

## VÄLISMAALASTE ÕIGUSSEISUNDID EESTIS: DENIZENSHIPI VÄLJAKUTSED RIIGIVÕIMULE

Jane Ester

### 1. Sissejuhatus

Kodakondsus on üks modernse riigi põhitunnuseid. See on riigis elava isiku seisund, mis erinevate teoreetiliste lähenemise kohaselt ei tähenda ainult õigusi, vaid ka kohustusi. Kodakondsus on riigile ka teatav lojaalsuse kinnitus, mille rikkumise eest võib inimest karistada. On loomulik, et kõikidel välismaalastelt ei eeldata elukohariigi suhtes täielikku lojaalsust. Sellest tulenevalt ei ole neil näiteks õigus puutuda kokku riigi jaoks strateegilist tähtsust omava informatsiooniga, samuti ei tohi nad töötada sellisel ametikohal, mis eeldab sellise infoga kokkupuudet. Samas eeldatakse neilt aja möödumisel järjest suuremat lõimumist, järelkult ka lojaalsust. Integratsiooni lõppastmeks oleks ideaaljuhul naturaliseerumine – kodakondsuse omandamine. Paraku ei toimi protsess niivõrd sujuvalt. Enamikus riikides on üha rohkem välismaalasi – *denizeneid*, kes on küll riigi alalised elanikud, kuid kes ei omanda täielikku elukohaühiskonna liikmelisust.

Eesti rahvastiku koguarv on Välisministeeriumi kodulehe andmetel 2009. aasta märtsi seisuga 1 341 000. Oktoobri alguseks on neist Eesti kodanikke 1 147 351 (84%), mõne muu riigi kodakondsusega kodanikke umbes 116 000 (8,5%) ning määratlemata kodakondsusega umbes 102 000, mis moodustab märkimisväärse osa (7,5%) elanikkonnast. Enamik määratlemata kodakondsusega isikutest (u 90%) elab Eestis alaliselt. See tähendab, et valdav osa neist on püsivalt seotud Eesti ühiskondliku elu korraldusega, sh osaliselt ka poliitilise kogukonnaga. Need arvud kõnelevad üsna arvukast *denizenshipi* hulka liigituvast elanikerühmast Eestis.

Järgneva artikli huvikeskmes on Eesti välismaalasõiguse süstematiseerimine. Analüüsin välismaalaste tänaseid õigusseisundeid Eestis, kasutades teoreetilise alusena Tomas Hammari (1990) *denizenshipi* käsitlust. Süstematiseerin kõigepealt erinevaid õigusakte üldistades välismaalaste tänased õigusseisundid Euroopa Liiduga ühinemise järel. Seejärel tutvustan *denizenshipi* mõistet ja käsitlusi ning suhtestan need välismaalaste õigusseisunditega Eestis. Lõpuks analüüsin, milliseid väljakutseid *denizenship* Eestis riigivõimule kujutab.

## **2. Eesti kodakondsusest tulenevad õiguslikud eelised**

Riigi territooriumil viibivate isikute „lahterdamisel“ omadeks ja võõrasteks on õige lihtsam lähtuda kodanikuks või mittekodanikuks olemise õigusseisundist. Kodakondsuse omandamise reeglid määratlevad selle, kes saavad kuuluda kogukonda, kes mitte.

Eesti kodakondsuse võib omandada sünniga, kui vähemalt üks vanematest on Eesti kodanik (põhiseadus § 8) või naturalisatsiooni tingimuste täitmise teel (kodakondsuse seadus § 2).

Eesti kodaniku eksklusiivsed eesõigused võrreldes välismaalastega on suhteliselt piiratud ning puudutavad peamiselt teatud ametikohtadele kandideerimise õigust. Avaliku teenistuse seaduse § 14 ütleb, et ametisse võib nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku. Samas täpsustab sama seadus, et ametisse võib nimetada ainult Eesti kodaniku, kui ametikohal teostatakse avalikku võimu ja kaitstakse avalikku huvi. Sellised ametikohad on ametiasutuste juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemisega, riikliku süüdistuse esindamisega või riigi diplomaatilise esindamisega seotud ametikohad ning ametikohad, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamisel piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi. Eesti kodakondsuse nõue puudutab seega näiteks notariks (notariaadiseadus § 6), kohtunikuks (kohtute seadus § 47), Vabariigi Presidendiks (Vabariigi Presidendi valimise seadus § 2), riigikontrolörriks (riigikontrolli seadus § 19), õiguskantsleri (õiguskantsleri seadus § 6), Eesti Panga presidendiks, asepresidendiks, nõukogu esimeheks ja nõukogu liikmeks (Eesti Panga seadus §§ 7, 8, 10) ning valla- või linnasekretärriks kandideerijaid (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 55). Eesti kodakondsuse nõue kohaldub valitsusasutuses töötada soovijale, samuti aga näiteks Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva riigimuuseumi direktori kandidaadil.<sup>1</sup>

Kolmandate riikide kodanikel ega EL-i kodanikel ei ole võimalik täita Eesti kaitseväekohustust. Sama loogikat järgides on sätestatud, et Eesti kodakondsus peab olema kaitseväelasel, kaadrikaitseväelasel või kaitseväeametnikul.

Peale ametikohtade loetelu, millele EL-i kodanikud kandideerida ei saa, annab Riigikogu valimise seaduse § 4 ühe olulisima ainult Eesti kodaniku puudutava õiguse. Selleks on õigus hääletada ja kandideerida Riigikogu

<sup>1</sup> Viimane tuleneb küll muuseumiseaduses antud volitusest ministrile kehtestada riigimuuseumi kandidaadile esitatavad nõuded, avaliku konkursi tingimused ja selle läbiviimise kord, vt ka vastavat kaitseministri määrust Kaitseministeeriumi valitsemisalasse kuuluva riigimuuseumi direktorile esitatavad nõuded, avaliku konkursi tingimused ja läbivaatamise kord, § 4.

Välismaalaste õigusseisundid Eestis:  
*denizenshipi* väljakutsed riigivõimule

Jane Ester

valimistel. Sama põhimõte sisaldub ka põhiseaduses, mille § 57 ütleb, et hääleõiguslik on Eesti kodanik, kes on vähemalt 18 aastat vana. Kuna kõrgeimat võimu riigis teostab rahvas just hääleõiguslike kodanike kaudu, siis on tegemist suurima garantiiga, mis tagab osalusvõimaluse riigi arengu üle otsustamisel.

Järgnevalt on keskendunud riigis elavatele teistele isikukategooriatele, kes suuremal või vähemal määral on riigiga seotud. Oluline on anda neist kategooriatest ülevaade ning analüüsida, missugust seisundit nad võrreldes teistega omavad. Samuti on eesmärgiks vaadelda, kas välismaalaste õigusseisundite vahe võib omada seost *denizenide* suure arvuga ning millised võiksid olla lahendused.

### **3. Välismaalaste õigusseisundid Eestis**

#### **3.1. EL-i kodanikud ja kolmandate riikide kodanikud**

Välismaalastest rääkimisel, tuleks ennekõike silmas pidada, kas tegemist on EL-i kodaniku või kolmanda riigi kodanikuga. Välismaalasteks võib laiema käsitluse kohaselt nimetada kõiki, kes ei ole oma elukohariigi kodanikud. See hõlmab endas ka kodakondsuseta või eesti kontekstis n-õ määratlemata kodakondsusega isikuid. EL-i kodanikud on samas suures osas võrdsustatud riigi enda kodanikega, omades vaid mõningaid piiranguid näiteks avaliku võimu teostamisel. Seetõttu on otstarbekas Euroopa Liidu kodanikud nende eriseisundit silmas pidades üldjuhul välismaalastest kui kolmanda riigi kodanikest eristada.

Eestis on kolmandate riikide kodanike riiki sisenemise ja riigis elamise tingimused sätestatud välismaalaste seaduses. Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete samu õigusi käsitleb Euroopa Liidu kodaniku seadus (*edaspidi ELKS*).

EL-i kodaniku perekonnaliikmed on vahepealne kategooria, kelle suhtes kohalduvad paljud EL-i kodanikke puudutavad õigused hoolimata sellest, et tegu on kolmanda riigi kodanikuga. Kuna tegemist on n-õ eriseisundis olevate isikutega, kelle õigused on suures osas seotud EL-i kodanikust abi-kaasa vm perekonnaliikmega, siis antud artiklis neid eraldi ei käsitleta.

#### **3.2. Alalised ja tähtajalised elanikud**

Nagu ülaltoodust näha, tuleneb esmane õiguste jaotus asjaolust, kas tegemist on EL-i või kolmandate riikide kodanikega. Mõlema kategooria lõikes tuleks aga eraldi vaadelda veel elanike jaotumist alalisteks ja ajutisteks. Alalised elanikud, st siis alalise või pikaajalise elamisloa alusel riigis viibivad

isikud, omavad üldjuhul rohkem õigusi võrreldes ajutiste, s.o siis tähtajalise elamisloa alusel riigis viibijatega. Tähtajalist ning pikaajalist elamisluba omavate isikute riiki sisenemine, seal elamine ja töötamine on seotud erinevate tingimuste ja piirangutega.

Vastavalt ELKS-ile jaguneb ka EL-i kodanike elamisõigus tähtajaliseks ja alaliseks. Kummagi seisundi saamiseks ei pea EL-i kodanik läbima bürookraatlikku kadalippu. Tähtajalise elamisõiguse saamiseks piisab EL-i kodanikul oma elukoha registreerimisest rahvastikuregistris. Alalisele elamisõigusele on tal õigus siis, kui ta on tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elanud vähemalt 5 aastat. Selle saamiseks peab ta pöörduma Kodakondsus- ja Migratsiooniameti poole ning esitama alalise elamisõiguse registreerimise taotluse. Ainus kohustus, mis EL-i kodanikele kohaldub on vajadus 1 kuu jooksul pärast oma tähtajalise elukoha registreerimist taotleda isikutunnistust. ELKS on seejuures mõnevõrra leebem kui vastav EL-i kodanike elamis- ja liikumisõigust käsitlev EL-i Nõukogu direktiiv (2004/38/EÜ), mille ülevõtmiseks ELKS välja töötati.

Oluline kontseptuaalne vahe võrreldes kolmandate riikide kodanikega seisneb asjaolus, et kui kolmanda riigi kodanikele antakse elamisõigus vastava haldusotsusega, siis EL-i kodanike puhul pole sellekohast otsust vaja. EL-i kodanike osas kehtib eeldus, et neil on see õigus juba olemas tulenevalt oma seisundist. Seega puudub riigil siin selge õigus keelata EL-i kodanikke oma õigusi realiseerimast. Teatud erandid on lubatud, kui see puudutab äärmuslikke juhtumeid, nagu oht riigi avalikule korrale ja julgeolekule.

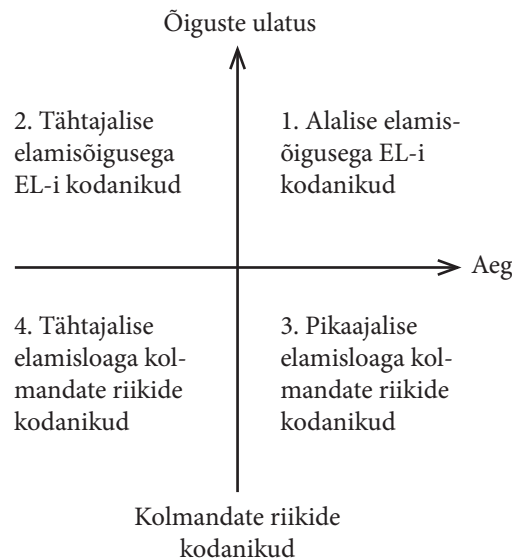
### 3.3. Välismaalaste õigusseisundi analüüs

Alljärgnevalt analüüsin erinevaid riikondlikke õigusseisundeid, nagu need peegelduvad Eesti seadustes. Eesmärgiks on tuvastada õigusliku seisundi vahe tulenevalt sellest, kas tegemist on Eesti kodaniku, EL-i kodaniku või kolmanda riigi kodanikuga.

Tulemuste põhjal võib välismaalased seisundist lähtudes paigutada kontiinumile (vt joonis 1), mille muutuvateks suurusteks on riigis viibitud aeg ning õigused, mis välismaalasele on antud.

Õiguste hierarhias on kodanikega võrreldes kõige tugevamal positsioonil alalist elamisõigust omavad EL-i kodanikud. Nad kuuluvad Eesti alalise elanikkonna hulka ning nad edestavad õiguste poolest mõnevõrra neid EL-i kodanikke, kes elavad riigis tähtajalise elamisõiguse alusel. Näiteks sätestab Turvaseaduse § 22, et lisaks pikaajalisele elanikule ja Eesti kodanikule, on turvatöötajana Eestis lubatud töötada alalise elamisõiguse alusel riigis viibival isikul. Samuti on näiteks alaliselt Eestis elaval EL-i kodanikul õigus taotleda õppelaenu (õppetoetuste ja õppelaenu seadus, § 15). Kui vaa-

delda erinevates seadustes toodud õigusi ja kohustusi, mis seonduvad EL-i kodaniku tähtajalise ja alalise elamisõigusega, siis üldiselt suurt erinevust nende õigusseisundite vahel ei ole. Üks põhjus, miks EL-i kodanik peaks alalist elamisõigust taotlema, esineb siis, kui ta soovib taotleda Eesti kodakondsust.



**Joonis 1. Välismaalaste õigusseisundist tulenev õiguste ulatuse varieeruvus Eestis.** Allikas: autori koostatud

Nagu mainitud, koheldakse paljudes valdkondades EL-i kodanikku võrdselt Eesti kodanikuga. EL-i kodanike n-ö põhiõigused tulenevad EÜ asutamislepingust, mis näeb ühe olulise õigusena ette vaba liikumis- ja elamisõiguse liikmesriikide territooriumil. Täpsemalt on see reguleeritud eelmainitud Euroopa Nõukogu ja Parlamendi direktiiviga 2004/38/EÜ. Lisaks isikute vaba liikumise tagamisele puudutab asutamisleping aga ka EL-i kodanike poliitilisi õigusi teises liikmesriigis. Artikkel 19 punkt 1 kohaselt on igal liidu kodanikul, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta ei ole, selles liikmesriigis kohalikel valimistel õigus valida ja olla valitud samadel tingimustel kui selle riigi kodanikel. Sama artikli punkt 2 käsitleb lisaks veel ka Euroopa Parlamendi valimise õigust, andes EL-i kodanikule ka teistes liikmesriikides õiguse valida ning saada valituks Euroopa Parlamenti. Seega on EL-i kodanike õigusseisund teises liikmesriigis suhteliselt tugevalt tagatud, puudutades ka poliitilisi õigusi, läbi vastava EL-i seadusandluse.

Eesti õigusaktid kajastavad samuti EL-i kodanike võrdse kohtlemise põhimõtet. Näiteks avaliku teenistuse seadus sätestab küll teenistusse võtmise tingimusena Eesti kodakondsuse. Samas annab vastav erisäte õiguse võtta teenistusse ka EL-i liikmesriigi kodanikke, juhul kui ametikoht ei ole seotud avaliku võimu teostamise ja avaliku huvi kaitsmisega. EL-i kodanikul on Eestis võimaldatud saada näiteks kohtutäituriks (kohtutäituri seadus § 50), Eesti Advokatuuri liikmeks (advokatuuriseadus § 23), vandetõlgiks (vandetõlgi seadus § 12). Lisaks võib EL-i kodanik, kui ta elab püsivalt Eestis, kuuluda ka Eesti erakondadesse (erakonnaseadus § 5). Väga olulise õiguse sätestab kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5. Selle kohaselt omab EL-i kodanik kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimistel nii hääletamis- kui ka kandideerimisõigust. Nimetatud juhtudel kohalduvad need õigused võrdselt nii tähtajaliselt kui ka alaliselt Eestis elavale EL-i kodanikule.

Kolmandale positsioonile jäävad kolmandate riikide kodanikest pikaajalised elanikud. Üldiselt on nad suhteliselt tugevas seisus, samas jääb see tunduvalt alla EL-i kodaniku omale. Paljudes valdkondades on neile läbi EL-i õiguse tagatud kodanikega võrdne kohtlemine. Võttes aluseks pikaajalise elaniku direktiivi (2003/109EÜ, art 11), siis valdkonnad, milles sätestatakse kodanikega võrdne kohtlemine, on näiteks:

- palgatöö või töötamine füüsilisest isikust ettevõtjana ning teenistus- ja töötingimused;
- haridus- ja kutseõpe (sh õppetoetused);
- diplomite, tunnistuste ja muude kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide tunnustamine asjaomaste siseriiklike menetluste kohaselt;
- sotsiaalkindlustus, sotsiaalabi ja sotsiaalne kaitse;
- maksusoodustused;
- juurdepääs üldsusele kättesaadavatele kaupadele ja teenustele;
- ühinemisvabadus ning õigus liituda töötajate või tööandjate organisatsioonidega või kutseühinguga, sh sellistest organisatsioonidest saada vad eelised, ilma et see piiraks avalikku korda või julgeolekut käsitlevaid siseriiklike sätteid;
- vaba juurdepääs kogu asjaomase liikmesriigi territooriumile, arvestades siseriiklikes õigusaktides julgeolekukaalutlustel tehtud piiranguid.

Ülaltoodud loetelu puhul võib märgata, et katsed kolmandate riikide kodanikke riigi enda kodanikega võrdsustada puudutavad peamiselt välismaalase sotsiaalseid tagatise ning majanduslikke võimalusi. Ka siseriiklikku

seadusandlust analüüsid selgub, et enamikus majanduslikke ning sotsiaaltagatise puudutavates seadustes on õigused laiendatud ka pikaajalise elaniku elamisloa alusel Eestis elavale välismaalasele (vt lisaks allpool).

Poliitilisi õigusi eelmainitud direktiiv aga ei puuduta. Suuremad võimalused osalemaks poliitilises elus tagab pikaajalistele elanikele Eesti siseriiklik õigus. Nimelt annab Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse § 5, õiguse volikogu valimistel hääletada ka kolmanda riigi kodanikul, kes elab Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel. Kandideerimisõigust antud seadus kolmanda riigi kodanikele samas ei anna.

Tegemist on suhteliselt olulise põhimõttega, mida on seni rakendatud vaid vähestes riikides (peamiselt Põhjamaades). Õigus osaleda kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimistel hääletusõigusega annab välismaalasele võimaluse osaleda oma elukeskkonna kujundamisel. Laiemas mõttes on tegemist poliitiliste õiguste andmisega välismaalastele, mida traditsiooniliselt on peetud vaid riigi enda kodanike privileegiks.

Lisaks hääletusõigusele kohalikel valimistel on pikaajalise elaniku seisundiga välismaalastel õigus töötada vabalt riigi territooriumil. See annab jällegi üsnagi suure eelise tähtajalise elamisloaga Eestis elava välismaalase ees, kellele kohalduvad eelneva osas suhteliselt suured piirangud. Lisaks, võrreldes EL-i kodanikega on pikaajaliste elanike puhul riigil veidi suuremad õigused nende seisundi kehtetuks tunnistamisel ning riigist välja saatmisel.

Õigusseisundi poolest kõige madalamal astmel on tähtajaliselt riigis viibivad kolmandate riikide kodanikud. Riigil on siin suur kaalutusõigus, kas lubada välismaalast riiki või mitte, hinnates seejuures tema motiive ja erinevaid asjaolusid. Ka on tähtajalise elamisloaga kolmanda riigi kodaniku õigused suhteliselt piiratud sellega, milline on olnud tema riiki saabumise eesmärk. Nimetatuid isikuid käsitletakse üldiselt ajutiselt riigis viibivatena, kes ei ole oma elu jäädavalt riigiga sidunud. Nende õigused sõltuvad suuresti riigi hinnangust, kas välismaalane on oma eesmärgid õigesti deklareerinud jne. Samas on riigil sama suur kaalutusõigus ka tähtajalise elamisloa pikendamisel. Seega ei kindlusta nimetatud isikute positsiooni ka see, kui neile ühe korra tähtajaline elamisluba on juba antud.

Seega, nagu eelnevalt sai vaadeldud, laienevad EL-i liikmesriikide kodanikele kohalike valimistega seotud õigused sõltumata sellest, kas tegemist on alalise või tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis elava isikuga. Kolmanda riigi kodanikel, kes viibivad riigis tähtajalise elamisloa alusel, seevastu kohalikel valimistel hääletamisõigust ei ole. Erinevalt EL-i kodanikest puudub neil kohalikel valimistel ka kandideerimisõigus. Sellest tulenevalt võib järeldada, et seisundivahe pikaajalise kolmanda riigi kodaniku ning EL-i kodaniku vahel on tuntav, tulenedes peamiselt erisusest poliitilistes õigustes.

Vaadates erinevaid seadusi, ilmneb samas, et kõikvõimalikud õigused tööturuteenustele, sotsiaalabile jm toetustele on üsnagi võrdselt tagatud kõikidele Eestis elavatele välismaalastele, nii EL-i kodanikele kui ka kolmandate riikide kodanikele, sõltumata sellest, kas nad viibivad Eestis tähtajaliselt või alaliselt (riikliku matusetootuse seadus, puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, riiklike peretoetuste seadus, riikliku pensionikindlustuse seadus, tööturuteenuste ja -toetuste seadus, sotsiaalhoolekande seadus, vanemahüvitise seadus, ravikindlustuse seadus, ohvriabi seadus, elatisabi seadus).

Alalistele elanikele on tagatud mõnevõrra suuremad hüved ja õigused üldjuhul seetõttu, et need isikud on tõestanud pikema aja jooksul oma lojaalsust riigile, nad on maksnud riigile makse jne. Selleks, et omandada uus ja tugevam õigusseisund, kas siis alalise elaniku oma või kodakondsus, peab sooritama üldjuhul testi. Seega säilib riigil suhteliselt suur õigus, otsustamaks, kes võivad ennast pikemalt või alatiselt riigiga seotuks pidada ja kes mitte.

Üldiselt võib märgata Euroopa Liidu üha tugevamat positsiooni erinevate isikukategooriate õigusseisundite määramisel ja võrdsustamisel. Järjest vähem on riigi otsustada, keda ja kui kauaks oma territooriumile lubada. EL-i kodanike liikumis- ja elamisõigust puudutav direktiiv (2004/38/EÜ) sätestab väga konkreetseid tingimused, mille ilmnemisel riik on kohustatud andma EL-i kodanikule õiguse oma territooriumil viibida ning veelgi rangemalt on toodud need asjaolud, mille ilmnemisel võib EL-i kodaniku oma riigi territooriumilt välja saata.

Sama suundumus toimib ka EL-i poolt tunnustatud pikaajalise elaniku seisundi saanud isikute puhul. Kui välismaalane vastab Euroopa Nõukogu direktiivile, mis sätestab pikaajalise elaniku seisundi saamise tingimused, siis on riik kohustatud talle direktiivis toodud õigused ka tagama (2003/109EÜ). Euroopa Komisjoni viimased algatused antud valdkonnas on sihistatud üha enam ka tähtajaliste elanike sotsiaalmajandusliku seisundi tugevdamisele ning selle võrdsustamisele riigi kodanikega.

Eelnevast selgub et, Euroopa Liit sekkub suhteliselt tugevalt erinevate liikmesriikide kodanike seisundi võrdsustamisse. Samas on ka Eesti enda seadusandlus siin suhteliselt leebe. Võrdsed sotsiaalsed garantiid on Eestis tähtajaliselt elavatele välismaalastele võrreldes kodanikega olnud pidevalt tagatud, st juba enne vastavasisulise direktiivi kehtestamist EL-i tasandil. Ka pikaajalise elaniku seisundit reguleeriva direktiivi ülevõtmisel olid nimetatud isikute võrdset kohtlemist puudutavad sätted juba siseriiklikult kehtivad.

Eelnevast tulenevalt võib öelda, et sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi silmas pidades välismaalaste seisundis olulisi erinevusi ei esine. Peamine eri-



sus puudutab poliitiliste õiguste andmist. Siin on selgelt tugevam positsioon Euroopa Liidu kodanikel, kellel on õigus nii hääletada kui ka kandideerida kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimistel. Piiratumad, st vaid hääletamisõigus kohalikel valimistel, on Eesti pikaajalisel elanikul. Tähtajaliselt riigis viibival kolmanda riigi kodanikul poliitilised õigused Eestis puuduvad. Hääletamis- ja kandideerimisõigus Riigikogu valimistel on aga seni kehtiva korra järgi eksklusiivselt Eesti kodanikul.

#### 4. *Denizenshipi* mõiste ja Eesti välismaalased *denizenidena*

*Denizenship* ja *denizen* ei ole just levinud mõisted. Üldistavalt on tegemist välismaalastega, kelle õigused on suhteliselt ulatuslikud (kohati võrreldavad isegi kodanike omadega), kuid mingil põhjusel puudub neil elukohariigi kodakondsus. See muudab nad riigi poliitilise kogukonna mõistes selgelt eristuvaks kategooriaks, kes pole küll täielikult naturaliseerunud, kuid keda ei käsitleta ka tavaliste välismaalastena. See tähendab, et nad on riigis elanud enamasti üsna pikaajaliselt, neil on riigis tugevad perekondlikud sidemed ning seotus riigiga väga suur (Hammar 1990: 13). Poliitilistel otsustel on nende suhtes täielik mõju, kuid neil endil puudub seejuures enamasti õigus kaasa rääkida ning protsessi realselt mõjutada. Kõige otsesemalt puudutab see õigust valida oma esindajaid Riigikokku, mis on ühtlasi liberaalse esindusdemokraatia üheks peamiseks tunnuseks. **Kokkuvõtlikult öeldes, on *denizenship* kõige otsesem väljendus riigi poliitilise kogukonna (täis) liikmelisusest või täpsemalt öeldes selle puudumisest.**

Tomas Hammari (1990: 12-13) sõnul on tänapäeva demokraatlikes riikides tekkimas järjest suurem hulk riigis alaliselt elavaid välismaalasi, kellel puudub võimalus või soov taotleda kodakondsust. Need on isikud, kes ei ole enam tavalised välismaalased, samas pole nad aga ka naturaliseerunud kodanikud. *Denizenidele* laienevad suhteliselt ulatuslikud õigused ning sotsiaalsed tagatised ning seetõttu nimetab Hammari neid n-ö privilegieeritud välismaalasteks.

Arvestades üleilmastumisega kaasnevaid intensiivistuvaid migratsiooni-voogusid, isikute vaba liikumise põhimõtet Euroopa Liidus jm, kujuneb see suundumus ilmselt järjest olulisemaks. Probleem seisneb ennekõike vastukäivuses esindusdemokraatia põhiprintsiipidele. Nimelt peaks kõikidel riigis alaliselt elavatel isikutel olema võimalus osaleda selle riigi poliitika kujundamise protsessis. Kuna *denizenidel* enamasti poliitilised õigused suures osas puuduvad, siis järelikult on ka suur osa riigi elanikkonnast poliitilisest esindusõigusest ilma jätud.

*Denizen* võib olla:

1. riigi alaline elanik, kellel on mõne muu riigi kodakondsus;
2. riigi alaline elanik, kellel puudub mõne muu riigi kodakondsus.

Arvestades Eesti konteksti ning asjaolu, et kodakondsuseta isikul puudub ühegi riigi täielik kaitse, on viimane kategooria eriti olulise tähtsusega. Eesti kontekstis puudutab see eriti määratlemata kodakondsusega isikuid. Probleem seisneb ennekõike selles, et neil puuduvad ka mõne teise riigi kodakondsusest tulenevad õigused. Seega on see välismaalaste rühm eriti keerukas olukorras.

Kodakondsuseta alaliste elanike puhul juhul ei ole niivõrd asjakohased ka kahtlused lojaalsusest mõnele muule riigile. Teoreetiliselt kirjanduses võidakse *denizenidena* käsitleda ka lühiajaliselt riigis viibinud isikuid. Sel juhul on tegemist aga riigi jaoks tähtsate isikutega (nt teadlased, kunstnikud või sportlased), kellele kujundatav seisund on ligilähedane kodanike omale (Hammar 1990: 12-13). Lähtun järgnevalt ennekõike tingimustest, mille kohaselt on isiku seotus elukohariigiga väga suur, kuid teatud põhjustel ta ei taotle kodakondsust või talle keeldutakse selle andmisest.

*Denizenshipi* olemuslik probleem seisneb asjaolus, et hoolimata alalisest või pikaajastest sidemetest elukohariigiga, puuduvad inimestel tõhusad võimalused osaleda poliitilises otsustusprotsessis ehk teisisõnu efektiivsed vahendid osaleda iseenda tuleviku kujundamises. Võimulolev eliit võtab igapäevaselt vastu otsuseid, mis nimetatud isikuid puudutavad. Nad on mõjutatud nii kaudselt, st riigi sotsiaal- või majanduspoliitiliste otsuste läbi, kui ka otseselt, nt välismaalaste elamis- ja muid õigusi puudutavates küsimustes. Lisaks sellele, et välismaalased on mõjutatud igapäevaelu kujundavatest otsustest, panustavad nad riigi arengusse ka muul moel – maksavad kodanikega võrdselt erinevaid makse, mis tagab riigi sotsiaalsüsteemi jätkusuutlikkuse ja hoiab üleval riigiaparaati, tegelevad ettevõtlusega, mis turgutab majanduskeskkonda, panustavad riigi arengusse oma teadmiste edasiandmise näol jne.

Täielikult väljajäetud *denizenid* poliitilisest protsessist siiski ei ole. Nad moodustavad osa poliitilisest kogukonnast, teostades oma otsustusõigust läbi kohaliku omavalitsuse volikogude valimiste. Sellega on neile antud oluline võimalus rääkida kaasa endale kõige vahetuma ümbruse, s. o kohaliku elu kujundamisel.

*Denizenide* puhul tuleks ühtselt käsitleda nii EL-i kodanikke kui ka kolmandate riikide kodanikke. Järgnevalt ongi eesmärgiks analüüsida eelpoolkirjeldatud välismaalaste võimalikku seost *denizenshipiga*. Enne konkreetsete paralleelide toomist, tuleks välja tuua need põhjused, miks naturalisatsiooni tase on madal ning miks osa välismaalasi kodakondust ei taotle.

Hammar tugineb oma raamatus peamiselt Saksamaal, Prantsusmaal, USA-s ja Austraalias läbiviidud uuringutele (vt Hammar 1990: 84-94), milles uuriti välismaalaste suhtumist kodakondsusesse ning selle taotlemisse. Ühe põhjusena, miks välismaalased kodakondsust ei soovinud taotleda, toodi kohustus loobuda oma vanast kodakondsusest ning samuti karmid tingimused (Saksamaa). Austraalias tehtud küsitlus näitas aga inimeste suhtelist suurt ükskõiksust kodakondsuse omandamise vajalikkusse. Arvestades, et Briti alamatest välismaalastel on Austraalias praktiliselt kõik õigused tagatud, siis sellesse kategooriad lihtsalt ei näinud vajadust kodakondsuse järgi.

Seega võib öelda, et kodakondsuse taotlemisel on osa takistusi emotsionaalset laadi (nt vajadus loobuda varasemast kodakondsusest), osa aga praktilist laadi (keeleeksamite sooritamine jne). Mõistagi võib sellega liituda ka õiguslikke kaalutlusi. Samas on ka arvukalt inimesi, kes ei näe riigi kodakondsuse omandamises lisandväärtust.

Laiendades seda Eesti konteksti, siis tuleks EL-i kodanikke ja kolmandate riikide kodanikke eraldi vaadelda. EL-i kodanike puhul on kõige tõenäolisemaks madala naturalisatsiooni põhjuseks motivatsiooni puudus. Omades EL-i kodakondsust, on isiku õigusseisund läbi erinevate sotsiaalsete ning poliitiliste õiguste suhteliselt tugevalt garanteeritud ja seda mitte ainult ühes riigis, vaid kogu EL-i territooriumil. Tugev õigusseisund tähendab siinjuures enamikes valdkondades võrdsustatust riigi enda kodanikuga. Nagu juba eelpool välja toodud, puudub EL-i kodanikel Eestis vaid Riigikogu valimise ning teatud ametikohtadele kandideerimise õigus. Kui just tugevat emotsionaalset seost Eestiga pole, siis ei ole see ilmselt tavaliselt piisav, motiveerimaks inimest taotlema Eesti kodakondsust.

Mis puudutab kolmandate riikide kodanikke – nii määratlemata kodakondsusega kui ka mõne teise riigi kodanikke – siis ka siin võib üheks arvestatavamaks madala naturalisatsiooni põhjuseks olla selle lisandväärtuse puudumine. Nagu eelnevast analüüsist nähtus, laienesid välismaalastele kõik olulisemad sotsiaalsed hüved ja garantiid, Lisaks on pikaajalistele elanikele antud võimalus osaleda ka kohaliku poliitilise elu kujundamisel läbi hääletamisõiguse kohaliku omavalitsuse üksuse esinduskogu valimistel. Eriti puudutab see määratlemata kodakondsusega isikuid, kellel formaalselt puudub side mingi teise riigiga, mistõttu ei ole ta Eesti kodakondsuse omandamisel ühegi teise riigi poolt pakutavatest hüvedest ka loobuma. Teisalt on osaliselt kindlasti põhjuseks ka naturalisatsiooninõuded – riigikeele ja seaduste tundmise eksamid, residentsusnõue, kohustus loobuda varasemast kodakondsusest.

Lisandväärtuse kolmandate riikide kodanikele võiks lisada aga eelpool kirjeldatud EL-i kodakondsuse mõõde. Hoolimata sellest, et kolmanda riigi kodanike õigusi on oluliselt EL-i kodanike omadega võrdsustatud, annab see hetkel veel nähtavad lisaeelised EL-i territooriumil elamiseks ja töötamiseks. Lisaks konkreetsetele õigustele, mis EL-i kodakondsusega seejuures lisanduvad, jääb oluliselt väiksemaks ka bürokraatlike kohustuste pool. Vaadates Euroopa Liidu viimaseid algatusi ning Euroopa Nõukogu poliitilisi suuniseid, võib aga järeldada, et EL-is elavate kolmandate riikide kodanike seisundi ühtlustamine EL-i kodanike omaga jätkub. EL-i migratsiooni- ja poliitika kujundamisel tuleks jälgida, et EL-i kodakondsus säiliks reaalse stiimulina kodakondsuse taotlemiseks.

Seega oma eesõigustatud välismaalase seisundist hoolimata on *denizenshipi* näol demokraatia põhiväärtuste mõttes tegu probleemiga. Riik peaks sellega tegelema, leidmaks võimalusi selle minimeerimiseks. Hammar (1990: 206-215) pakub lahenduseks suhteliselt äärmuslikku nägemust, mis tema arvates probleemi lahendaks.

**Esimese lahenduse** kohaselt on eesmärk maksimaalselt lihtsustada naturalisatsioonitingimusi. Nagu eelnevast nähtub, on paljudele välismaalastele kodakondsuse taotlemisel takistuseks keeleeksam, residentusnõue, varasemast kodakondsusest loobumise kohustus jne. *Denizenide* motivatsiooni tõstaks nende nõuete lihtsustamine ja osa tingimuste kaotamine. Ka kodakondsuse automaatne andmine teise ja kolmanda põlvkonna immigrantidele aitaks tagada, et *denizenid* tekiks ühiskonnas võimalikult vähe. Samas tunnistab ka Hammar, et selle mudeli rakendamisel peaks riik välismaalasele sisenemise õiguse andmisel juba hindama teda kui potentsiaalset kodanikku. See kujutab endast seega põhjalikumalt taustakontrolli ning kaalutlust, kas välismaalane ka ajutiselt üldse riiki lubada.

Samas sisaldab see mudel endas ka miinuseid. Uuringud näitavad ka, et paljud alaliselt riigis elavad isikud ei taotle kodakondsust, kuna nad ei näe selles lihtsalt lisandväärtust. Kuna kodakondsuse taotlemine taandub kokkuvõttes suuresti praktilistele kaalutlustele, siis ei tarvitse paljud inimesed taotleda kodakondsust isegi juhul, kui see on väga lihtsaks tehtud. Teisalt tekib probleem ka kogukonna ühtsuse tagamisega. Integratsioonimeetmed jääksid sellisel juhul minimaalseks, mis soosiks keelte, traditsioonide ja tavade paljusust. See muudaks omakorda keerukaks riigi kui terviku arengu. Lisaks muutub küsitavaks taolistel lihtsustatud tingimustel kodakondsuse omandanud isikute lojaalsus riigile.

**Teise võimalusena** toob Hammar välja mudeli, mille kohaselt laiendatakse poliitilised õigused ka riigis alaliselt elavatele välismaalastele. Sel juhul jääks riigil endiselt võimalus välja sõeluda need, kellele ta annab kodakondsuse.

Eelmisest mudelist enam tõstatub siin kodakondsuse lisandväärtuse probleem. Kui praegu on eksklusiivselt kodanike õigus hääletada ning kandideerida parlamendivalimistel, siis antud idee eesmärk oleks laiendada see ka riigis alaliselt elavatele välismaalastele. Selle tulemusena oleksid nad reaalselt kaasatud poliitilise otsusetegemise protsessi, saaksid oma seisukohti kujundada ning neid ka parlamendis esindada.

Kirjeldatud mudel tagaks kõigi riigis alaliselt elavate inimeste huvide esindatuse poliitilisel areenil. Samas võib see tekitada tõsiseid julgeolekuprobleeme. Samuti tõstatub taas riigi kui ühtse terviku arendamise küsimus, kuna koos sisserändajate naasmisel päritoluriiki ning uute saabumisega oleks raske seada püsivaid eesmärke, mille suunas ühiskond saaks liikuda.

Nagu näeme, on mõlemal Hammari kirjeldatud mudelil üsnagi suured puudujäägid. See aga ei tähenda, et riik neid teatud määral kasutada ei saaks või ei tohiks.

Lisalahendusena pakub autor **hübriidvarianti** (Hammar 1990: 215-219). Selle kohaselt peaks kõikidel *denizenidel* olema õigus korraldada poliitilisi meeleavaldusi ning selle nimel ka ühineda. Lisaks peaksid kohaliku omavalitsuse esinduskogu valimise õigused olema laiendatud kõigile elanikele, kes elavad seal alaliselt. Selle mõtte on tagada välismaalasele õigus osaleda nende oluliste küsimuste üle otsustamisel, millega ta igapäevaselt puutumuses on (n-õ elaniku jaoks olulised avalikud teenused, nagu haridus, tervishoid jne). Parlamendivalimise ja seal kandideerimise õigust soovitab ta välismaalastele laiendada juhul, kui riigil on head suhted naaberriikidega. Vastasel juhul võib see tekitada poliitilisi pingeid ja julgeolekuriske.

Hammari käsitluse valguses on Eesti suhteliselt progressiivne riik. See, et sotsiaalsete õiguste osas on kõik välismaalaste kategooriad suhteliselt võrdse seisundiga ning et poliitilised õigused on osaliselt laiendatud ka kolmandate riikide kodanikele, näitab, et riigi eesmärk ei ole oma elanikke (kes pole Eesti ega EL-i kodanikud) poliitilistest õigustest tingimata ilma jätta. Pigem on loodud ennast Eestiga alaliselt sidunud isikutele võimalused mõjutada kohaliku elu arengut läbi hääletamisõiguse realiseerimise. Arvestades, et Eesti ei ole kõigi oma naaberriikidega just täiuslikult harmoonilistes suhetes, on välismaalastele parlamendivalimistel osalemise mittevõimaldamine mõisteta.

Õiguste laiendamine võib kodakondust kui isiku privilegieeritud suhet riigiga devalveerida. Seetõttu tuleks olla ettevaatlik nende laiendamisega välismaalastele. Oluline on, et välismaalane tunnetaks ka ise vajadust taotleda seisundit, mis tagaks talle suuremad õigused ja võimalused.

## 5. Riigivõimu väljakutsed seoses *denizenship*iga

Et analüüsida võimalikke väljakutseid, mida *denizenship* riigile esitab, tuleb seda vaadelda koos riigi põhifunktsioonidega. See aitab mõista, milliseid konkreetseid ühiskonna sidususe ja riikluse toimimise aspekte *denizenship* ohustada võib.

Võttes arvesse, et riigi üheks põhiülesandeks on ühiskonna poliitilise ja vähemalt avaliku kultuuri sidususe loomine, võivad *denizenid* kergesti muutada elanikkonna homogeensust lõhestavaks jõuks. Sidususe eelduseks on elanikkonna jagatud **kollektiivse identiteedi** olemasolu, mis omakorda tähendab ühtset kultuuriruumi. Riik ei saa efektiivselt toimida, kui ühiskonna põhilistes väärtustes ja normide osas esinevad väga erinevad arusaamad. Kollektiivne identiteet tagab, et riigi territooriumil elavatel inimestel on sarnane nägemus vastuvõetavatest käitumisnormidest (need võivad puudutada nii avalikku kui erasfääri), samuti peab olema laialt tunnustatud nägemus karistustest, kui keegi nimetatud norme rikub. Lisaks põhiväärtuste tagamisele on riigi ülesanne luua üheselt mõistetav kommunikatsiooniruum – keel ja sümbolid, mis teatud kontekstis kasutatuna omavad kindlat tähendust.

Kuidas riik seda tagada ning taastoota saab? Olulisim roll on standardiseeritud haridussüsteemil. Kuidas siduda riigiga aga välismaalased, kelle haridus ei ole omandatud Eestis, kes pärinevad hoopis teistsugusest taustsüsteemist? Kollektiivse identiteedi olulisemad tahud peaksid kajastuma naturalisatsioonitingimustes. See tähendab, et riik otsustab selle pädevuste taseme, mis on välismaalasel vajalik saavutada, et ta ühiskonnas toime tuleks. See puudutab kindlasti keelelist pädevust, kuid lisaks on välismaalane kohustatud tõendama oma teadmisi ühiskonna põhiväärtuseid kehtestavatest seadustest. **Naturalisatsioonitingimuste täitmine on kui teatava ühisosa loomine ühiskonnas. See tagab, et erineva taustaga ühiskonnaliikmetel on teatav keeleline ühisosa, samuti teadmine ühiskondlikest väärtustest ja normidest.**

Kogu protsessi eesmärk on tagada elementaarne sidusus erineva taustaga ühiskonnaliikmete vahel – riigivõim tahab veenduda, et inimesed mõistaksid, mis ja kuidas nende ümber toimub ning millised on nende võimalused kaasa rääkida. See on ühtviisi nii riigi kui ka inimese enda huvides. Kui „ühtlustumiseks“ nõutav tase, mida inimene naturaliseerumisel tõendama peab, on liiga kõrge või esinevad muud takistused, siis tekib ühiskonnas kergesti omaette segment – *denizenid*, kes traditsioonilisel moel poliitilises protsessis osaleda ei saa ning kes võivad hakata kasutama alternatiivseid vahendeid selleks, et oma häält kuuldavaks teha. Riigi jaoks seisneb väl-

jakutse seega võimalikus ühiskondlikus ebastabiilsuses, getostumises ning „riigi riigis“ tekkimises.

Samas leiab konkureerivaid lähenemisi, mis viitavad kogukonna piiride ning iseloomu muutumisele tänapäeval. Antud juhul tuleb abiks võtta erinevad kogukonna käsitlused ja seda just postmodernistlikust perspektiivist vaadelduna. Traditsiooniliselt oli kogukond stabiilse liikmeskonnaga, territoriaalselt fikseeritud üksus. Kaasajal ei ole riik, kodakondsus ja poliitiline kogukond aga enam niivõrd selgelt ühilduvad nähtused nagu seda eeldas traditsioonilise kogukonna modernistlik ajastu. Eelkirjeldatud suundumustest tingituna tekib küsimus, kas riigil on üldse võimalik taotleda kultuurilist ühtsust oma poliitilise kogukonna raames?

Ka Gerard Delanty (2000: 168-172) märgib, et kodakondsuse tuginemine traditsioonilisel kogukonna ideel, mida iseloomustab kultuuriline ühtsus ja moraalne kollektivism, on suuresti vananenud lähenemine. Põhjus seisneb ennekõike selles, et tänapäeva kogukonnad on oluliselt ebastabiilsemad, avatumad ja fragmenteeritumad ega ole territoriaalselt kuidagi fikseeritud. Samuti ei pruugi tänapäevaste kogukondade liikmeid ühendada ühesugused arusaamad ja väärtused. Omakorda Habermasi kommunikatiivsete kogukondade ideele tuginedes annab ta mõista, et ka kodakondsus ei tohiks jääda jäigaks struktuuriks, mille eesmärgiks oleks rangelt piiritletud poliitilise kogukonna loomine. Seetõttu võib probleemseks osutada isegi püsiva elukoha alusel liikmelisuse määratlemine.

Teiseks oluliseks riigi ülesandeks, millele *denizenship* väljakutse esitab, on **poliitiliste institutsioonide ning poliitikate legitiimsuse tagamine**. Legitiimsuse nõue tähendab, et riik ei tohiks ise tekitada ega tolereerida praktikaid, mis on vastuolus avaliku huvi ja enamiku nägemusega sellest. Legitiimsus tähendab dialoogsust ning see peab võimaldama tagasisidet. Eesti kontekstis moodustavad *denizenid* suhteliselt suure osa riigi püsielanikkonnast ning esindusdemokraatia põhiprintsiipide kohaselt tuleks seetõttu arvestada ka nende huvide ja eelistustega. Riigivõimu poolt vaadeldes jätab *denizenshipi* tekkimine riigi(eliidi) ilma olulisest poliitilisest sisendist. Kuna *denizenide* juurdepääs infole ning võimalus osaleda poliitilises (tagasisidestamise) protsessis on piiratud, siis ei ole riigil võimalik kujundada poliitikaid, mis arvestaksid suure osa elanikkonna vajadustega. Järelikult, nende vajadusi eeldatakse ning kehtestatakse dikteerival moel. See aga tähendab, et ei ole tagatud poliitiliste otsuste ja institutsioonide legitiimsus.

Eelnevast nähtub, et *denizenshipi* loogika läheb vastuollu kahe peamise riigi ülesande ja eesmärgiga:

1. tagada ühiskonna konsolideeritus ja sidusus;
2. tagada poliitiliste institutsioonide legitiimsus.

Järgnevalt on keskendutud teguritele, mis on *denizenshipi* tekkimist soodustanud. See annab arusaama ka sellest, mida riik saaks teha, et *denizenide* arvu vähendada. Alltoodud tegurid võib laias laastus jaotada sisemisteks ja välisteks. Samas ei ole selline vahetegu tingimata igas olukorras selge, kuna nii mõnigi tegur omab rolli sisemise hoiaku kujunemisel.

Nagu nimetus juba isegi viitab, ei sõltu välised tegurid otseselt inimese enda valmisolekust või tahtest taotleda kodakondsust, st et teatud inimesest sõltumatutel põhjustel tal lihtsalt ei ole võimalik kodakondsust saada. Kui vaadelda Eesti olukorda, siis üheks selliseks teguriks on olnud suure hulga inimeste **seisundi muutumine seoses Eesti omariikluse taastekkimisega** 1990.-te aastate alguses. Tuhandel inimestel, kes elasid Eesti NSV-s, piisas vaid Nõukogude Liidu passist, et tõendada oma seaduslikku elamisõigust. Eesti iseseisvuse taastamisel taaskehtestati 1938.aastal kehtinud kodakondsuse seadus ning tulenevalt õiguslikkuse järjepidevuse printsiibist loeti Eesti kodanikeks kõik need isikud, kes omasid kodakondsust 16.juuni 1940.a.seisuga, samuti nende järglased. Riigi- ning õiguskorra vahetumisega muutus paljude isikute seisund. Inimesed pidid tõendama oma vanemate ning vanavanemate kodakondsust. Paljudel ei olnud see võimalik, see aga tähendas, et inimene loeti välismaalaste hulka kuuluvaks ning ta pidi enda elamise riigis seadustama. Mõnede isikugruppide sotsiaalne seisund teises kardinaalselt. Kui varasema riigikorra ajal olid Nõukogude sõjaväe ohvitserid näiteks väga austatud ning eesõigustatud seisundis, siis Eesti riigi taaskehtestamisega muutusid nad sisuliselt *persona non grata*-deks. Paljud olid sunnitud Eestist lahkuma, enamikul lubati riiki jääda vaid tähtajalise elamisloa alusel, mida on suhteliselt kerge tühistada. Arvestades, et neil polnud võimalik saada alalist elamisluba, mis on kodakondsuse saamise üheks tingimuseks, siis kuulusid nad üsnagi selgelt *denizenide* hulka. Olemas olid küll pikaajalised sidemed riigiga (mh tavaliselt ka perekondlik seotus), kuid kodakondsust taotleda ei olnud võimalik.

Nimetatud isikute olukord muutus alles hiljuti, aastal 2006, kui jõustus välismaalaste seaduse muudatus, mis ei võimaldanud pikaajalise elaniku elamisloa andmisest enam keelduda pelgalt sellel alusel, et isik on nt endise NSVL-i erusõjaväelane. Isikust tulenevat ohtu riigi avalikule korrale ja tema julgeolekule hinnatakse sellest hoolimata aga endiselt. Eelnevast nähtub, et riikide kadumine ja teke ning sellega seotud õiguskord mõjutab oluliselt ühel territooriumil elavate inimeste suhet valitseva võimuga.

Välise tegurina tuleks mainida veel selliste **bürokratlike või tehniliste tingimuste olemasolu**, mis jäävad täitmata inimesest sõltumatutel põhjustel. Näitena võib tuua teisest kodakondsusest vabastamise tõendamise nõude. Arvestades riikidevahelisi vahemaid ja seda, et paljudest riikidest on eba-



stabiilse riigikorra tõttu taolist tõendit praktiliselt võimatu saada, siis see välistab teatud isikutel kodakondsust saada ning soodustab seega *denizeni* seisundi jätkumist. Samalaadne on seis inimeste osas, kelle jaoks on naturalisatsioonitingimused liiga rasked täita. Naturaliseerumine nõuab keele ning seaduste õppimist, samuti mitmete formaalsete nõuete täitmist. Nii mõnegi jaoks võib see olla liiga suur väljakutse, mistõttu jääb ta jätkuvalt *denizeni* seisundisse.

Teise üldistava kategooriana võib välja tuua inimese **sisemise valmisoleku** taotleda kodakondsust. Inimeste sisemist arusaama on kujundanud kindlasti mitmete rahvusvaheliste organisatsioonide (nt ÜRO) ning inimõiguslaste **surve tagada välismaalastele võimalikult laialdased (eeskätt sotsiaalsed) õigused**.

Üldistatuna võib öelda, et kodakondsus sisaldab kolme tüüpi eriõigusi:

1. võimalus valida ja olla valitud Riigikogu valimistel;
2. võimalus (ja kohustus) läbida ajateenistus;
3. võimalus töötada avalikus teenistuses.

Nagu näha, ei anna kodakondsuse omamine suuri eeliseid sotsiaalsete ning poliitiliste õiguste plaanis välismaalase ees, kes omab näiteks pikaajalise elaniku seisundit. Viimase sotsiaalsed õigused on Eestis praktiliselt võrdsed kodanike omadega. Nagu eelnevalt juba mainitud, on alaliselt riigis elavatele välismaalastele lisaks tagatud ka mõningad poliitilised õigused, nt osalemisõigus kohaliku esinduskogu valimistel. Kui kodakondsuse omandamisega ei kaasne inimesele enam mingit praktilist kasu, siis väheneb inimeste motivatsioon seda taotleda. Praeguste õiguste kontekstis on kodakondsuseta *denizen* isegi kasulikum olla – sotsiaalsed õigused on võrdsed, liikumisvabadus on aga isegi suurem (õigus liikuda viisavabalt nii EL-i liikmesriikidesse kui ka Venemaale). Seega võib võimalikult laialdaste õiguste taotlus erinevatele ühiskonnarühmadele minna vastuollu eesmärgiga vähendada kodakondsuseta isikute arvu.

Lisaks praktilistele õigustele ja kohustustele, mis kodakondsusega kaasnevad, on tal ka sümboolne väärtus, mis paljuski tugineb eelpool toodud õigustele ning privileegidele. Sümbolite eesmärk on rahvast ühendada ning poliitilised jõud saavad sümboleid ära kasutades rahvast vajadusel mobiliseerida. Kui *denizenide* hulk (kellel on praktilised võrdsed sotsiaalsed ja poliitilised õigused) väga suureks kasvab, siis devalveerib see teatud mõttes kodakondsust kui riigi ja rahva erilist suhet sümboliseerivat seisundit.

Oluline eesõigus on kodaniku võõrandamatu õigus elada oma kodakondsusjärgses riigis. Lihtsamalt väljendudes, kodanikku ei tohi kunagi oma kodakondsusjärgsest riigist välja saata. Välismaalastel nimetatud garantiid ei ole. Küll aga tulevad siin mängu praktilised probleemid ja rahvusvaheline

õigus. Määratlemata kodakondsusega *denizenit* ei ole praktiliselt võimalik ühtegi teise riiki saata (ükski teine riik ei võta teda lihtsalt vastu), lisaks ütleb rahvusvaheline tava, et riik peab tagasi võtma ka need välismaalased, kes elavad alaliselt tema territooriumil. Rääkides seega *denizenist*, kelle alaline elukoht on antud juhul Eestis, puudub võimalus tema suhtes reaalselt rakendada väljasaatmist.

Seega, eelnevaid näiteid aluseks võttes, saab praktilise kasu saamise vaatenurgast suhtumine kodakondsuse omandamisse kujuneda tänases Eestis pigem neutraalseks, kui mitte tõrjuvaks. Kui inimene saab samal määral või võidab rohkemgi õigusi *denizeni* seisundi alusel, siis on väga raske motiveerida teda kodakondsust taotlema ning see võib üsnagi tugevalt *denizenshipi* olemasolu soodustada.

Motivatsiooni mõjutab kindlasti ka üldine suhtumine muulastesse. Kui ühiskonnas on tugev „**meie-nemad**“ suhtumine ning eksisteerivad pinged etnilisel pinnal, siis võib kodakondsuse mittetaotlemine kujuneda teatavaks protestikäitumiseks. Väga tõenäoline on, et kodakondsuseta isikud otsustavad sel juhul ka mõne muu riigi (Eesti kaasuse puhul peamiselt Venemaa Föderatsiooni) kodakondsuse kasuks.

Sisemist valmisolekut taotleda elukohariigi kodakondsust kujundab kindlasti inimese suhe varasemasse kodakondsusesse. Soovimatus loobuda varasemast kodakondsusest kas sellega seonduva sümboolse väärtuse või praktiliste hüvede tõttu välistab Eesti kontekstis võimaluse saada Eesti kodanikuks. Nagu eelnevast juba järeltub on üheks *denizenshipi* soodustavaks jõuks seega **mitmik kodakondsuse mitteväimaldamine**.

Ülaltoodu ei anna kindlasti ammendavat loetelu teguritest, mis *denizenshipi* soodustavad ja taastoodavad. Riigivõimu poolt vaadatuna on kõige efektiivsem ja kiirem lahendus kujundada vastavalt vajadusele naturalisatsioonireegleid. Teatud inimrühmadele võidakse kodakondsus anda automaatselt, näiteks neile, kes on elukohariigis küll sündinud, kuid kes ei oma selle riigi kodakondsust. Samuti on võimalik mitmetest tingimustest loobuda või neid lihtsustada. Eesti kontekstis on näiteks keele- ja seaduse tundmise eksamist vabastamine, kui isik on põhi- või gümnaasiumihariduse omandanud Eestis. Need on meetmed, mis kõrvaldavad kergesti välised takistused. Rohkem nõuab aga tööd sisemise suhtumise muutmine. Esiteks on vaja need hoiakud teada saada – need võivad varieeruda isikute lõikes, kogukonniti regiooniti jne. Vastavalt sellele tuleb tegeleda nende hoiakute muutmisega. Ilmselgelt ei piisa ainult välismaalastele suunatud tegevustest. Samal moel tuleb tegeleda põhirahvuse suhtumisega, et see soodustaks keelelist ning kultuurilist integratsiooni.

Mõistagi võib ka küsida, kui võrd peaks riik kodakondust kui erilise tähendusega seisundit ja sümbolit hoidma elus üleilmastumisajastul, mil püsiv elukoht muutub harvemaks ning seotus riigiga keerukamaks. Kuna õigused ja tagatised, mis inimestele elukohariigis laienevad, on praktilised võrdsed kodanike omadega, tuleks kaaluda, millist väärtust kodakondsuse institutsioon üldse omab. Teisalt, kui õiguste erinevust praktiliselt ei olegi, siis kas tuleks hoopis muuta oma suhtumist *denizenshipi* ning aktsepteerida seda kui teatavat paratamatust. Ilmselt enne seda, kui alalistele elanikele pole tagatud esindajate valimisõigus parlamenti, on siiski põhjust soodustada kodakondsust ning pidada *denizenshipi* vähemkindlustatud seisundiks. See aga annab mõtteainet juba järgnevas küsimuses – kas esindajate valimisõigus peaks ja tohikski esindusdemokraatia põhimõtete kohaselt olla ainult kodanike eesõigus. Vahest peaks liikmelisuse poliitilises kogukonnas tagama mingi muu tingimus, kui seda on kodakondsus?

## Allikad

### Kirjandus

- Delanty, Gerard (2000) *Citizenship in a Global Age. Society, Culture, Politics*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Hammar, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot, Brookfield, Singapore, Sidney: Ashgate.

### Õigusaktid

- Advokatuuriseadus (RT I 2001, 36, 201; ....; RT I 2008, 59, 330). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13107232> (30.10.2009).
- Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228;...; RT I 2009, 49, 330). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13226642> (30.10.2009).
- Eesti Panga seadus (RT I 1993, 28, 498;...; RT I 2008, 14, 93). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12943920> (30.10.2009).
- Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; ....; RT I 2007, 33, 210). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12846827> (25.10.2009).
- Elatisabi seadus (RT I 2007, 25, 130; ...; RT I 2008, 48, 264). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13065160> (30.10.2009).
- Erakonnaseadus (RT I 1994, 40, 654; ....; RT I 2007, 24, 126). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12810147> (30.10.2009).
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29.04.2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ

- ja 93/96/EMÜ. Võrgulehel <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:ET:HTML> (2.11.2009).
- Euroopa Liidu nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25.11.2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. Võrgulehel <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32003L0109:ET:PDF> (2.11.2009).
- Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I, 08.06.2006, 26, 191). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1034665> (30.10.2009).
- Kodakondsuse seadus (RT I 1995, 12, 122; ....; RT I 2009, 27, 166). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13184618> (30.10.2009).
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I 1993, 37, 558; ...; RT I 2009, 28, 170). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13186967> (30.10.2009).
- Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus (RT I 2002, 36, 220; ....; RT I 2009, 23, 144). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13177007> (30.10.2009).
- Kohtute seadus (RT I 2002, 64, 390; ...; RT I 2009, 15, 94). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153856> (30.10.2009).
- Kohtutäituri seadus (RT I 2001, 16, 69; ....; RT I 2008, 59, 330). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13109291> (30.10.2009).
- Notariaadiseadus (RT I 2000, 104, 684; ...; RT I 2009, 27, 164). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13185042> (30.10.2009).
- Ohvriabi seadus (RT I 2004, 2, 3; ...; RT I 2008, 56, 313). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13099900> (30.10.2009).
- Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (RT I 1999, 16, 273; ...; RT I 2008, 58, 329). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13114771> (30.10.2009).
- Ravikindlustuse seadus (RT I 2002, 62, 377; ...; RT I 2009, 35, 232). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13189819> (30.10.2009).
- Riigikogu valimise seadus (RT I 2002, 57, 355; ...; RT I 2009, 29, 175). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13187765> (30.10.2009).
- Riigikontrolli seadus (RT I 2002, 21, 117; ...; RT I 2009, 15, 94). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153901> (30.10.2009).
- Riiklike peretoetuste seadus (RT I 2001, 95, 587; ...; RT I 2008, 56, 313). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13099533> (30.10.2009).
- Riikliku matusetootuse seadus (RT I 2000, 86, 549; ...; RT I 2009, 35, 232). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13197384> (30.10.2009).
- Riikliku pensionikindlustuse seadus (RT I 2001, 100, 648; ...; RT I 2009, 15, 94). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153913> (30.10.2009).
- Sotsiaalhoolekande seadus (RT I 1995, 21, 323; ...; RT I 2009, 35, 232). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13197388> (30.10.2009).
- Turvaseadus (RT I 2003, 68, 461; ....; RT I 2009, 39, 262). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13203147> (30.10.2009).
- Tööturuteenuste ja toetuste seadus (RT I 2005, 54, 430; ...; RT I 2009, 36, 234). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13198033> (30.10.2009).
- Vabariigi Presidendi valimise seadus (RT I 1996, 30, 595; ...; RT I 2007, 44, 316). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12850373> (30.10.2009).

Välismaalaste õigusseisundid Eestis:  
*denizenshipi* väljakutsed riigivõimule

Jane Ester

Vandetõlgi seadus (RT I 2001, 16, 70; ....; RT I 2009, 27, 164). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13184849> (30.10.2009).

Vanemahüvitise seadus (RT I 2003, 82, 549; ...; RT I 2009, 5, 35). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13125592> (30.10.2009).

Õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406; ...; RT I 2009, 15, 94). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153896> (30.10.2009).

Õppetootuste ja õppelaenu seadus (RT I 2003, 58, 387; ....; RT I 2009, 48, 325). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13224397> (30.10.2009).