte ühtegi peatükki ei sulgeta ajutiselt enne, kui Türgi on täitnud oma

¹¹⁷ COM (2005) 561; lk 3

¹¹⁸ Euroopa Komisjoni koduleht; ec.europa.eu; http://ec.europa.eu/enlargement/candidate-countries/turkey/relation/index_et.htm; 03.05.2012

lisaprotokollist tulenevad kohustused.¹¹⁹ Need meetmed on kehtivad tänaseni, mis tähendab, et läbirääkimised takerduvad ning olulisi edusamme ei saavutata. Viimased kaks aastat pole mitte ühtegi uut peatükki avatud. Nõnda on Türgi suhted Küprosega peamisi probleeme, millest üle saamata Türgi liitumine EL-iga näib senini võimatuks ka pikemas perspektiivis.

Lisaks ilmselgetele raskustele oma poliitikas seoses Küprosega näeb liit ka Türgi poolsetes reformides puudujääke. Aasta aastalt toob Nõukogu oma detsembri kohtumisel välja kas reformide aeglase tempo¹²⁰ või vähese saavutatud progressi. Peale 2009. aastat on märgata Nõukogu kohtumiste suhtumise muutumist – varasemate vähese progressi pihta suunatud murelike nootide asemel on tulnud positiivsemad, senist progressi kiitvad ning juba võetud suunal jätkamist õhutavad toonid¹²¹. Sellegi poolest tuuakse viimase 6 aasta Nõukogu detsembrikuu järeldustes välja ühed ja samad murekohad, mille kallal Türgipeab vaeva nägema – sõna- ja usuvabadus, naiste ja vähemuste õigused, tsiviilkontroll sõjaväe üle, heanaaberlikud suhted jne. Jääb mulje, et Türgi saavutused reformides on minimaalsed ning liidu jaoks olulisemad probleemid ei paista märkimisväärselt vähenevat perioodil, mis kulus näiteks Horvaatial viimaks terviklikult lõpuni liitumisläbirääkimisi.

Kui Türgi suudaks vajalikud reformid ellu viia jääks praeguse seisuga EL-i liitumiseks siiski mitu takistust. Uue liikmesriigi liitumisel peavad selleks nõusoleku

¹¹⁹ Üldasjade Nõukogu 11. detsember 2006; lk 9

¹²⁰ „*Council... regrets that the pace of reforms has slowed down in 2006*“ Üldasjade Nõukogu 11. detsember 2006; lk 8

„*The Council regrets the limited progress achieved in political reform in Turkey in 2007*“ Üldasjade Nõukogu 10. detsember 2007; lk 9

„*The Council is disappointed to note that over the year just passed Turkey has made only limited progress, particularly as regards political reforms.*“ Üldasjade Nõukogu 8. – 9. detsember 2008; lk 10

¹²¹ „*The Council welcomes Turkey's continued commitment to the negotiating process. Positive steps have been registered in the areas of the judiciary, civil-military relations and cultural rights.*“ „...“ *The Council invites Turkey to step up the pace of reforms.*“ Üldasjade Nõukogu 7. – 8. detsember 2009; lk 2

„*Building on progress made, the Council encourages Turkey to further improve the observance of fundamental rights and freedoms in law and practice.*“ „*A number of positive steps have been registered.*“ Üldasjade Nõukogu 14. detsember 2010; lk 3

The Council welcomes Turkey's continued commitment to the negotiation process and the political reform agenda.“ „*Important priorities have been addressed.*“ Üldasjade Nõukogu 5. detsember 2011; lk 4

andma nii Euroopa Parlament kui ka iga liikmesriik eraldi – kas siis parlament või rahvas sõltub iga riigi ratifitseerimise protseduuridest. Rahva seas on laienemisprotsesside toetus aga langemas. 2009.aasta Eurobaromeetri uuring toob välja, et vähemalt 50% või enam EL-is küsitlusele vastanutest tundis, et laienemine on toonud kaasa negatiivseid tagajärgi (nt: laienemise tagajärjena on liidu toimimine muutunud raskemini hallatavaks, vähenenud on töökohad nende riigis, suurenenud on uute liikmesriikide kultuuriliste traditsioonide mitmekesisusest tulenevad probleemid ning kõik see on viinud ebakindluseni EL-i tulevikust tervikuna)¹²². Türgi suguse suure rahvaarvuga ning erineva kultuurilise ja religioosse taustaga riigi puhul on tõenäosus suur, et rahvas ei annaks oma nõusolekut laienemisele mitmes riigis nagu näiteks Prantsusmaa, kartes sisserändajate võimaliku voolu negatiivseid tagajärgi (töökohtade vähenemine, kultuurilised probleemid jne).

Asjade sellises valguses ei pruugi mitte ainult Küpros ja Kreeka öelda „Ei“ Türgi liitumisele ka edukate läbirääkimiste lõpus. Lisaks immigrantide poolt tekitatavatele hirmudele on ka poliitilisi ja institutsionaalseid põhjuseid, mis Türgi liitumist küsimärgi alla võivad seada. Rahvaarvust tulenevalt saaks Türgi Euroopa Parlamendis ligilähedaselt samapalju kohti kui on Saksamaal. See kujutab endast probleemi kahel rindel: 1) Mida võtta ette parlamendi suurusega, mis praeguse süsteemi kohaselt täienduks Türgi liitumisel ligikaudu 90 koha võrra? ning 2) Kuigi Türgi saaks peaaegu võrdvärselt kohti Saksamaaga oleks tema panus liidu eelarvesse GDP-st tulenevalt tunduvalt väiksem kui seda on Saksamaa, peamise panustaja oma. See on aga üpris selge ebavõrdsus, mida Saksa rahvas vaevalt sooviks. Omaette raskuseks kujuneks ka Ühine Põllumajanduspoliitika (CAP), mis praegusel kujul näeks Türgile ette massiivseid toetusi, mida liidu eelarve kanda ei suuda.

Euroopa Liit on aga väga teadlik Türgi rollist rahvusvahelisel areenil ning sellest tulenevalt riigi strateegilisest tähtsusest liidule. Türgi on oma regioonis oluline faktor, mängides esmatähtsat rolli energiaga varustamises, Lähis-Ida ja Lõuna-Kaukasuse turvalisuses ning kultuuride vahelises dialoogis¹²³. Olles teadvustanud Türgi olulisust nendes valdkondades on liidule oluline tagada, et Türgi läheneks neile Euroopa

¹²² Eurobarometer; *Views on European Union Enlargement*; Euroopa Komisjon; Analüütiline raport; Veebruar 2009; lk 6

¹²³ Üldasjade Nõukogu 7. – 8. detsember 2009; lk 3

meelselt. Nõnda on liitumislubadusest ja – läbirääkimistest kujunenud välja edukad mõjutusvahendid garanteerimaks EL-ile meelepäraste suundade võtmist Türgi välispoliitikas. See tegur ilmneb ka liidu avalikes väljaütlemistes. Nõnda seisab 2010. aasta järel dustes, et Nõukogu julgustab Türgit arendama oma välispoliitikat koostöös EL-iga ning seda suunama vastavalt liidu poliitikatele ja positsioonidele¹²⁴. Sama mõtet korratakse ka 2011. aasta kohtumise järel dustes¹²⁵.

Makedoonia

Praegustest kandidaatriikides on Makedoonia¹²⁶ seda staatust omanud teisena kõige kauem. Avalduse liitumiseks EL-iga esitas Makedoonia 2004. aastal. 2005. aastal sai valmis nii komisjoni arvamus kui anti Makedooniale ka kandidaatriigi staatus. Euroopa Nõukogu pole komisjoni jätkuvatest soovitudest aastatel 2009-2011 alustada Makedooniaga ühinemisläbirääkimisi tänini välja teinud.

Makedoonia, nagu enamiku Lääne-Balkani riikide, peamised raskused reformiteel puudutavad eelkõige korrupsiooniga võitlemist, õigusriikluse tagamist ning põhivabaduste garanteerimist. Makedoonia reformide tempo langes 2006. aastal. Vajalikud edasised pingutused näevad ette avaliku teenistuse sõltumatuse ja professionaalsuse tagamist ning haldus suutlikkuse suurendamist. Algatati oluline kohtusüsteemi reform, mille edukas rakendamine peab jääma oluliseks prioriteediks. Edusamme on vaja ka võitluses korrupsiooniga, mis on jätkuvalt laialt levinud, ning vähemuste kaitses – eelkõige Mustlaste olukorra kergendamises. Oluliseks probleemiks on ka edusammude puudumine nimeprobleemis Kreekaga.¹²⁷

2009. aastal soovitab Euroopa Komisjon esmakordselt avada ühinemisläbirääkimised Makedooniaga. Märgitakse, et viimane on täitnud ühinemispartnerluse peamised kriteeriumid, olles parandanud parlamendi toimimist ning saavutanud progressi korrupsiooni vastases võitluses¹²⁸. Riigi enda poolse

¹²⁴ Üldasjade Nõukogu 14. detsember 2010; lk 3

¹²⁵ Üldasjade Nõukogu 5. detsember 2011; lk 5

¹²⁶ Inglise keeles Former Yugoslavian Republic of Macedonia ehk FYROM.

¹²⁷ COM(2006) 649:38-39

¹²⁸ COM(2009) 533:12

reformide saavutamise kõrval on läbirääkimisi siiski kõige enim pidurdav ummikseis Nõukogus. Korduvatest Komisjoni soovitud olenemata ei olda suudetud liitumisläbirääkimisi avada 2009. aastast alates, mil lükati otsus edasi järgmisesse presiidiumisse, võitmaks aega Kreekaga kokkuleppe saavutamiseks. Kuigi see ei tule otseselt välja ühestki käsitletud dokumendist, on Kreeka tõenäoliselt tänanaseni põhjus, miks Nõukogu pole suutnud võtta vastu vajalikku otsust. Positiivse arenguga jõustus aasta lõpus viisavabadus, üritades eelnevast olenemata näidata riigile ja selle rahvale, et edusammude sooritades kaasnevad kindlad kasud.

Nii 2010.¹²⁹ kui ka 2011.¹³⁰ aastal kinnitas komisjon, et riik täidab vajalikke poliitilisi kriteeriume. 2010. aastal ütles komisjon, et Makedoonia liitumine omaks vaid vähest mõju liidu poliitikatele ega seaks ohtu liidu edasist suutlikkust säilitada ja süvendada oma arengut¹³¹. 2011. aastal nendib komisjon, et ühinemisprotsessi edasiviimine järgmisesse etappi mõjaks positiivselt nii reformide kohaldamisele, etniliste rühmade vahelistele suhetele kui ka kogu piirkonnale¹³². Komisjoni seisukohtades on näha etteheitvaid toone Nõukogule ning katseid viimast vajalike otsuste tegemiseks motiveerida, kuid seda seni tulutult. Kreeka ja Makedoonia vaheline nimevaidlus ootab lahendust juba 20 aastat¹³³ - ilma selleta ei ole Makedoonail erilist lootust märkimisväärseid edusamme sooritada.

Montenegro

Montenegro esitas ühinemistaotluse Euroopa Liiduga 2008. aastal ning on 2010. aasta lõpust kandidaatriik. Montenegro eraldus Serbiast kõigest 6 aastat tagasi, 2006. aastal referendumiteel. Praegustest kandidaatriikidest on Montenegro ainsana puutumata olulisematest poliitilistest vaidlustest mõne EL-i liikmesriigiga. Nagu Makedooniaga puhul on ka Montenegro edasiliikumise oluliseks kriteeriumiks koostöö Endise Jugoslaavia Rahvusvahelise Kriminaaltribunaliga. Kuna Montenegro pole

¹²⁹ COM(2010) 660; lk 25

¹³⁰ KOM(2011) 666; lk 13

¹³¹ COM(2010) 660; lk 25

¹³² KOM(2011) 666; lk 13

¹³³ Ibid; lk 13

kandidaatriik olnud kahte aastatki keskendusid varasemad riigi edusammude jälgimised vajalike Kopenhaageni majanduslike ja poliitiliste kriteeriumite täitmise jälgimisele ning stabiliseerimis- ja assotsieerimislepingu suunas liikumisele.

2010. aasta lõpuks sai Montenegro kandidaatriigi staatuse. Tubli areng oli toimunud poliitiliste kriteeriumite täitmisel, kuid edasised pingutused on vajalikud õigusriikluse tagamisel – seda eelkõige seoses korruptsiooni ja diskrimineerimise vastase võitlusega. Tänaeni pole liitumisläbirääkimisi veel alustatud, kuid Nõukogu on seadnud eesmärgiks avada liitumisläbirääkimised 2012. aasta juunis. Mõneti annab see tunnustust, et poliitiliste blokaadide puudumisel on liitumisläbirääkimistes edusammud võimalikud.

Island

Island on küll liidu uusimaid kandidaate, kuid on EL-iga seotud juba 1970ndatest alates. Keerulisest majandus- ja finantsolukorrast 2008. ja 2009. aastal tulenevalt esitas Island liitumisavalduse 2009. aasta 16. juulil, lootes saada EL-i liikmelisusest olukorra paranemist. Läbi koostöö Euroopa Majanduspiirkonnaga ja osaluse Schengeni alas on Island juba praeguseks tugevalt liitu integreeritud. Tänu sellele suudeti ühinemiskõnelused avada juba 2010. aasta juunis. Lisaks on Island oma olemuselt läänelik riik ning muude takistuste kõrvaldamisel oleks tema liitumisel tõenäoliselt liidu rahva toetus suurem kui oma olemuselt väga erinevate Balkani riikide puhul. Mida enam samastab väline riik end rahvusvahelise kogukonnaga ning jagab selle väärtuseid ja norme, seda enam on liikmesriigid nõus viima riigiga läbi laienemisprotsessi¹³⁴. Nõnda kujutab Island praegustest kandidaatriikidest kõige tõenäolisemat EL-i uut liiget.

Island vastas juba 2010. aastal laialdases mahus ühenduse *acquis*-ile. Ette nähakse, et pingutusi võib olla vaja valdkondades, mis ei ole Euroopa Majanduspiirkonna poolt reguleeritud. Sinna alla kuuluvad näiteks põllumajandus, finantsteenused, kalandus, keskkond ja kapitali vaba liikumine. Olulisi takistusi võib oodata just kalanduses kuna saarena on Island meremajanduses väga tegev ja omab

¹³⁴ Schimmelfenning, Frank; Sedelmeier, Ulrich; 2002: 513

traditsioonisemat hoiakut kui EL (näiteks tegeletakse vaalapüügiga, mis EL-is on siiski rangelt keelatud).

Aja jooksul võib kujuneda probleemiks lahendamata *Icesave* vaidlus Islandi ning UK ja Hollandi vahel. 2010. aastal lükati referendumil tagasi eelnõu, mis võimaldaks riigi poolse garantii UK ja Hollandi poolt antud laenudele. 2011. Aastal lükati referendumil tagasi seaduseelnõu, mis käsitles UK-le ja Hollandile laenude tagasi maksmise tingimusi. Kolme asjasse segatud riigi senised arutelud pole tulemusi andnud ning Euroopa komisjon on arvamusel, et Island on rikkunud Euroopa Vabakaubandusühendusega seonduvaid kohustusi.¹³⁵ Islandi rahva jätkuv keeldumine tagasi tasumast UK-le ja Hollandile, võib poliitilistel põhjustel Makedoonia kombel takenrduda, kui viimased kaks riiki otsustavad oma tahtmise läbisurumiseks hakata blokeerima edusamme.

2010. aasta juulis, peale veebruaris esitatud komisjoni arvamust ning selles leiduvat vastavat soovitus, avati liitumisläbirääkimised Islandiga. 2011. aastaks lõpetati Islandi õigusaktide sõelumine ning liitumisläbirääkimised avati 4 peatükis, milles 2 suleti ajutiselt. Eeldatakse, et läbirääkimised peaksid sujuma hästi, kuid liitumine on siiski Islandil vastuoluline küsimus.¹³⁶ Silmapaistvamateks raskusteks liitumisprotsessis võivad kujuneda Islandi majandusraskustest ülesaamine ning selle kodanike EL-i astumise toetamise tagamine.¹³⁷

¹³⁵ COM(2010) 660; lk 71

¹³⁶ KOM(2011) 666; lk 19

¹³⁷ COM(2010) 660; lk 19-20

KOKKUVÕTE

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk oli mõista, kuivõrd on Euroopa Liit praeguses ajahetkes valmis võimalikeks laienemisteks, eeldusel, et uute riikide liitu integreerimisele peab eelnema süvenemine. Selle ülesande täitmiseks vaatlesin senist teoreetilist lähenemist Euroopa integratsiooni laienemise ja süvenemise protsessidele, tuues välja nende omavahelised võimalikud suhted. Sidudes varasemaid laienemiste neile eelnenud süvenemistega, ilma milleta oleks tihtilugu igasugune uute riikide liitu lisandumine olnud mõeldamatu, kinnitasin hüpoteesi, et laienemise eeltingimuseks on süvenemine.

Vaadeldes EL-i kolme organi – Nõukogu, Ülemkogu ja Komisjoni – töö käigus välja antud dokumente, paljastub liidu mõningane tõrksus ja ettevaatlikkus uute laienemiskohustuste võtmisel ning edasi viimisel. Ülemkogu on hõivatud praeguse majandus- ja finantsolukorra parandamisega samas kui Nõukogu seisab poliitilistel põhjustel raskuste ees vajalikeks edusammudeks oluliste otsuste vastuvõtmisel. Kõige selle keskel on Komisjon enim laienemist toetav institutsioon. Dokumentidest selgub ka, et kuigi liidus tegeletakse nii laienemise kui ka süvenemise protsessidega, ei käsitleta neid koos ega teineteisega seotuna. Praegused riikide vahelist integratsiooni süvendavad poliitikate reformid on kerkinud reaktsioonina keerulisele olukorrale liidu majanduses. Seega ei ole hetkel EL-is toimumas diskussioone süvenemise teemal, mis on, nagu eelnevalt tõestatud, seniselt olnud vajalikuks osaks igast laienemisest. Praeguste kandidaatriikide teed EL-i uurides, selgub, et mitmel neist oleks ka liidu poolse valmiduse korral raskusi liikmelisuse saamisega. Islandil, Makedoonial ja Türgil on kõigil käsil poliitilised vaidlused mõne praeguse liikmesriigiga, mis Makedoonia ja Türgi puhul on seniseni märgatavalt takistanud läbirääkimisprotsesse.

Võttes kõike seda arvesse, ilmeneb, et praegusel ajahetkel ei ole EL valmis läbimaks laienemisi nõnda nagu ta on seda varasemalt. Kuigi käesolev töö kinnitas hüpoteesi, et laienemise eelduseks on liidu liikmesriikide vahelise integratsiooni süvenemine, siis viimase aja näidete edasisene analüüsis kinnitab süvitsi minekut – seda aga valdkondades, mis ei ole seotud laienemisega ega valmista liitu selleks ette. Liidu poolt on antud lubadusi ja loodud endale kohustusi, kuid laienemisprotsess on hakanud venima ning uurimuse tulemused viitavad, et see ei muutu lähimas tulevikus.

Laienemise edasiseks tagamiseks tuleb liidu liikmesriikidel leida selleks vajalik poliitiline tahe, viimaks ellu muudatusi liidu siseselt ning rakendamaks edukamat välispoliitikat.

KASUTATUD MATERJALID

Baum, J. Michael; *A wider Europe – the process and politics of European Union enlargement*; Oxford, England; 2000

Berglof, Erik; Burkart, Mike; Friebel, Guido; Paltseva; „Widening and Deepening: reforming the European Union“; *American Economic Review: Papers and Proceedings*; 2008; Vol.98, No.2; lk 133 – 137

Beunderman, Mark; Euobserver.com; *New EU 'consensus' over enlargement highly fragile*; 15.12.2006; <http://euobserver.com/15/23119>; 02.05.2012

COM (2005) 561; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; 2005 enlargement strategy paper; Brüssel; 9.11.2005; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0561:FIN:EN:PDF>;
5.05.2012

COM(2002) 700; “Towards the Enlarged Union”; Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries; Brüssel; 9.10.2002; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0700:FIN:EN:PDF>;
5.05.2012

COM(2003) 676; “Continuing enlargement”; Strategy paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey”; Brüssel; 5.11.2003; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0676:FIN:EN:PDF>;
5.05.2012

COM(2004) 657; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; Strategy Paper of the European Commission on progress in the enlargement process; Brüssel; 6.10.2004; [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0657:FIN:EN:PDF)

lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0657:FIN:EN:PDF;

5.05.2012

COM(2006) 649; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007; Brüssel; 8.11.2006;

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/Nov/com_649_strategy_paper_en.pdf; 5.05.2012

COM(2007) 663; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; Enlargement Strategy and Main Challenges 2007-2008; Brüssel, 6.11.2007;

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/strategy_paper_en.pdf; 5.05.2012

COM(2008) 674; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; Enlargement Strategy and Main Challenges 2008-2009; Brüssel; 5.11.2008;

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key_documents/reports_nov_2008/strategy_paper_incl_country_conclu_en.pdf; 5.05.2012

COM(2009) 533; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010; Brüssel; 14.10.2009; <http://ec.europa.eu/ceskarepublika/pdf/press/ks5strategy.pdf>; 5.05.2012

COM(2010) 660; Communication from the Commission to the council and to the European Parliament; Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011; Brüssel; 9.11.2010;

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/strategy_paper_2010_en.pdf; 5.05.2012

COM(2010) 672; Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the

regions; The CAP towards 2020: Meeting the food, natural resources and territorial challenges of the future; Brüssel, 18.11.2010; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0672:FIN:EN:PDF>;

5.05.2012

Euroala liikmesriikide poolt kokku lepitud teatis; Brüssel; 30. jaanuar 2012; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/127645.pdf;

23.04.2012

Euroala tippkohtumisel tehtud avaldus; 26. oktoober 2011; http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/125652.pdf;

24.04.2012

Eurobarometer; „Views on European Union Enlargement“; Euroopa Komisjon; Analüütiline raport; Veebruar 2009; http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_257_en.pdf; 03.05.2012

Eurokeele sõnastik; http://europa.eu/abc/eurojargon/index_et.htm; 19.03.2012

Euroopa Liidu kodulehekül; http://europa.eu/about-eu/basic-information/decision-making/treaties/index_et.htm; 18.04.2012

Euroopa Liidu koduleht; Europa.eu; http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_et.htm; 18.04.2012

Euroopa Liidu Komisjoni koduleht; http://ec.europa.eu/budget/figures/2012/2012_en.cfm; 20.04.2012

Euroopa Liidu Lepingu Konsolideeritud versioon; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0047:019:et:PDF>

Euroopa Liidu Nõukogu järeldused laienemise ning stabiliseerimis- ja assotseerimisprotsessi kohta; Brüssel; 5.detsember 2011;

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf; 24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 11. – 12. Detsember 2008 – Eesistujariigi järelused; Brüssel;
http://consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/104716.pdf;
24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 14. – 15. detsember 2006 – Eesistujariigi järelused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/92209.pdf;
02.05.2012

Euroopa Ülemkogu 14. – 15. detsember 2006 – Eesistujariigi järelused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/92209.pdf;
24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 16. – 17. detsember 2010 – Järelused; Brüssel;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/118581.pdf;
24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 16. september 2010 – Järelused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/116552.pdf;
24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 17. juuni 2010 – Eesistujariigi järelused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/115362.pdf;
24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 18. – 19. juuni 2009 – Eesistujariigi järelused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/108639.pdf;
24.04.2012

Euroopa Ülemkogu 23. – 24. juuni 2011 – Järeldused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/123093.pdf;
23.04.2012

Euroopa Ülemkogu 24. – 25. märts 2011 – Järeldused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/120309.pdf;
23.04.2012

Euroopa Ülemkogu 9. detsember 2011 – Järeldused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/126728.pdf;
23.04.2012

Euroopa Ülemkogu koduleht; <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/european-stability-mechanism-treaty-signed?lang=et>; 23.04.2012

Euroopa Ülemkogu Madridis 15. ja 16. Detsember 1995; Presiidiumi kokkuvõte;
http://www.europarl.europa.eu/summits/mad1_en.htm#; 17.03.2012

Euroopa Ülemkogu; 1. - 2. märts 2012 - Järeldused;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/ET/ec/128559.pdf;
23.04.2012

Faber, Anne; Wessels, Wolfgang; *Revisited background paper on the project's theoretical and methodological framework including sets of expectations and yardsticks with indicators*; EU-CONSENT, Project-No.513416; 2006; http://www.eu-consent.net/library/Deliverables/D6_RevisedBackgroundPaper.pdf; 9.04.2012

Falkner, Gerda; Nentwich, Michael; „Enlarging the European Union: The short-term success of incrementalism and depoliticisation“; Richardson, Jeremy Jhon (ed.); *European Union: power and policy-making*; 2nd edition; New York: Routledge; 2001; lk 259 – 282

Graham, Avery; Fraser, Cameron; *The enlargement of the European Union*; England; 1998

Guérot, Ulrike; „The European Paradox: widening and deepening in the European Union“; The Brookings institution; U.S. – Europe analysis series; Juuni 2004; http://www.brookings.edu/articles/2004/06europe_guerot.aspx; 20.04.2012

FKelemen, Daniel; Slapin, Jonathan; Menon, Anand; *Wider and Deeper? Enlargement and Integration in the European Union*. APSA 2011 Annual Meeting Paper; 2011 Saadaval: SSRN(Social Science Research Network); <http://ssrn.com/abstract=1901962>; 9.04.2012

KOM(2011) 666; Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile ja Nõukogule; Laienemisstrateegia ja peamised ülesanded 2011. ja 2012. aastal; Brüssel, 12.10.2011; http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/strategy_paper_2011_et.pdf; 5.05.2012

Lissaboni leping; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0010:0041:EN:PDF>; 18.04.2012

Mazey, Sonia; „European Integration – unfinished journey or journey without end?“ Richardson, Jeremy Jhon (ed.); *European Union: power and policy-making*; 2nd edition; New York: Routledge; 2001; lk 27 – 50

Nugent, Neil; „The deepening and widening of the European Community: Recent evolution, Maastricht, and beyond“; *Journal of Common Market Studies*; September 1992; Vol.XXX; nr.3; lk 311 – 328

Official Journal of the European Union; C 263; Volume 53; 29.September 2010; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:263:FULL:EN:PDF>; 19.04.2012

Oğurlu, Ebru; “Deepening versus Widening Dilemma of the European Union”,
Ettekanne esitatud *Sixth International Conference of Young Scholars*, organiseeritud
University of Economics poolt, Praha, May 30-31, 2002;

https://www.google.ee/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCQQFjAA&url=http%3A%2F%2Fysec.sweb.cz%2Fpriskevky%2Fogurlu.doc&ei=YZuOT56LBPd34QSN8InDDw&usq=AFQjCNF5rp4u5DsknMZXCE_lxkVFdhXiMQ&sig=2=H2FO-L9rGReanUDS2M2_6g; 18.04.2012

Pollack, Mark; „Europe united? The impact of the the EU’s eastern enlargement, five years on“; 2009; *European view*; vol.8; lk 239-54

PV(2009)1899; MINUTES of the 1899th meeting of the Commission held in
Strasbourg (Winston Churchill building) on Tuesday 15 December 2009 (afternoon);
Brussel, 13. Jaanuar 2010;

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2009/EN/10061-2009-1899-EN-F-0.Pdf>; 9.05.2012

PV(2011)1983; MINUTES of the 1983rd meeting of the Commission held in
Strasbourg (Winston Churchill building) on Tuesday 13 December 2011 (afternoon);
Brüssel, 20 December 2011;

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2011/EN/10061-2011-1983-EN-F-0.Pdf>; 9.05.2011

PV(2012)1996; MINUTES of the 1996th meeting of the Commission held in Brussels
(Berlaymont) on Wednesday 28 March 2012 (morning); Strasbourg, 18 April 2012;

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10061/2012/EN/10061-2012-1996-EN-F-0.Pdf>; 9.05.2012

Ruiz-Jiménes, Antonia; Torreblanca José I.; Is there a trade-off between deepening
and widening? What do Europeans think?"; *Politics and Institutios; EPIN Working
Papers*; Aprill 2008; No.17; <http://www.ceps.eu/book/there-trade-between-deepening-and-widening-what-do-europeans-think>; 5.05.2012

Schimmelfenning, Frank; Sedelmeier, Ulrich; „Theorizing EU enlargement: research focus, hypothesis, and the state of research“; *Journal of European Public Policy*; 2002; Vol.9; No.4; lk 500 – 528

Steunenberg, Bernard; „Enlargement and institutional reform in the European Union“; *Constitutional Political Economy*; 2001; Vol.12; lk 351 – 370

Tewes, Henning; „Between deepening and widening: role conflict in Germany’s enlargement policy“; *West European Politics*; 1998; Vol. 21; No.2; lk 117 – 133

The Los Angeles Times; „*W. Europe Bloc Bars Morocco as a Member*“; 21.July 1987; http://articles.latimes.com/1987-07-21/news/mn-5339_1_rabat; 17.03.2012

Umbach, Gaby; Hofmann, Andreas; *Towards a political link between EU widening and deepening*“; EUSA Eleventh Biennial International Conference; Los Angeles; 2009; http://www.unc.edu/euce/eusa2009/papers/umbach_04A.pdf; 9.04.2011

USA välisministeeriumi koduleht; <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3842.htm>; 11.05.2012

Wessels, Wolfgang; Mittag, Jürgen; „Evolutionary perspectives for the European Union between widening and deepening – towards limited but valid reforms“; Contribution for the Jean Monnet-Chairholders group on IGC, Brussels 2000; <http://www.uni-koeln.de/wiso-fak/powi/wessels/DE/PUBLIKATIONEN/texte/Art-JM-Erweiterung-fin.pdf>; 18.04.2012

Ühinemisleping: leping Horvaatia Vabariigi ühinemise kohta Euroopa Liiduga; <http://register.consilium.europa.eu/pdf/et/11/st14/st14409.et11.pdf>; 20.04.2012

Üldasjade Nõukogu 10. detsember 2007; 2839. Nõukogu kohtumine; Brüssel;
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/97555.pdf;
03.05.2012

Üldasjade Nõukogu 11. detsember 2006; 2770. Nõukogu kohtumine; Brüssel;
http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/pdfdocs/gaerc_11_december.pdf;
03.05.2012

Üldasjade Nõukogu 14. detsember 2010; 3060. Nõukogu kohtumine; Brüssel;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/118487.pdf;
03.05.2012

Üldasjade Nõukogu 5. detsember 2011; 3132. Nõukogu kohtumine; Brüssel;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/126577.pdf;
03.05.2012

Üldasjade Nõukogu 7. – 8. detsember 2009; 2984. Nõukogu kohtumine; Brüssel;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf;
03.05.2012

Üldasjade Nõukogu 8. – 9. detsember 2008; 2914. Nõukogu kohtumine; Brüssel;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/104617.pdf;
03.05.2012

RESUME

How to explain the EU's present failure to expand

EU Membership perspective has been a strong incentive for reform in many European states for decades and it is still so for the numerous Western Balkan countries. However the future of the EU's widening processes seems dodgy after the immense expansion to the Eastern and Central European countries in 2004 and 2007. The Union has taken considerable steps to make the accession process more credible and transparent but this has also fed fears that the EU is no longer as committed to the enlargement as previously. In addition to these moods, the widening of the Union faces several more challenges, such as the need to address the current Eurozone crisis efficiently and to increase democracy in the Unions' institutions. The Western Balkans constitutes a region of many countries which have for long been under conflict. Their ethnical and cultural diversity, added to a complicated history, is often a cause of tension. Bilateral disputes with current member states also seem to be nowhere near a solution.

The aim of this thesis is to try and find an understanding of why there is a reluctance for widening in the EU. In the beginning of the thesis I hypothesize that deepening of the integration between the member states is a crucial premise for widening. I put this theory to the test by placing it in the context of previous enlargements and deducing, that several EU's most important reforms have taken place in order to accommodate future enlargements. In order to draw conclusions for the current candidate countries' EU prospects, I analyze some of the EU's inner documents to find out whether the Union is willing to and ready to seriously take on the possibility of new members. My findings suggest that there is some confusion amongst the many players of the Union – some institutions, like the Commission, are more committed to the widening processes than others (the Council). In addition there is much caution between the member states' themselves, some of whom seem weary of previous enlargements and unsure about the future ones. To understand the complications of the candidate countries, I dissect their current position on their way to the EU. I do this by examining their inner political progress and bilateral issues

through the Union's progress reports and enlargement conclusions. I come to the understanding, that even if the EU itself was prepared to take on new members, there are political disputes and perceptions between candidate and member countries which are difficult to overcome. Thus these issues clog up any future accession in the near term.

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

.....

Charis Mändre