

Schengeni leppega liitumise mõju Eestile

Eiki Berg

Lühikokkuvõte

Euroopa Liidu üheks idalaienemisega seonduvaks prioriteediks on osutunud olemasolevate Schengeni viisarežiimi reeglite täielik rakendamine kandidaatriikides. Viimased omakorda on seadnud sihiks „probleemitu“ läbirääkimispeatükkide sulgemise, mis võimaldaks kiirelt vormistada Euroopa Liidu liikmesriigi staatuse. Kumbki osapool ei ole piisava põhjalikkusega osutanud vajadusele muuta Euroopa Liidu välispiir nii sõbralikuks kui vähegi võimalik omaenda piiräärsele kohalikule elanikkonnale ja piiritagustele naabritele. Vastupidiselt, liitumissete valmistused Eestis on võimaldanud likvideerida illegaalselt toimunud lihtsustatud piiriületuskorra, mis reaalselt silmaspidades eksisteeris Narva-Ivangorodi ja Kagu-Eesti piiräärsetele elanikele omamata selleks vähimatki seadusandlikku alust alates 1993 aastast. Rakendatav asüülpoliitika ning ebaseaduslikult riiki sisenenud ja riigis viibivate isikute tagasivõtulepingud Euroopa Liidu liikmesriikidega annab aluse tõhustada piiriületuskontrolli ning võitlust illegaalse migratsiooni vastu Eesti-Vene piiril. Euroopa Liit ja Schengen võivad osutada ka heaks sihmiks Eesti ametkondadele, mille varjus teostada soovimatutele isikutele viisataotluste mitterahuldamist ning piirata Idast tulevat turismi. Vahest on ka põhjust, sest tänu geograafilisele asukohale, lähedusele Põhjamaade heaoluühiskondadele ning umbes 1.3 miljonile illegaalsele immigrandile Vene Föderatsioonis võib Eesti osutada juba lähitulevikus potentsiaalseks transiitmaaks Lõunast ja Idast tulenevale kontrollimatule põgeniketulvale. Samad ohud seonduvad ka Eesti piiritaguste aladega idas, kus majanduslik kaos ning tööpuudus võivad motiveerida inimesi kaude põgeniku

staatuse kasuks otsustama. Siinkohal on oht, et riikidevahelised suhted ei jää puutumata, sest immigrandid idast võivad olla Vene Föderatsiooni kodanikud, kelle eest peaks sihtriik naabri arvates hea seisma. Või on nad Kolmandate maade kodanikud, kasutades Vene Föderatsiooni transiitmaana. Jõudes aga Eesti pinnale pole võimalik neid Venemaale tagasi saata, sest Eesti ja Venemaa vahel ei ole sõlmitud isikute tagasivõtulepingut ning Venemaad ei peeta ka Euroopa Liidu silmis „turvaliseks kolmandaks maaks“, mis võiks lahendada Euroopa Liidu (Eesti) varjupaigataotlusi (Cholewinski, Ryszard and Erikas Slavenas 2000. *Foreign Policy Implications of the JHA: The Case of the Baltic States* (manuscript). Käesoleva töö eesmärgiks ongi hinnata Schengeni leppega liitumise mõjusid Eestile piiräärsete alade, piiriületuskorra, immigratsiooni ja asüülpoliitika perspektiivist lähtudes.

Vaatamata spetsiaalsete eriolukordade kirjeldustele Schengeni Konventsioonis (Artikkel 3 (1)), jääb üldises plaanis paindlikkust ja mänguruumi napiks. Ometi on seda rohkem kui liitumisläbirääkimiste juures tavaks on olnud rääkida. Töö põhijärelduseks on, et sise- ja justiitsküsimumstega seonduv temaatika on aidanud Eestil lahendada sisepoliitilisi probleeme (korra jalule seadmine piiril ja illegaalse immigratsiooni vastu võitlemine) ning koguda välispoliitilist kapitali läbirääkimistel Venemaaga (piirileping, riigis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasivõtuleping). Samas, piirikontrolli tugevdamine ning täieliku viisarežiimi kehtestamine suurendab Vene kodanike arvukust niigi kriitilise etnopolitiilise ja sotsiaalmajandusliku taustaga Kirde-Eestis. Välistatud pole rahulolematuse kasv Eesti Kirde ja Kagu piirivööndis.



1. Schengeni raamlepped ja instrumentaarium

Usaldusväärne kontroll välispiiridel, välismaalaste siseriiklik järelvalve, politsei koostöö ja Schengeni Informatsioonisüsteemi loomine muutusid kompensatsioonimehhanismideks, et tagada isikute vaba liikumine Schengeni ruumis.

Eksisteerib „must nimekiri“ nendest riikidest, mis vajavad Schengeni viisaruumi sisenemiseks ühetaolist kolme kuu kestvusega viisat.

Schengeni protsessi käivitamisel oli algseks eesmärgiks kaasa aidata Ühtse turu idee rakenduslikule küljele ning samas leevendada julgeoleku riske, mis võimendusi sisepiiridel kontrolli kaotamisest. Schengeni Lepe sõlmiti 14. juunil 1985, Schengeni Konventsioon aga 19. jaanuaril 1990. Viimase jõustumisel viis aastat hiljem kaotati lepinguosaliste riikide sisepiiridelt kontroll ning loodi üks ühine välispiir, kus samaaegselt intensiivistati piirikontrolli vastavuses varasemalt kokkulepitud reeglitele¹. Usaldusväärne kontroll välispiiridel, välismaalaste siseriiklik järelvalve, politsei koostöö (sh piireületav jälitus ja jälgimine) ning Schengeni Informatsioonisüsteemi (SIS) loomine muutusid kompensatsioonimehhanismideks, et tagada isikute vaba liikumine Schengeni ruumis ühes võimalikult madala riskilävega². Eeltoodu tulemusena on mindud seda teed, et viisapolitikat on harmoneeritud kuni selle tasemeni, et eksisteerib „must nimekiri“ nendest riikidest (kokku 125), mis vajavad Schengeni viisaruumi sisenemiseks ühetaolist kolme kuu kestvusega viisat, Schengeni viisaruumi sisenemisel toimub „mustast nimekirjast“ pärinevate riikide kodanike eraldamine ning põhjalik andmekontroll (SIS) kaasabil³. Schengeni Informatsioonisüsteem võimaldab politseijaoskondadel, konsulaarametnikel ja piirivalvetöötajatel juurdepääsu ühtsele andmebaasile soovimatutest kolmandate maade isikutest, varastatud sõiduvahenditest ja muudest Schengeni ruumis varem toimepandud õiguskorralikkumistest. Kõik sellised näitlikud meetmed ühes samalaadsete muude otsuste ja deklaratsioonidega, mis leidsid kajastamist Schengeni Konvent-

sioonis (Schengeni põhimõtteid elluviivas juhises) moodustavadki Schengeni *acquis*. Instrumentaarium, mille osas Schengeni lepinguosalist riigid on omavahel kokku leppinud on järgmine⁴:

- sisepiiridel kontrolli kaotamine, mille kompenseerib välispiiride tõhusam kontroll,
- ühtse reeglistiku määratlemine, mis puudutab välispiiride ületamist,
- lühiajaliste viisade väljastamist ja viisaruumi sisenemist puudutava seadusandluse harmoneerimine,
- kolmandate maade isikute eraldamine Schengeni viisaruumi kodanikest lennajaamades ja sadamates nende põhjalikumaks kontrollimiseks,
- piirivalveametnike töö ühtne koordineerimine, väljaõpe ja instrueerimine,
- mitteliikmesriikide kodanikelt deklaratsiooni sissenõudmine viisaruumi sisenemisel,
- ühtsete reeglite kehtestamine varjupaigataotlejatele⁵,
- õigus järelvalvet teostada ja mitte jälitus-tegevusega tegeleda,
- õiguslane koostöö,
- Schengeni Informatsioonisüsteemi (SIS) loomine.

Ühes Amsterdami Lepinguga 1997 aastast (leping jõustus 01.05.1999), Schengeni *acquis* integreeriti suures osas Euroopa Liidu seadusandluse ja I samba poliitikatega. Samal ajal võttis Euroopa Liidu Nõukogu üle varasemad Schengeni Täidesaatva Komitee funktsioonid, säilitades valitsustevahelise koostöö elemendi otsustetegemise protsessis⁶. Ühest küljest näib harmoneerimine täiustuvat. Sihi-seadena on äramainitud viisa maksumuse ühtsustamine, ühetaoliste dokumentide nõudmine viisa taotlemisel, ning ühesuguste reisidokumentide tunnustamine piiriületamisel. „Hall nimekiri“ riikidest ehk siis sellistest maadest, mille suhtes liikmesriikidel on erinev viisapolitika, on tänaseks

¹ Decision of the Executive Committee of 22 December 1994 on bringing into force the Convention implementing the Schengen Agreement of 19 June 1990 (SCH/Com-ex (94) 29, rev. 2) — *OJ L 239 22.09.2000 p. 130*.

² Incorporating the Schengen „acquis“ into the European Union Framework: The current situation and the outlook for the future. Available on the website <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>

³ Schweighofer, Robert and Hannelore Wallner (eds) 1999. *Future External Borders of the EU*. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

⁴ Rupperecht, Reinhard; Markus Hellenthal; Werner Weidenfeld 1994. *Internal Security and the Single Market*. Bertelsmann Foundation Publishers, Gütersloh.

⁵ Alates maist 1999, käsitletakse asüülpoliitikat sise- ja justiitsküsimuste *acquis* osana.

⁶ Incorporating the Schengen „acquis“ into the European Union Framework: The current situation and the outlook for the future. Available on the website <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/133020.htm>

saanud juba möödanik. Teisalt on Euroopa Liidu 15 liikmesriigist Schengeni ruumiga ühinenud 13 (v.a Ühendkuningriik ja Iirimaa), Taanil on tõsised eriarvamused Schengeni *acquis* institutsionaalses ja seadusandlikus integreerimises Euroopa Liiduga, Island ja Norra osalevad jällegi Euroopa Liidu mitteliikmesriikidena (ja mitteotsustetegijatena) Schengeni protsessis⁷. Ka on igal Schengeni ruumi kuuluval riigil õigus säilitada oma seadusandlus, mis puudutab riiki sisenemist ja pikaajalist (kauem kui 3 kuud) riigis viibimist juhul, kui järgitakse üldisi Schengeni konventsiooni põhimõtteid. Sel juhul on tegemist ka rahvusliku viisaga, mis ei laiene teiste Schengeni riikide territooriumitele⁸. Laialdaselt kasutatavad mõisted nagu „avalik kord“ ja „rahvuslik julgeolek“ leiavad ka tõlgendamist vastavalt lepinguosalise rahvuslikule seadusandlusele. Paindlikkuses muutuvad samuti määravaks riikidevahelised kahepoolised suhted (a la Schengeni ruumi riik piirnevas „musta nimekirja“ kantud riigiga). Või mida arvata sellest, et Prantsusmaa on üritanud ajutiselt taaskehtestada piirikontrolli läänes paiknevate Hollandi, Belgia ja Luksemburgiga (narkootikumide salakaubavedu) ning lõunas asuva Hispaaniaga (illegaalne immigratsioon)⁹. Eelnevast tulenevalt on näiteks Hispaania praktiseerinud väga jäika immigratsioonipoliitikat Schengeni leppe raamides, samas kui Soome-Vene piir on selle legaalse ületatavuse seisukohalt tunduvalt avatum. Soome ei nõua Vene kodanikelt kutset viisa väljastamiseks¹⁰ ja Venemaa on üles näidanud valmisolekut

koostööks Schengeni täidesaatvate võimuorganitega illegaalse immigratsiooni, narkokaubanduse ja organiseeritud kuritegevuse vastases võitluses¹¹.

2. Rakenduslikud mõjutegurid ja probleemid

Üheks põhiprobleemiks Schengeni lepete kaasamisel Amsterdamis Lepingusse on olnud Schengeni *acquis* ebamäärane sisu, seda suuresti tänu sellele, et Schengeni Täidesaatva Komitee otsused ja reeglistik avaldati formaalselt 1999 aasta aprillis, just vahetult enne seda kui Leping ise jõustus 1. mail 1999¹². Lisaprobleem on tulenenud sise- ja justiitsküsimuste jagunemisest I ja III samba vahel, viies migratsiooni, asüülpoliitika ja piirikaitse lahku poliitsei- ja seadusandlikust koostööst. Viimane aga puudutab ennekõike Schengeni Informatsioonisüsteemi, mille tõhusast toimimisest sõltub kogu I samba sise- ja justiitsküsimusi puudutav koostöö. Selle tulemusel kannatab ka ühine piiripoliitika, mis on seadusandlikult „keerduv“ ja segase *acquis*-ga, seda nii institutsionaalse fragmenteerituse kui ka nõrga sammastevahelise koordineerituse tõttu. Schengeni regulatsioonide rakendatavusega on Euroopa Liidu liikmesriigid rikkunud oma enda rahvusvahelisi kohustusi (1990 aasta CSCE Kopenhaageni dokument; 1992 aasta ÜRO Deklaratsioon Rahvus-, Usu ja Keelevähemuste Õigustest;

Igal Schengeni ruumi kuuluval riigil on õigus säilitada oma seadusandlus, mis puudutab riiki sisenemist ja pikaajalist riigis viibimist juhul kui järgitakse üldisi Schengeni konventsiooni põhimõtteid.

⁷ Norra ja Island osalevad põhiliselt seetõttu, et oli olemas Põhjala Passiliit (Nordic Passport Union). Vt 2000/777/EC: Council Decision of 1 December 2000 on the application of the Schengen *acquis* in Denmark, Finland and Sweden, and in Iceland and Norway — Declarations — *OJ L 309 09.12.2000 p. 24*.

⁸ Schweighofer, Robert and Hannelore Wallner (eds) 1999. *Future External Borders of the EU*. International Centre for Migration Policy Development (ICMPD).

⁹ Schengeni konventsioon Art 2(2) sätestab: „where public policy or national security so require a Contracting Party may, after consulting the other Contracting Parties, decide that for a limited period national border checks appropriate to the situation shall be carried out at internal borders. If public policy or national security require immediate action, the Contracting Party concerned shall take the necessary measures and at the earliest opportunity shall inform the other Contracting Parties thereof.“ Konventsioon on avaldatud: *OJ L 239 22.09.2000 p. 19*.

¹⁰ Viisakutse ei ole Schengeni ruumis kohustuslik, aga kui riik otsustab kasutada kutset, siis peab see vastama Schengeni nõuetele (kohustuslik vorm või nn esimene lehekülge). Vt. Decision of the Executive Committee of 16 December 1998 on the introduction of a harmonised form providing proof of invitation, sponsorship and accommodation (SCH/Com-ex (98) 57) — *OJ L 239 22.09.2000 p. 299*.

¹¹ Fairlie, Lyndelle 2001. Estimating the Transaction costs of Schengen from the „Black List“ Perspective: Are Analogies for Kaliningrad offered by Angola, Finland, Germany, Hongkong, Israel, Norway, or the US? (manuscript).

¹² Amato, Giuliano and Batt, Judy 1999. Final Report of the Reflection Group. The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border, San Domenico di Fiesole, IUE.

On tulnud käibele mõiste „Kindlus Euroopa“, mis viitab illusoorsele ideele nagu oleks võimalik välispiiri tõhusama kontrollimise käigus peatada migratsiooni voolud vaestest arengumaadest.

Täielik Schengeni *acquis* ülevõtmine ja rahvusliku seadusandluse harmoneerimine võib kujuneda kohalike piiräärsete elanike jaoks raskeks katsumuseks.

ja Euroopa Nõukogu 1995 aasta Rahvusvahemuste Kaitse Raamkonventsioon¹³), tagamaks seda, et piiräärsetel rahvusvahemustel oleks õigus luua ja säilitada takistamatult piiriüleseid kontakte teiste riikide kodanikega, kellega jagatakse ühtset etnilist päritolu.

Ühes Schengeni ning teiste sise- ja juu- tiitsküsümisi puudutavate regulatsioonide rakendatavusega on tulnud käibele mõiste „Kindlus Euroopa“, mis viitab illusoorsele ideele nagu oleks võimalik välispiiri tõhusama kontrollimise käigus peatada migratsiooni voolud vaestest arengumaadest (vt. Joonis 1)¹⁴. Tegelikult tõenäoliselt jätkub illegaalne immigratsioon ning selle koorma loovutamine Ida- ja Kesk-Euroopa kandidaatriikidele ehk „ohututele kolmandatele maadele“ ei ole mitte ainult majanduslikult vaid ka poliitiliselt lühinägelik ettevõtmine. Kannatavad kandidaatriikide sotsiaalpoliitiline stabiilsus, administratiivne suutlikkus, ajaloolis-etnilised ja majanduslikud sidemed Euroopa Liidu välispiirita- guste maadega. Poliitilisi pingeid on ka ette näha valitsustevahelistes suhetes¹⁵.

Samas on selge, et ilma piirideta ka ei saa, seda just eriti viimasel ajal, kus erinevate liikmesriikide sisepoliitilist debatti il- mestavad ksenofoobilised immigrantide vastased meeleolud ning selleks, et olla valijaskonnale meelejärgi ning tagada võrdlemisi ebapopulaarne Euroopa idasuun- naline laienemine, tuleb maksta kõrget hinda. Täielik Schengeni *acquis* ülevõtmine ja rahvusliku seadusandluse harmoneeri- mine võib kujuneda kohalike piiräärsete elanike jaoks raskeks katsumuseks, seda olulisemal määral, kui kannatab tradit- siooniline majanduslik ja kultuuriline suhtlemine. Isegi kui kandidaatriigid kohandavad Schengeni *acquis* oma seadu- sandlusega veel enne Euroopa Liidu liikmestaatus, on pikaldane ülemineku- periood sisepiiride kaotamise osas üsnagi tõenäoline, kuna Schengeni andmebaasi täiustamise ja kaasajastamisega selleks ajaks valmis ei jõuta¹⁶. Seetõttu ei ole koheselt võimalik kolmandatele riikidele laiendada liikumisvabadust kogu Schengeni ruumi ulatuses näiteks Poola viisaga. Nii ei ole välistatud üldisemat laadi euroskepsise kasv

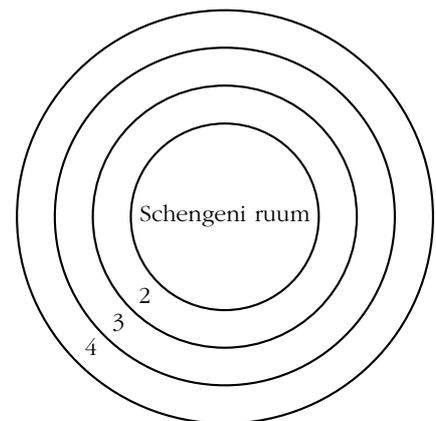
Joonis 1. Euroopa Liidu immigratsiooni ja pagulaspoliitika¹⁸

Ring 1. Schengeni ruum (lisaks UK ja Iirimaa)
EL-i poliitika: välistavad piirangud, naaberriikide kaasamine kontrollirežiimi

Ring 2. Kandidaatriigid (Ida-, Kesk- ja Lõuna-Euroopas)
EL-i poliitika: välistavate piirangutega kohandamine vas- tavuses liitumisstrateegiaga

Ring 3. Transiitmaad (Türgi, Põhja-Aafrika, SRÜ)
EL-i poliitika: transiidi kontroll ning võitlus illegaalse immigratsiooni vastu

Ring 4. 'Hüljatud' (Hiina, Lähis-Ida ja Must-Aafrika)
EL-i poliitika: kontrollirežiimi sihtobjektid, migratsiooni põhjustega tegelemine



¹³ Viidatud ÜRO deklaratsioon on juriidiliselt mittesiduv rahvusvahemuste raamkonventsiooniga mit- teühinenud EL-i liikmesriikidele. EL-i riikidest ei ole seda raamkonventsiooni ratifitseerinud Belgia, Prantsusmaa (pole ka alla kirjutanud), Kreeka, Luksemburg, Holland ja Portugal. (vt. www.coe.fr). Loetelu võiksid veel täiendada sellised aktid nagu 1950. a inimõiguste ja põhivabaduste kait- sekonventsioon, samuti 1951. a ÜRO pagulasseisundi konventsioon. Siseministeeriumi välis- maalaste osakonna peaspetsialisti Klen Jääratsi arvates on omaette küsimus ka see, kas EL ise järgib oma deklareeritud Kopenhaageni kriteeriume (intervjuu 04.09.2001).

¹⁴ Christian Science Monitor, 08/27/98, Vol. 90 Issue 192, p1, 0p, 1 map, 1c „New wall for fortress Europe“.

¹⁵ Monar, Jörg 2001. EU Justice and Home Affairs and the Eastward Enlargement: The Challenge of Diversity and EU Instruments and Strategies. (manuscript); 1 November 2000 Seventeenth Report: Enlargement and EU External Frontier Controls HL 110 ISBN 0 10 411000 <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/ld199900/ldselect/ldcom/ldcom.htm> (04.09.01).

¹⁶ Kempe, Iris 2001. The Schengen Agreement and EU Eastern Enlargement: Administrative Consequences and Political Discourse (manuscript).

kandidaatriikides, mis peab ülekohtuseks kandidaatriikide karmimat kohtlemist sise- ja justiitsküsimustes, kui seda liikmesriigid ise on harjunud omaenda seadusandluse harmoneerimise juures nägema¹⁷.

3. Vastukaja Kesk- ja Ida-Euroopa riikides

Lääne-Euroopa riigid on olnud alates Külma sõja lõpust ning „raudse eesriide“ langemisest peale huvitatud Idast lähtuva immigratsioonisurve vähendamise ning piirikontrolli tõhustamisest. Kujutletavate riskide seas valitseb nägemus Kesk- ja Ida-Euroopast kui transiitsoonist, mida mööda

immigrandid liiguvad kontrollimatult Lääne heaoluühiskonda, paludes seal varjupaika ning pingestades sealset sisepoliitilist olukorda. Sellised hirmud on andnud aluse piirikontrolli tõhustamiseks Euroopa Liidu välispiiridel ja varjupaigataotluste ümberjagamismehhanismi loomiseks¹⁹. Kujutletavate riskide vastu võitlemiseks on ühepoolset kaasatud praegused kandidaatriigid kui tulevased Euroopa Liidu liikmesriigid²⁰. Sõlmides riigis ebaseaduslikult viibivate isikute tagasivõtmise lepingu Euroopa Liidu liikmesriikidega võib teoreetiliselt käivituda järgmine stsenaarium. Näiteks kui mõne kolmanda riigi kodanik saadetakse Rootsist tagasi Eestisse, kuna siitkaudu kulges tee Rootsi, siis lasub Eestil vastutus kanda selle isiku reisikulud tagasi kodumaale või

Kandidaatriike koheldakse karmimalt sise- ja justiitsküsimustes, kui seda liikmesriigid ise on harjunud aktsepteerima oma seadusandluse harmoneerimisel.

Tabel 1. Schengeni *acquis* kohandamine kandidaatriikide seadusandlusega²¹

Eduraportid	November 1998	Oktoober 1999	November 2000
Läti	Andmed puuduvad	Viisarežiim on üldjoontes kooskõlas EL-i nõuetega	Lihtsustatud piiriületuskorra kaotamine piiriäärsetele elanikele, mida kompenseerivad tasuta pika-ajalised viisad
Eesti	Viisarežiim on üldjoontes kooskõlas EL-i nõuetega. Lihtsustatud piiriületuskorra kriitika	Vt. 1998	Lihtsustatud piiriületuskorra kaotamine piiriäärsetele elanikele, mida kompenseerivad tasuta pika-ajalised viisad. Schengeni tüüpi viisakleebiste kasutuselevõtmine
Leedu	Andmed puuduvad	Viisarežiim on üldjoontes kooskõlas EL-i nõuetega. Lihtsustatud piiriületuskorra kriitika	Viisarežiim on peaaegu kooskõlas EL-i nõuetega. Erirežiim Kaliningradi ja Valgevene piiriäärsetele elanikele tuleks kaotada
Ungari	Välismaalaste seadus ja viisapoliitika tuleks kohandada EL-i nõudmistele	Vt. 1998	Viisapoliitika tuleks viia vastavusse Schengeni <i>acquis</i> -ga
Rumeenia	Andmed puuduvad	Lisameetmed EL-i viisapoliitika harmoneerimisel	Viisarežiim kõikide SRÜ riikide kodanikele, v.a Moldova
Poola	Viisa- ja piiripoliitika Ukraina ja Valgevene suhtes tuleks ümbervaadata	Kriitika viisavabaduse suhtes Venemaa, Valgevene ja Ukrainaga	Konsulaaresinduste loomine piirile. Kriitika viisapoliitika osas Ukrainaga

¹⁷ Amato, Giuliano and Batt, Judy 1999. Final Report of the Reflection Group. The Long-Term Implications of EU Enlargement: The Nature of the New Border, San Domenico di Fiesole, IUE.

¹⁸ Geddes, Andrew 2000. *Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?* Manchester University Press.

¹⁹ Lavenex, Sandra 1999. *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest, Central European University Press.

²⁰ Grabbe, Heather 2000. The Sharp Edges of Europe: Security Implications of Extending EU Border Policies Eastwards. Occasional Papers 13. March, Institute for Security Studies — Western European Union.

²¹ Kempe, Iris 2001. The Schengen Agreement and EU Eastern Enlargement: Administrative Consequences and Political Discourse (manuscript); EU Progress Reports 1998, 1999, 2000. <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on murettekitavaks asjaoluks arvukate rahvuskaaslaste paiknemine teisel pool Euroopa Liidu välispiiri.

Välja arvatud Balti riigid on kõik teised Kesk- ja Ida-Euroopa riigid vastumeelsed viisarežiimi kehtestamise suhtes oma idanaabritega.

menetleda tema võimalikku varjupaigataotlust²¹.

Tegelikkuses avaldub Euroopa Liidu põgenikerežiim erinevatel tasanditel kattes mitmesuguseid tegevusvaldkondi. Nii on võimalik eristada liikmesriikide kahepoolseid suhteid, Euroopa Liidu valitsustevahelise tasandi koordineeritud initsiatiive, ning meetmeid, mis on vastavuses Euroopa Liidu idasuunalise laienemisega. Kokkuvõtvalt puudutab see illegaalse immigratsiooni ohjeldamist, piirikontrolli tugevdamist, ühtse esmase seadusandliku, administratiivse ja sotsiaalse infrastruktuuri kavandamist varjupaigataotlejate kaitseks. Protsessis üldisemal kujul aga avalduvad kolmesugused arengud, mis tõenäoliselt ohustavad Ida ja Lääne suhteid ning loovad uued eraldusjooned:

- Euroopa Liidu liikmesriikide huvi ja surve välispiiri tugevdamise osas (vt. Joonis 1);
- Kesk- ja Ida-Euroopa riikide hirm muutuda puhvriks, mis kaitseb Lääne riike soovimatute immigrantide eest;
- Schengeni *acquis* täielik kohandamine Kesk- ja Ida-Euroopa riikide rahvuslike seadusandlustega.

Kesk- ja Ida-Euroopa riikides on murettekitavaks asjaoluks arvukate rahvuskaaslaste paiknemine teisel pool tulevast Euroopa Liidu välispiiri. Ungarlased Rumeenias, Serbias, Slovakkias ja Ukrainas, poolakad Leedus, Valgevenes ja Ukrainas, rumeenlased Moldovas ja Ukrainas, venelased Balti riikides. Suhteliselt vaba ja avatud piiriülelusrežiim võimaldaks vältida nii vähemustega seonduvaid konflikte kui ka kontrollimatut migratsiooni²³.

Välja arvatud Balti riigid on kõik teised Kesk- ja Ida-Euroopa riigid vastumeelsed viisarežiimi kehtestamise suhtes oma idanaabritega. Ungarlased ei ole valmis kergekäeliselt loobuma viisavabast suhtlemisest Rumeenia kodanikest ungari rahvuskaaslastega, mis samas muutmatuna püsides seaks ohtu Ungari enda väljavaated kiireks liitumi-

seks Euroopa Liiduga ning Schengeni viisaruumist väljajäämise. Kompromissina on Ungari väljapakkunud 10-aastased mitmekordsed viisad ungarlastest rahvuskaaslastele Rumeenias, Serbias, Slovakkias ja Ukrainas²⁴.

Nii Ungari kui Poola nõuavad üleminekuperioodi ning on teatanud oma valmisolekust Schengeni regulatsioonidega ühinemisest alles pärast nende Euroopa Liidu liikmeks saamist. Poola huvid siinjuures ei ole seotud üksnes idapoolsete rahvuskaaslastega, vaid ka aktiivse „idapoliitikaga“, tihedate kultuuri- ja majandussidemetega Ukrainaga ning Poola-Ukraina piiräärsete alade majandusliku koostööga, millest mõlemal osapoolel on kaotada omajagu kui Poola-Ukraina piir peaks muutuma lähitulevikus raskesti ületatavaks eraldusjooneks. Poola võimalik tegevuskava Schengeni viisaruumiga liitumisel puudutab konsulaarvõrgustiku väljaarendamist Poola-Ukraina piiril, mis hõlbustaks piiräärsetel elanikel viisarežiimiga kohaneda valutumalt. Rumeenia oli kuni märtsini 2002 Euroopa Liidu kandidaatriikidest ainus „musta nimekirja“ kuuluv maa ning valmis tegema selliseid ümberkorraldusi, mis parandaks riigi imaagot ja staatust Euroopa Liidu silmis kuni viisavabaduseni välja²⁵. Sel moel on Rumeenia hakanud nõudma rumeeniakeelsetelt moldovalastelt varasema ID-kaardi asemel passi ning tõenäoliselt kehtestab ka kunagi lähitulevikus täieliku viisarežiimi Moldova kodanikele. Vastavalt Rumeenia kodakondsusseadusele on aga õigusjärgsetel Rumeenia kodanikel praegusel Moldova territooriumil võimalus taastada oma varasem kodakondsus, kusjuures õigus väljastada Rumeenia kodakondsus on delegeeritud kõige madalamale tasandile — politseijaoskonnale mõnes Rumeenia-Moldova piiräärses linnas. Tulevikuprospektiivi ja tihedaid majandus- ning kultuurisidemeid silmas pidades on paljud moldovalased taotlenud endale topeltkodakondsuse, mis Rumeenia kaasamisega

²¹ Guild, Elspeth 1997. Consequences of the Schengen Agreements on the Baltic and East European Countries, in Kari Hakola (ed) *Migration and Refugee Policy on the Eastern Border of the European Union*. University of Jyväskylä, pp. 75–83.

²³ Berg, E.; W. van Meurs 2001. Legacies of the Past: Ethnic and Territorial Conflict Potentials, in I. Kempe (ed) *Beyond EU: Enlargement. Vol I, The Agenda of Direct Neighbourhood for Eastern Europe*. Guetersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, pp. 129–163.

²⁴ Lavenex, Sandra 1999. *Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*. Budapest, Central European University Press.

²⁵ „Mustad ja valged riigid“ (Määruse Lisa I ja II) — vt Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement — *OJ L 081 21.03.2001 p.1*. Eesti ei tohiks sõlmida viisavabaduslepinguid vastuolus nende nimekirjadega ja peab tagama „valge nimekirja“ riikide kodanikele 90 päeva liikumisvabaduse.

Schengeni viisaruumi ja Euroopa Liitu muudab automaatselt paljud Moldova elanikud Euroopa Liidu kodanikeks. Tulemus on paradoksaalne: Moldova riik tüürib ida suunas, tehes tihedamat koostööd Venemaa ja teiste SRÜ riikidega, selle rumeeniakeelne elanikkond vaatab lääne-suunas, igatsedes samasuguseid privileege ja heaolu, mida pakub Euroopa Liit oma kodanikele.

4. Eesti Euroopa Liidu välispiiril

Vastavalt 1994 aasta Riigipiiri seadusele, käsitletakse praegust Eesti maismaapiiri Vene Föderatsiooniga ajutise kontrolljoonega. Ajutine kontrolljoon defineeritakse katkematu mõttelise joonena, mis eraldab Eesti jurisdiktsioonile alluvat Eesti territooriumi sellele mittealluvast osast²⁶. Viimasena mainitu tähistab kaotatud „idaterritooriume“, mis Eesti Vabariigi õigusjärgse taastamise käigus pidanuks taas kord Eesti jurisdiktsiooni alla minema. Vaatamata sellele, et Eesti põhiseaduse preambulas mainitakse Eesti-Vene maismaapiirina Tartu rahulepingu järgseid piire 1920 aastast on tegelik elu pisut teiseülbaline. Eesti-Vene piiriläbirääkimised on lõppenud, uus piirileping parafreeritud (05.03.1999) ning Eesti osapool piiri mahamärkimist maismaal alustamas (Venemaa tegi seda juba 1994 aastal), kuid siiski puudub sellel seadusandlik alus, sest Venemaa ei ole valmis lepingule alla kirjutama. Niikaua eksisteerib ajutine kontrolljoon edasi ühes kõigi riigipiiri funk-

tsioonidega. Otsene ebastabiilsus riikidevahelise piirivaidluse näol on kadunud, mis veel aga ei tähenda, et *ajutisest* kontrolljoonest peaks ühel päeval iseenesest saama *püsiv* Euroopa Liidu välispiir. Liikmelisus EL-s kehtestab aga korra, kus seda sama välispiiri (Eesti-Vene piir) on võimalik ületada vaid kehtiva reisidokumendiga (pass või ID kaart) ning seaduslikult riigis elavad välismaalased (ehk enamasti venekeelsed kodakondsuseta isikud) peaksid saama 90-päevase liikumisvabaduse ter- ves Schengeni ruumis ning seda samuti ilma nõudeta omada viisat²⁷.

Eesti-Vene piiri kogupikkuses 294 km valvab piirivalve kolmes regioonis — Ida-Virus, Peipsil ja Kagus. Eesti ja Venemaa on mõlemad loonud Piiriesindajate institutsiooni (02.12.1996), kelle ülesandeks on aidata lahendada piiriületamisega seonduvaid probleeme ja vajaduse korral ka piiriintsidente. Eesti-Vene piiri peetakse üldjuhul tundlikuks, mistõttu Eesti piirivalve kasutab ka kõige moodsamat tehnikat just selles piirilõigis. Kõigist piiriületamistest aastast, moodustab Eesti-Vene piiril toimuv umbes 1/4. Ennekõike oli Eesti-Vene piiriületajate arv haripunktil aastatel 1999–2000, mil hinna ja palga erinevused soodustasid piiriäärsete elanike „kaubaralli“ (Tabel 2).

Oma osa oli siin ka lihtsustatud piiriületuskorral, mis eksisteeris ajavahemikus 1991–2000 ja oli mõeldud Narva-Ivangorodi ja Setumaa piiriäärsetele elanikele. See kehtestati 1991 aasta lõpus Vabariigi Valitsuse korraldusega²⁸, kuna Ivangorod ja Narva olid seotud elutähtsate sõlmedega. Selline piiriületus oli seaduslik ja täiesti ametlik kuni 1992. aasta lõpuni²⁹. Kuna seda

Eesti-Vene maismaapiir ei ole vastavuses Eesti Põhiseadusega ega ka Eesti Riigipiiriseadusega.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga muutub Eesti-Vene piir EL välispiiriks.

Tabel 2. Piiriületajate koguarv 1996–2001³⁰

Regioon	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ida-Viru	1235756	1047051	962285	1550091	1397061	1071230
Peipsi	684	1487	1165	957	1334	509
Kagu	140653	144929	181840	263583	380150	369501
Eesti-Vene piir	1377093	1193467	1145290	1814631	1688351	1371973
Eesti-Läti piir	790792	912656	875598	939747	1081233	1204585

²⁶ *Riigi Teataja*, 21 juuli 1994, Nr. 54, lk. 1559.

²⁷ Schengeni konventsiooni Art 21(1).

²⁸ Vabariigi Valitsuse korraldus nr. 485-k, 16. detsembrist 1991 „Narvas Eesti Vabariigi piiri ületamiseks läbilaskelubade ajutine kord“.

²⁹ 1992. aastal anti õigus lihtsustatud korras piiri ületamiseks umbes 65000 isikule. Seisuga 01.12.1995 oli ümberregistreeritud 8800 piiriületusluba, neist 6500 Narva elanikele ja 2300 Ivangorodi elanikele. Siseministeriumi andmetele tuginedes.

³⁰ Siseministeriumi andmetele tuginedes.

illegaalne kaubaäri on kontsentreerunud Eesti lõunapiirile, mida omakorda soodustab lõdvem piirikontroll Leedu-Venemaa ja Leedu-Valgevene piiril.

määrust ei pikendatud, siis see muutus 1993 aastast ebaseaduslikuks³¹. 1992 aasta suvest mindi Eestis üle täielikule viisarezhiimile ning aasta hiljem rakendas Vene Föderatsioon Eesti kodanike suhtes samuti täieliku viisarezhiimi, siis muutus see lihtsustatud ülekäik väljaspool seadust olevaks. Reaalpoliitilisest olukorrast tulenevalt vaadati keskvõimu poolt sellele läbi sõrmede, teostati aga kohalike omavalitsuste ja piirivalve toel³². Narvas-Ivangorodis ning Setumaal kokku puudutas see umbes 17–20000 inimest. Rezhiimilt oli see mõnevõrra ka erinev kuna Narvas-Ivangorodis väljastasid kohalikud omavalitsused selleks otstarbeks load ning priv-

iligeerituteks osutusid üksnes need, kelle lähisugulased jäid teisele poole piiri. Eesti Piirivalve andmetel oli lihtsustatud piiriületajatest Narvas-Ivangorodis hinnanguliselt 75% 1. astme sugulased, 10% haudade küllastajad, 15% suvilate, peenramaade omanikud-kasutajad. Setumaal seevastu võimaldas lihtsustatud kord üle käia üksnes õigeusu kirikupühade ajal varem nimekirjadesse kantutel. Ennekõike tulid nimekirjade koostamisel arvesse humanitaarsed kaalutlused nagu kirikus käimine ja surnuaedade hooldamine. Aja jooksul, eriti 1995–96 üritati seda Venemaa initsiatiivil ning Eesti majandusringkondade ja Setu huvigrupi survele ka seadustada „sidusalade“

Tabel 3. Lihtsustatud piiriületuse statistika Kagu ja Ida-Viru piirivalvepiirkonnas (EV — Eesti Vabariigi nimekiri, VF — Vene Föderatsiooni nimekiri)³³

Piiripunkt	1997	1998	1999	2000 (kuni 11.sept)
Koidula	EV 2872 VF 889	EV 3793 VF 1293	EV 19667 VF 1175	EV 25072 VF 534
Saatse	EV 696 VF 1479	EV 703 VF 1484	EV 1191 VF 1301	EV 825 VF 804
Luhamaa	EV 1680 VF 73	EV 1756 VF 236	EV 5680 VF 212	EV 7896 VF 71
Meremäe	EV 968 VF 372	EV 1114 VF 492	EV 3310 VF 395	EV 1245 VF 99
Võmmorski	EV 1380 VF 324	EV 1728 VF 493	EV 4559 VF 400	EV 53 VF 4
Kulje	EV 386 VF 77	EV 498 VF 110	EV 413 VF 231	EV 164 VF 131
Lüübnitsa	EV 406 VF 233	EV 859 VF 349	EV 617 VF 319	EV 499 VF 145
Kagu-Eesti Kokku	11835	14908	39470	37542
Narva	Andmed puuduvad ³⁴	Andmed puuduvad	Andmed puuduvad	21272

Tabel 4. Kinni peetud ebaseaduslike piiriületajaid³⁵

Regioon	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ida-Viru	22	22	26	10	7	11
Peipsi	14	62	50	39	46	79
Kagu	92	36	7	20	38	13
Eesti-Vene piir	128	120	83	69	91	103
Eesti-Läti piir	206	220	119	34	39	48

³¹ Intervjuu Välisministeeriumi Välisministeeriumi konsulaarosakonna peadirektori Märta Piiskopiga, 21.09.2000.

³² Intervjuu Välisministeeriumi konsulaarabibüroo vanemreferent Heiki Sameliga, 22.08.2001.

³³ Piirivalveamet andmetele tuginedes.

³⁴ „Andmed puuduvad“ viitab sellele, et Narvas täpset arvestust varasematel aastatel pole peetud.

³⁵ Siseministeeriumi andmetele tuginedes.

lepingu näol, kuid mis sellele vaatamata ei realiseerunud³⁶. Vahetult enne lihtsustatud piiriületuskorra kaotamist, oli sellest kujunenud paljudele kohalikele inimestele oluline lisakapitali teenimise vahend. Venemaa finantskriis 1998 aasta augustis ning rubla neljakordne devalveerumine, muutis piiriülese väikekaubanduse tulusaks kohalikele inimestele. Sarnaselt üldisele trendile Eesti-Vene piiriületamise statistikas, kajastub märkimisväärne tõus aastatel 1999–2000 ka lihtsustatud korras piiriületamise (Tabel. 3).

Piirirežiimi rikkumisi esineb enamasti Kagu-Eestis, kus seenelised ja marjulised kas siis kogemata või tahtlikult satuvad

teisele poole demarkeeritud piirijoont. Illegaalsete piiriületajate tabamine on 40–60% tõenäosusega ja seda olukorras, kus nii mõnigi piirilõik on alamehitatud (Piusal) või puudub raudteed mööda liikuvate kaubavedude kontroll Koidulas kuna selleks otstarbeks pole olemas raudteejaama³⁷. Vaatamata puudustele on illegaalne kaubaäri kontsentreerunud pigem Eesti lõunapiirile, mida omakorda soodustab lõdvem piirikontroll Leedu-Venemaa ja Leedu-Valgevene piiril³⁸. Mis aga puutub illegaalsesse piiriületamisse ja võltsitud dokumentide avastamisse, siis esimese puhul andis tooni aastatel 1996–1998 Eesti-Läti piir, mida alates 1999 aastast on hakanud järk-

Schengeni ruumiga ühinemine toob kaasa turvalisuse riski — nii Eestile kui teistele liikmesriikidele.

Tabel 5. Avastatud võltsitud dokumentidega isikuid³⁹

Regioon	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Ida-Viru	152	30	9	64	1	2
Peipsi	0	0	0	0	0	0
Kagu	8	14	6	1	0	1
Eesti-Vene piir	160	44	15	65	1	3
Eesti-Läti piir	1	29	3	3	2	3

Tabel 5. Varjupaigataotlused ja otsused 09.07.1997–31.07.2001⁴⁰

Taotleja päritoluriik	Üldarv	Antud varjupaik	Keeldutud varjupaiga andmisest	Taotluse menetlemine lõpetatud ⁴¹	Taotluse menetlus lõppenud	Taotluse menetlus pooleli
Afganistan	7	2	–	5	7	–
Alzheeria	3	2	1	–	3	–
Armeenia	3	–	1	–	–	2
Gambia	1	–	1	–	1	–
Gruusia	1	–	–	–	–	1
Iraak	15	–	–	15	15	–
Nigeeria	3	–	3	–	3	–
Pakistan	8	–	5	–	5	3
Somaalia	1	–	1	–	1	–
Türgi	1	–	–	–	–	1
Turkmenistan	2	–	1	–	1	1
Ukraina	1	–	–	–	–	1
Venemaa	3	–	3	–	3	–
India	1	–	–	–	–	1
Tuvastamata	1	–	–	–	–	1
Kokku	51	4	16	20	39	11

³⁶ Intervjuu Välisministeeriumi konsulaarosakonna peadirektori Märt Piiskopiga, 21.09.2000.

³⁷ Second Assessment Mission in the Field of Justice and Home Affairs in Estonia (29 January — 02 February 2001). European Commission — DG Enlargement — Czech Republic Team.

³⁸ Ajavahemikul 1996–99 ületas Leedu piire ebaseaduslikult 4738 inimest. Vt. Cholewinski, Ryszard and Erikas Slavenas 2000. Foreign Policy Implications of the JHA: The Case of the Baltic States (manuscript).

³⁹ Siseministeeriumi andmetele tuginedes.

⁴⁰ Koostanud Siseministeeriumi pagulastebüroo juhataja Heikki Aasaru 31.07.2001.

⁴¹ Eestist lahkunud, surnud või taotluse tagasi võtnud välismaalased.

järgult edestama Eesti-Vene piiril toimuv (Tabel 4). Võltsitud dokumendid on aga paraku eranditult avastatud Eesti-Vene piiri ületamisel (Tabel 5). Praegust tõhusat piirikaitset Eesti idapiiril on aidanud teostada ka Vene piirivalve, mis Külma sõja ajastu inertsi kaasanuna kindlustas ennekõike oma lääne piiri ning seniajani kasutab 5 km laiust piiritsooniriba, millesse sisenemine eeldab erilubasid.

Eesti ei ole kujunenud pagulastele sihtriigiks, ega ole muutunud ka transiitmaaks, mida mööda liiguvad pagulashordid Läände.

Liitumisläbirääkimistega paralleelselt toimuv geopoliitiline mõtestamine ühes viidetega Eesti asukohale Venemaa naabruses kaasab Eesti aktiivselt Euroopa sisemise julgeoleku temaatikasse. Siin on põhiliseks arutlusteemaks võitlus illegaalse immigratsiooniga ja rahvusvahelise kuri-tegevusega, mistõttu eurooplaste julgeolek, heaolu ja turvatunne on otsesesse sõltuvusse seatud kontrolli tõhustamisega Euroopa Liidu välispiiridel. Schengeni ruumiga ühinemine toob kaasa turvalisuse riski — nii Eestile kui teistele liikmesriikidele. Eesti peab suutma tagada turvalisuse riigis ning olema usaldusväärne partner teistele Schengeni liikmesriikidele. See on sundinud ka Eestit kohanema piiranguliste meetmetega oma kontrollitaval idapiiril. Samal ajal nii liikmes- kui ka kandidaatriikide elanikkond vananeb ning olemasolevad sotsiaaltoetussüsteemid on ammandumas, siit tulenevalt tuleb möönda, et pragmaatiliselt on kasulik kvalifitseeritud immigrantide kontrollitud sissevool liikmesriikidesse. Samas ei ole Euroopa riikide ühiskond valmis seda reaalsust tunnustama. Millest omakorda tuleneb immigrantide mitteaktsepteerimine ja äärmusliikumiste pretsedenditu aktiivsus. Et Eesti ühiskond ei ole samuti veel valmis aksepteerima immigrante, on olemas riskiallikas rassismi ja äärmusliikumiste tekkeks. Sotsiaalseid ja poliitilisi realiteete (miks on kasulik, et immigrandid tulevad) tuleb inimestele teadvustada⁴².

Ülaltoodud tabel viitab sellele, et Eesti ei ole kujunenud pagulastele sihtriigiks, ega ole muutunud ka transiitmaaks, mida mööda liiguvad pagulashordid Läände. 51 registreeritud varjupaigataotlejat nelja aasta kohta ei ole mainimisväärne number. Sama ei

saaks öelda varjupaiga andmise kohta, mida on vaid neljal taotlejal õnnestunud saada. Omamoodi küüniliselt paradoksaalseks muudab pagulasküsimuse see, et tõhus piirikontroll ning „ebatõhus“ pagulasküsimuste protseduuriline menetlemine tagab paremini Euroopa Liidu sisemist julgeolekut, kui teadmata arv Eestis vabalt ringikäivaid illegaale (hinnanguliselt 30000), kelle peale Eesti ametkondade hammas ei hakka. Kodakondsus- ja Migratsiooniametis tegeleb selle küsimusega vaid viis inimest (Haldusvastutuse büroo), politsei esmaste prioriteetide nimistusse see ei mahu, mistõttu valitseb puudulik ülevaade ja kontroll Eestis elunevatest illegaalidest⁴³. Mõne Siseministeriumi ametniku arvates võiks ka piirivalve tsiviilorganisatsioonina täita politseilisi ülesandeid laiendades tegevusareali kogu riigi territooriumile⁴⁴.

5. Eesti ettevalmistus Schengeni regulatsioonidega ühinemiseks

Siseküsimuste integratsioonialane arengukava (20.06.2000) näeb ette Eesti idapiiri ja merepiiri kui Euroopa Liidu välispiiri valve ülesehitamise EL-i nõuete kohaselt ja seda teostada vastavalt EL-i normatiividele. Selleks nähti ette valve tugevdamist Eesti idapiiril, samas kui lõunapiir on samuti muutumas Läti eurointegratsiooni käigus Euroopa Liidu sisepiiriks. Arengukava näeb ette isikkoosseisu suurendamise välispiiril, samuti põhjalikuma dokumentide kontrolli riigi piiril, seda kõike kordonite kaotamise ja isikukontrolli nõrgestamise arvelt lõunapiiril⁴⁵.

Teine sise- ja justiitsküsimustes ülevaastust teostav Euroopa Komisjoni missioon (29.01–02.02.2001) tõdes Eesti olukorraga lähemal tutvumisel, et kohalik piirivalve töötab üldjuhul tõhusalt, vaatamata sellele, et probleemiks on inimressursi ja materiaalsete vahendite vähesus⁴⁶. Eesti

⁴² Siseministeriumi välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna juhataja Einike Kägu vastused Välisministeriumi järelepärimisele Eesti poliitika rõhuasetustest EL-i liikmena, 03.05.2001.

⁴³ Intervjuu Siseministeriumi välismaalste osakonna vanemspetsialisti Klen Jääratsiga, 22.08.2001.

⁴⁴ Intervjuu Klen Jääratsiga, 31.08.2001.

⁴⁵ Siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava, saadaval veebiaadressil <http://www.sisemin.gov.ee/valissuhted/eurointegratsioon.html>, 24.08.01.

⁴⁶ Second Assessment Mission in the Field of Justice and Home Affairs in Estonia (29 January — 02 February 2001). European Commission — DG Enlargement — Czech Republic Team.

on ettevalmistamas liitumist Schengeni Infosüsteemiga (SIS), mis on eeltingimuseks ühtsesse viisaruumi pääsemiseks. Valminud on Schengeni tegevuskava (24.07.2001), mis visandab detailse ajaplaani, tegevuste loetelu ning eeldatavad rahalised vahendid. Schengeni tegevuskava aluseks sai Euroopa Liidu Schengeni *acquis*, Vabariigi Valitsuse eurointegratsioonialane tegevuskava, siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava, sise- ja justiitsküsimuste positsioonipaber EL-i liitumisläbirääkimisteks ning Euroopa Liidu poolt koostatud raportid ja aruanded. Schengeni tegevuskava näeb muuseas ette Riigipiiri seaduse muutmise, välispiiridel teostatava valve nõuetekohaseks tagamiseks vajaliku infrastruktuuri ja materiaal-tehnilise baasi vastavusse viimise, viisaeeskirjade kohandamise Schengeni konventsiooniga, välismaalaste seaduse muutmise ja Schengeni Infosüsteemi täiendamise Eesti andmetega⁴⁷. Schengeni tegevuskava valmis Siseministeeriumi Schengeni töögrupp eestvõtmisel. Paralleelselt eelnevaga tegutseb ka sise- ja justiitsküsimuste töögrupp, mida samuti kureerib Siseministeerium, kuid milles osaleb ka Välisministeerium, Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium; Tolliamet, Politsei, Kaitsepolitsei, Piirivalveamet, Kodakondsus- ja Migratsiooniamet, ja Eurointegratsioonibüroo. Teadaolevalt on Euroopa Komisjonil plaanis lõpetada Eestiga peetavad läbirääkimised sise- ja justiitsküsimustes ning ajutiselt sulgeda 24. peatükk 2001. aasta lõpuks⁴⁸.

Vaatamata Brüsselist lähetatud positsioonipaberile, mille kohaselt tulnuks lõpetada lihtsustatud piiriületuskord kohalikele piiriäärsetele elanikele hiljemalt Eesti liitumisel Euroopa Liiduga, kehtib praegusel hetkel juba täielik viisarežiim. Lihtsustatud piiriületuskord kaotati Eesti-Vene piiril (11.09.2000) ühes kohaliku tähtsusega piiriületuspunktidega: Võmorski, Meremäe, Lüübnitsa ja Kulje⁴⁹. Nii nagu polnud lihtsustatud piiriületuskorda formaal-juriidiliselt olemas, polnud ka

selleks otstarbeks kohandatud kohaliku tähtsusega piiripunkte. Oli vaid 1993 aastast Venemaaga kokkulepitud kahepoole lepe tollipunktidest (Narva, Koidula, Luhamaa). Seega, „piirirežiimi korrastamine“ ametlikus keelepruugis, viis lisaks lihtsustatud piiriületuskorra kaotamisele minevikku ka kohaliku tähtsusega piiripunktid⁵⁰. Hetkel võib täheldada mõlemapoolset huvi mõne varasema kohaliku tähtsusega piiriületuspunkti taasavamiseks (näiteks Meremäe-Muraškino, Narva jalakäijate sild, lisaks Vene poole soov taasavada Lüübnitsa-Kolpino vaheline ühendus)⁵¹. Senise praktika kompenseerimiseks on ette nähtud vastastikku 4000 mitmekordse sissesõiduga aastase viisatasuta väljastamine neile piiriäärsetele elanikele, kel selleks elulised vajadused on. Aastal 2000 pidanuks soodusviisade jaotusskeem puudutama kaheksat piiriäärset omavalitsust Kagu-Eestis (Misso, Vastselinna, Orava, Meremäe, Värsk, Mikitamäe, Röpina linna ja valda) ja viit Kirde-Eestis (Narva, Narva-Jõesuu, Vaivara, Illuka, Alajõe)⁵². Tegelikult laienes see tänu Kagu-Eesti viisakoordinaatori suvale ka ülejäänud Eestile. Aastal 2001 puudutab see Kagu-Eestis üksnes Võru ja Põlva maakonna inimesi, jäädes Kirde-Eestis sarnaselt varasema aastaga piiriäärsete kohalike omavalitsuste tasandile.

Selline põhimõtteline otsus ning vastav tasuta viisade arv sündis eelnevale analüüsile tuginedes ning läbirääkimiste käigus Venemaaga. Nimelt uuris Eesti Välisministeerium seda kontingenti, kes liikus lihtsustatud korras üle piiri ning, mis vajadustel seda tehti. Seega, „tegelike vajadustega“ inimeste arv osutus tunduvalt väiksemaks. Tõele au andes ei olnud Eesti pool ka huvitatud sellest, et väga paljud saaksid sellisel „lihtsustatud moel“ Eestisse tulla⁵³. Tasuta viisade saamisel kuuluvad prioriteetsete kriteeriumide alla lähisugulased (A kategooria), lähisugulaste matmispaigad (B), kaugemad sugulased (C), kaugemate sugulaste matmispaigad

Vaatamata Brüsselist positsioonile lõpetada Eestis lihtsustatud piiriületuskord EL liitumisel, kehtib tänaseks piiriäärsetele elanikele juba täielik viisarežiim.

„Piirirežiimi korrastamine“ ametlikus keelepruugis viis lisaks lihtsustatud piiriületuskorra kaotamisele minevikku ka kohaliku tähtsusega piiripunktid.

⁴⁷ Schengeni tegevuskava, saadaval veebiaadressil <http://www.sisemin.gov.ee/valissuhted/eurointegratsioon.html>, 24.08.01.

⁴⁸ Intervjuu Siseministeeriumi välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna juhataja Einike Käguga 31.07.2001.

⁴⁹ Urmo Kohv, Piirivalveameti Pressijaoskond.

⁵⁰ Intervjuu Välisministeeriumi konsulaaribüroo vanemreferent Heiki Sameliga, 22.08.2001.

⁵¹ Intervjuu Siseministeeriumi asekancleri Tiit Sepaga, 22.07.2001.

⁵² Intervjuud Kagu viisakoordinaatori Lembit Sikuga (28.08.01) ja Narva viisakoordinaatori Ants Liimetsaga (29.08.01).

⁵³ Intervjuu Välisministeeriumi konsulaaribüroo vanemreferent Heiki Sameliga, 22.08.2001.

Täieulatuslik viisarežiim on piiranud kohalike elanike liikumisvabadust.

Sotsiaalset kapitali teenisid isikud, kel oli lihtsustatud pääs üle piiri ning kes oskasid olemasolevast reaalsusest kasu lõigata.

(D), kinnisvara (E) ja muu (F). KOV ja Piiriülese Koostöö Nõukogu esindajad ei mahu sinna 4000 tasuta viisa saajate nimekirja sisse. Hetkel on kokku lepitud, et lisaks 4000 tasuta viisale antakse veel 23 Piiriäärse Koostöö Nõukogu inimesele ja 25 piiriäärsetele KOV-i tegelastele tasuta viisa⁵⁴. Paraku puudutab see vaid 2001 aastat ning üksnes Kagu piirkonda. Ülejäänud piiriäärne elanikkond, kes on ka nimekirjas, peavad ostma viisa, kuid vabastatakse kindlustusest. Tavalises korras saadud viisa maksab umbes 4000 krooni. Viisakoordinaatorid (üks Narvas, teine Võrus) koostavad nimekirjad soovivaldanutest. Kõigil piiriäärsetel elanikel on õigus enda nimekirja registreerimiseks. Nimekirjad on avalikud ja läbipaistvad.

Samas, Dubki enklaavi ja seal elava viie Vene kodaniku piiriületamisega seondud probleemistik on seniajani lahenduseta. Probleeme on valmistanud mõnevõrra erinev regulatsioon aastate (2000 ja 2001) ja piirkondade lõikes (Kirde- ja Kagu-Eesti). Tasuta viisade arv ei rahulda päriselt kohalikku elanikkonda. Probleemiks on ka ametkondade pädevus ja tehniline pool tasuta viisade jagamisel. Näiteks, kohaliku tähtsusega piiripunktide sulgemise tõttu on suuremate kirikupühade aegu piiriületamisel tohtud järjekorrad Kagu-Eestis. Selline prioriteetide jada tundub mõnevõrra kunstlikuna, kui esimesed kaks prioriteeti tasuta viisade saamisel (A — lähisugulaste külastamine; B — lähisugulaste matmispaikade hooldamine) puudutavad peaasjalikult vanemaid inimesi, kes küll tahaksid liikuda üle piiri, kuid kõrge vanuse ning reisikulude tõttu on see üksinda ilma saatjata raskendatud⁵⁵. Kokkulepitud piirarvust väljajäänute suhtes (peamiselt C, D ja E kategooria puhul) on ka rakendatav soodusviisa paljude jaoks liigkallis⁵⁶. Negatiivse kõrvalefektina tõi täieliku viisarežiimi kehtestamine Kirde-Eestis kaasa suurenenud huvi Vene kodakondsuse taotlemise vastu, sest Venemaa Narvast tulejaid enam Eesti Vabariigi poolt väljastatud välismaalase passiga viisavabalt riiki ei lase. Käesoleval hetkel küündib Vene kodanike arvukus Narvas 19000-ni⁵⁷.

6. Võimalike mõjude hindamine

Eesti on nõustunud järk-järguliselt üle minema Schengeni regullatsioonile vahetult enne Euroopa Liiduga liitumist. Tõhus piirikaitse ja efektiivsed kontrollimehhanismid on seatud eelduseks Eesti Euroopa suunalises integratsioonis. Pole kahtlust, et Eesti selle tingimuse võiks täitmata jätta, kuid samas pälviksid tähelepanu protsessi käigust tulenevad mõjud Eestile ja kohapealsetele huvidele, samuti Eesti-Vene suhetele.

Mõjud Eestile ja kohapealsetele huvidele:

Piiriülene liikumine

- Täieulatuslik viisarežiim (alates 11.09.01) on piiranud kohalike elanike liikumisvabadust. Paljudele tähendas piir aga ressursi, kuna hinna ja palgaerinevustest tulenevalt oli võimalik oma materjaalset olukorda parandada või suisa rikastuda. Piir tähendas uut tüüpi sotsiaalsete võrgustike kujunemist. Sotsiaalset kapitali teenisid isikud, kel oli lihtsustatud pääs üle piiri (õige pass või vastav sugulusring) ning kes oskasid olemasolevast reaalsusest kasu lõigata. Sellest tulenevalt pole piiriäärne elanikkond Eesti ametkondade tegevusse viisaläbirääkimistel ja piirikontrolli tõhustamisel heakskiitvalt suhtunud. Vähenenud piiriülene „kaubaralli“ on aga mõjunud positiivselt Eesti kaubandusametustele, mis piiratud turutingimustes ning varasemates ebavõrdsetes konkurentsitingimustes kiratsesid madala käibe tõttu. Ka riigil jäid ju maksud saamata.
- Euroopa Komisjoni missiooni aruandes soovitati inimressurs ühes infrastruktuuri ja materiaalsete vahenditega ümberpaigutada lõunast idapiirile, mis tulevikus peaks muutuma EL-i välispiiriks⁵⁸. Sel juhul oleks võimalik parandada piiriülest liikumist, taasavada kohaliku tähtsusega piiripunkte, soodustada piiriülest koostööd ja leevendada sotsiaalseid probleeme.

⁵⁴ Intervjuu Piiriülese Koostöö nõukogu direktori Andi Karjusega, 28.08.01.

⁵⁵ Intervjuu Aare Hörnaga Meremäe vallavalitsusest, 28.08.01.

⁵⁶ Intervjuu Lembit Sikuga, 28.08.01.

⁵⁷ Intervjuu Narva viisakoordinaatori Ants Liimetsaga 29.08.01.

⁵⁸ Second Assessment Mission in the Field of Justice and Home Affairs in Estonia (29 January — 02 February 2001). European Commission — DG Enlargement — Czech Republic Team.

Eestis mõeldakse paraku teisiti. Kohalike piiripunktide kaotamine oli kooskõlas üldise „korrallageduse“ e. lihtsustatud piiriületuskorra likvideerimisega. Nende olemasoluks seaduslikku alust ega ka lepingulist kohustust polnud. Varasemad Euroopa Komisjoni viited vajadusele lõpetada lihtsustatud piiriületuskord osutasid hiljemalt sellisele tähtajale, mil Eesti liitub Euroopa Liiduga. Eesti tegi seda ennetähtaegselt. Küllalt tõenäoliselt ei saa aga Eesti täieõiguslikuks Schengeni ruumi liikmeks enne aastat 2006, kuna Schengeni andmebaasi täiustamise ja kaasajastamisega (SIS II loomisega) varasemaks ajaks valmis ei jõuta⁵⁹.

Piireületav koostöö

- Kagu-Eestis, Ida-Lätis ja Pihkva oblastis nähakse piireületavat koostööd regionaalse arengu mehhanismina. Sel eesmärgil loodi ka Piirületava Koostöö Nõukogu 1996 aastal, eesmärgiga luua tingimused kohaliku elujärje parandamiseks, inimeste vabamaks liikumiseks ja kaubavahetuse soodustamiseks. Nõukogu kaugemaks sihiks on olnud Euroregioni loomine ja Euroopa Liidu struktuurifondidest abi taotlemine, et kavandatud plaane ellu viia. Kohaliku tasandi huviks Eestis on olnud demokraatia arengu ja rohujuure tasandi ettevõtmiste soodustamine selleks, et leida usaldust ja partnerlust vastastikku kasulikus piireületavas koostöös. Paraku on Eesti-Vene „lahendamata“ piiriküsimus, Venemaa bürokraatlikud takistused ja Eesti poolt vaadatud ohutegurid jõuliselt esiplaanile tõusnud. Pealegi suhtutakse kohalikul ja regionaalsel tasandil kontrolli tõhustamise piiril ning lihtsustatud piiriületuskorra kaotamise negatiivselt. Üldarusaama kohaselt mõjutab Schengeni regulatsioonidega vastavusse viimine piireületavat koostööd pärssivalt. Lisandub hulk bürokraatlike takistusi ning teatav ebakindlus tasuta viisade saamise osas. Ent suurimaks probleemiks piiriülesele

koostööle tuleks aga lugeda erinevaid finantseerimisallikaid. Eesti võib saada toetust Pharest, Venemaa aga *Tacisest*. Nende omavahelised rahaeraldamisnõuded ei pruugi sisult ja ka ajaliselt ühilduda⁶⁰.

- Siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava⁶¹ näeb ette piiriülese koostöö Eesti-Läti piiril, kuid ei maini sõnakestki Eesti-Vene piirist, mis EL-i tulevase välispiiri osas seda ennekõike just eeldaks. Vastupidi, tugevdatud piirikontroll, karmim viisarezhiim, keerukam ja aeganõudvam Schengeni viisa taotlus on tugev argument sisepoliitilises plaanis: „*See piirialade soosimine oli varemalt mõeldud madala sissetulekuga inimestele, aga praeguseks hetkeks on aeg kätte jõudnud, et me peame valima... Venemaaga ei saa mängida kahte mängu. Mäng peab olema alati kõigile üks ja absoluutne*“⁶²; „*Me võime rääkida Põhja regioonist ja Põhjadimensioonist, kubu võiks olla haaratud Loode-Venemaa mingi osa, ja see võib eksisteerida rohkem meie mõtetes ja ideaalides, kui reaalsuses. Reaalselt me käsitleme ikkagi neid riike, mis on meile sõbralikud ja aksepteeritavad. Me ei saa praegu arvestada Venemaaga, kus on väga erinevad regulatsioonid ja väga kõikuv majandus. Me ei saa seda piiriäärset regiooni käsitleda eraldi tervest Venemaast*“⁶³. Nii mõeldakse Eesti Välisministeeriumis.

Sisemine julgeolek ja põgenike poliitika

- Eestist ei ole saanud veel sihtmaad ega transiidikanalit pagulastele, mis ei pruugi olla välistatud aga tulevikus, sest äri-ringkonnad on tõenäoliselt huvitatud odavast tööjõust ning liberaalsemast immigratsioonipoliitikast juba lähitulevikus. Mõte sellest, et negatiivse sündimuse taustal jääb töökäsi napiks ei ole jõudnud enamike ametkondade seinte vahele. „*Mida rohkem Eesti elatustase erineb Venemaast seal piiri taga, siis on olemas risk, et inimesed, kes tule-*

Kohalikul ja regionaalsel tasandil suhtutakse kontrolli tõhustamise piiril ning lihtsustatud piiriületuskorra kaotamise negatiivselt.

Mõte sellest, et negatiivse sündimuse taustal jääb töökäsi napiks ei ole jõudnud enamike ametkondade seinte vahele.

⁵⁹ Intervjuu Siseministeeriumi välissuhete ja eurointegratsiooni osakonna juhataja Einike Kärga, 27.08.01.

⁶⁰ Intervjuu Piiriülese Koostöönõukogu direktori Andi Karjusega, 28.08.01.

⁶¹ Siseküsimuste eurointegratsioonialane arengukava, saadaval veebiaadressil <http://www.sisemin.gov.ee/valissuhted/eurointegratsioon.html>, 24.08.01.

⁶² Intervjuu Välisministeeriumi Välisministeeriumi konsulaarosakonna peadirektori Märt Piiskopiga, 21.09.2000.

⁶³ Intervjuu Märt Piiskopiga, 21.09.2000.

⁶⁴ Intervjuu Välisministeeriumi asekancleri Alar Streimaniga, 20.09.2000.

*vad siia turistidena, on teisel päeval siin immigrantidena*⁶⁴. Seni ajani domineerivad ortodoksed arusaamad, mille kohaselt tuleks venekeelse elanikkonna väljarännet soodustada, et sel moel parandada Eesti etnilist koosseisu. Teatavad konservatiivsed ringkonnad soovivad üritada läbi varjupaiga taotluse menetlemisprotseduuride muuta Eesti suletuks immigrantidele. Viimaste aastate varjupaigataotlustest on rahuldatud vaid 4.

Järeldus

Paljuski on EL mugav veenmisargument ning sirm, mis annab ka võimaluse sisepoliitiliselt korda luua.

- Tahes-tahtmata tundub, et tegelikult Euroopa Liit ei esita selliseid nõudmisi nagu Välisministeerium seda serveerib. Paljuski on Euroopa Liit mugav veenmisargument ning sirm, mis annab ka võimaluse sisepoliitiliselt korda luua. Sama võib konstateerida ka vajaduste kohta ületada Eesti-Vene piiri lihtsustatud korras, mis pärast 1998 aasta augusti kriisi Venemaal ja rubla neljakordset devalveerumist omandas sulaselged majanduslikud mõõtmised. Kellel on olnud elulised vajadused lihtsustatud korras piiri ületada, saavad teha seda ka praegu tasuta viisa alusel. Ka piirülene koostöö ei jää soiku täieliku viisarežiimi tõttu.

Mõjud Eesti-Vene suhetele:

Piiriülene liikumine

- Venemaa on kogu aeg olnud huvitatud viisavabadusest Eestiga. See, et 1991 aasta lõpus sündis lihtsustatud piiriületuskord Narvas tulenes hetke reaolipoliitilisest olukorrast ning väga selgest Venepoolsest huvist. Eestis olid lihtsustatud piiriületusest huvitatud Kirde-Eesti venekeelne elanikkond ja Kagu-Eestis elavad setud. Kuna Eesti ja Venemaa vahel puudus lihtsustatud piiriületuskorra suhtes lepinguline suhe, siis jäi ära lepingu denonsseerimine, mis paratamatult oleks tähendanud tagasilööki riikidevahelistes suhetes. Eesti-Vene suhted oma keerukuselt (allkirjastamata piiriületusleping, topelttollid Eesti kaupadele, Moskva patriarhaadile alluva vene õigeusu kiriku registreerimine Eestis, venekeelse elanikkonna „humanitaarküsimused“) ei võimalda palju allapoole praegust taset langeda. Ka täielikule viisarežiimile üleminek leidis mõistmist kui Euroopa Liidu nõue ja mitte niivõrd Eesti poole omaalgatuslik samm.

Schengeni regulatsioonid mõjuvad Eesti-Vene suhetele positiivselt, sest lisandub uus mõjuvõimas osaleja — Euroopa Liit.

Piireületav koostöö

- Euroopa Liidus nähakse piireületavat koostööd heanaaberlike suhete, samuti vastastikku kasulike kultuuri- ja majandussuhete alustalana, mis kaasab „suurde“ poliitikasse ka kohaliku ja regionaalse tasandi ning aitab tugevdada „euroopalikku“ ühistunnet. Venemaa on olnud piiriülesest koostööst huvitatud, vähemasti sõnades. Sageli aga tegudeni pole jõutud, seda tänu kohmakale riigiparadiigile, tagurlikule regionaalsele administratsioonile (Pihkva oblast), vajaliku koolitatud inimressursi nappusele ja kehtivale viie kilomeetri laiusele piirisonile. Eesti-Vene piiril puuduvad ka sellised institutsionaalsed koostöövõrgustikud, mille käegakatsutavaks tulemiks võiks olla stabiilsuse kasv Euroopa Liidu välispiiril ning kohalike piiriäärsete elanike majandusraskuste leevendamine. Koostöö otsingutele võivad Schengeni regulatsioonid mõjuda psühholoogiliselt kaheti. Ühest küljest paistaks nagu suhtlemine Läänega veelgi raskendatum olevat, teisalt on piiritagune koostööaldis Euroopa Liit oma regionaalsete abiprogrammidega (ja mitte lihtsalt Eesti ning selle jäikade kinnismõtete-ga ametnikkond). Paraku ei võimalda Euroopa Liidu regionaalsed abiprogrammid (*Phare ja Tacis*) ühilduda sihtotstarbelises ja ajalises plaanis.

Sisemine julgeolek ja põgenikepoliitika

- Isikute tagasisivõtmepingu sõlmimine Venemaaga võiks teoks saada alles pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga ning olukorras, kus läbirääkimisi peab Eesti asemel juba Euroopa Komisjon. Võimalust nähakse nn. „mixed agreements“, kus illegaalide tagasisivõtmise kohustus seotakse mingi muu sfääriga, näiteks majanduslepingutega. Schengeni regulatsioonidega ühildamisest tulenevalt väärks mainimist negatiivse momendina ja sisemist julgeolekut vähendava asjaoluna suurenenud Vene kodanike arv Eesti kriisipiirkonnas Ida-Virumaal.

Järeldus

- Vastupidiselt kardetule, ei ole ette näha riikidevaheliste suhete halvenemist, sest suhted saavad oma praegusest nigelast seisust üksnes paremaks minna. Schengeni regulatsioonid mõjuvad Eesti-Vene suhetele positiivselt, sest lisandub uus mõjuvõimas osaleja — Euroopa Liit. Teisalt, kui tasuta viisade arv ei rahulda kohalike elanikkonna vajadusi, eeskätt Kirde-Eestis, siis kasvab Vene kodanike

arv, mis võimaldab Venemaal jõulisemalt sekkuda oma kodanike huvide kaitsmisesse.

7. Soovitused

Schengeni negatiivsete kõrvalnähtude kompenseerimiseks tuleks:

- Tagada rahuldav konsulaarteenuste pakkumine, seda nii konsulaarainduste võrgustike suhtes (ennekõike Vene Föderatsiooni konsulaaraindused Eestis) kui ka seal praktiseeritava teeninduse osas. Hetkel võib rahulduda viisakoordinaatorite tööga, kuid tasuta viisade arv ja väljastamise kriteeriumid jätavad mõnevõrra soovida.
- Kaasajastada piiri infrastruktuure, mis võimaldaksid vältida ajakadu. Kohalike huvidega oleks kooskõlas mõnede kohalike tähtsusega piiripunktide taasavamine Eesti-Vene piiril.
- Tõhustada piiriülest koostööd piiriäärsete omavalitsuste ja valitsusväliste organisatsioonide vahel. Euroregiooni loomine ning ühisprojektide rahastamise tagamine aitaks pehmendada uute eraldusjoonte ja Schengeni regulatsioonidest tingitud „paberkardinate“ teket. Schengeni regulatsioonide tehniline rakendatavus ei tohi suurendada välispoliitilist koormat ega seada ohtu riikidevahelisi suhteid.
- Tagada läbipaistvus Schengeni regulatsioonide rakendatavuse osas. Kohalik elanikkond vajab rohkem teavet kui lihtsalt fakti konstanteerimist, et Euroopa Liit nõuab täieliku viisarežiimi kehtestamist. Vastata tuleks küsimustele *Miks Euroopa Liit on sellest huvitatud? Missugused piirangud ja hüved sellega kaasnevad? Mis on võimalik läbirääkimiste ruum Euroopa Liiduga? Kui paindlik on sise- ja justiitsküsimuste harmoneerimine kohaliku seadusandlusega? Miks 4000 tasuta viisat ja mitte 6000 või 8000 viisat?*

Ilmunud:

1/2002 Tööjõukulude mõju tööjõu nõudlusele Eesti tööstusettevõtetes.

Autor Janno Järve

Käesolevas töös hinnatakse tööjõukulude mõju tööjõu nõudlusele Eesti tööstusettevõtetes ajavahemikus 1996–1999 eesmärgiga pakkuda välja üldisi meetmeid tööjõunõudluse stimuleerimiseks. Uuringu tulemustest selgub, et töötaja tööle võtmise kulu on oluline tööjõu nõudlust mõjutav tegur, samal ajal kui töötajate koondamiskulud osutusid tööjõu nõudluse seisukohast üllatavalt ebaoluliseks. Töös tehakse ettepanekuid nende võimaluste osas, mis aitaksid riigi ja ettevõtte tasemel tööjõu nõudlust suunata ja mõjutada.

2/2002 Schengeni leppega liitumise mõju Eestile.

Autor Eiki Berg

Käesolevas töös analüüsitakse Schengeni režiimi rakendumisest tulenevat mõju piiriületuskorrale ja migratsioonipoliitikale Eestis. Autor kirjeldab töös Schengeni raamleppeid, selle rakenduslikke mõjutegureid ja võimalikke probleeme, millega tuleks arvestada liitumisläbirääkimiste positsiooni täpsustamisel ning leppe rakendumisel. Töös antakse ülevaade Eesti käimasolevatest ettevalmistusest Schengeni regulatsioonidega liitumiseks, viidatakse erinevatele probleemidele ja aspektidele, mis vajaksid laiemat ja põhjalikumat diskussiooni ning ühtlasi tehakse omapoolseid ettepanekuid probleemide lahendamiseks.

3/2002 Eesti arengu alternatiivne hindamine: jätkusuutlikkuse indikaatorid.

Autorid Paavo Eliste, Tiina Joosu, Lauri Lutker, Tea Nõmman

Analüüsis tutvustatakse uut agregeeritud näitajat Eesti majandusarengu hindamiseks — jätkusuutlikku säästmismäära, mis võimaldab vaadelda majandusarengut komplekselt jälgides samaaegselt muutusi nii toodetud kapitalis, loodus- kui inimkapitalis. Jätkusuutlik säästmismäär annab võimaluse hinnata majandussektori tege-likku mõju riigi majanduskasvule, võttes arvesse ka sotsiaalseid kulutusi (keskkonna saastamine, muutused inimressursis jne), mida traditsioonilised majanduskasvu indikaatorid (SKP) ei kajasta. Nimetatud analüüs on lühendatud versioon mahukamast samanimelisest uurimistööst.

Ilmumas:

4/2002 Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. *Anneli Käbrik jt.*

5/2002 Ennetähtaegne vanaduspension ja tööturupakkumine. *Lauri Leppik.*

6/2002 Invaliidsuspension töötü abiraha asendajana Eestis. *Andres Vörk, Jarno Habicht.*

Poliitikaanalüüs on Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS väljaannete sari, mille eesmärgiks on analüüsida Eesti sotsiaal- ja majandussektori poliitika- ja juhtida tähelepanu alternatiivsetele valikutele ning innustada avalikku arutelu. Väljaannetes avaldatud seisukohad kajastavad autori või autorite isiklikke vaateid. Väljaannete autoriõigus kuulub Poliitikauuringute Keskusele PRAXIS. Väljaannetes sisalduva teabe kasutamisel palume korrektselt allikale viidata.



ISSN 1406-7471

Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS on sõltumatu, mittetulunduslik mõttekeskus (*think tank*), mille eesmärgiks on toetada analüüsile, uuringutele ning osalusdemokraatia põhimõtetele rajatud poliitika kujundamise protsessi.

Poliitikauuringute Keskuse PRAXIS aadress:

Estonia pst. 3/5, 10143 Tallinn, Eesti, tel. (372) 6 409 072, faks (372) 6 313 796, www.praxis.ee

Väljaannete tellimine: praxis@praxis.ee