

KODAKONDSUS JA MITMIKKODAKONDSUS EUROOPASTUVAS EESTIS

Leif Kalev, Rein Ruutsoo

1. Sissejuhatus

Lääneriikide kodakondsust puudutavates poliitikates on alates 1990.-test aastatest hakanud toimuma arengud, mis vähemalt Euroopas on viimasel kümnendil kiirenenud ja süvenenud. Varasem poliitilis-õigusliku domineerimise ja selgelt piiritletud kodanike seisundieelistega mudel on andnud maad mitmekihilisele kodakondsusele, kus tähendust on omandanud ka kohalikud ja Euroopa tasandi liikmeseisundid, mittekodanikest püsielanike õigused on oluliselt laienenud ning üha enam lubatakse mitmekordset ehk mitmik kodakondsust.

On teada, et Eesti ühiskonnas ja võimueliidis domineerivad arusaamad tähtsustavad ennekõike rahvuslikku omariiklust, mis soosib traditsioonilist lähenemist kodakondsusele (vt Kalev 2004, Ruutsoo, Kalev 2005, Kalev 2006a). Kodakondsus- ja välismaalaspoliitika pingestatus ongi iseloomustanud meie Euroopa Liidus oleku aega ja sellealase ühisõiguse ülevõtmist. Kohandumisprobleemid ja ühiskonnakorraldustaju pingestatus iseloomustavad Kesk- ja Ida-Euroopa uusi liikmesriike laiemalt.

Järgnev artikkel arutleb läänelike arengutega kaasamineku võimalikkuse üle Eestis. Analüüsime tänapäevase kodakondsuse põhimõõtmete väljarendatust Eestis, pöörates rõhutatud tähelepanu mitmik kodakondsuse kui ühele lääneeuroopaliku arengusuuna tugevaimale markerile. Selleks sünteesime tänase kodakondsuse kontseptuaalsete põhimõõtmete mudeli ja töötame läbi Eestis avanenud põhimõõtmelised. Tõlgendame tulemusi, suhestades need Eesti sotsiaalajalooliste dominantdiskursustega.

2. Kodakondsuse põhimõõtmelised

Kodakondsust kui riigi ja inimese suhteid mõtestavat kesksel moel tänapäeva sotsiaalteadustes on avatud äärmiselt mitmekesiselt. Siinse artikli jaoks on kesksed õigusliku ja sotsioloogilise kodakondsuskäsitluse eristamine, kodakondsuse toimevaldkonnad Marshalli käsitlust edasi arendades ning kodakondsust mõtestavad alusloogikad Bauböcki käsitluses.

Õiguslik kodakondsuskäsitlus on maailma riikide kodakondsusseaduste alus, seega ka kodakondsuse sildi all teostatavate poliitikate põhiallikas. Tema keskse küsimusena võib välja tuua: missugune on riigi ja rahva vaheliste suhete normatiivne mudel ehk teisisõnu – kuidas on sätestatud riigivõimu ja kodanike vastastikused õigused ja kohustused? Õiguslike vahenditega markeeritakse inimeste avaliku seisundi piirid, luues nende tegevusele alusratsionaalsuse.

Sotsioloogilise lähenemise huvikeskmes on inimese tegelik seisund ühiskonnas. Iseloomulik küsimus on, missugune on isiku tegelik ühiskonda kuulumise olek, tema sisuline subjektsus. Ehk teisisõnu: missugune on kodanikuseisund igapäevapraktikates?

See, kes on kodanik õiguslikus ja sotsioloogilises mõttes, võib erineda. Õiguslikus mõttes kodanik, kes elab ja tegutseb vaid teises riigis või on marginaliseerunud, ei tarvitse olla kodanik sotsioloogilises mõttes. Sotsioloogiliselt aga võib analüüsida kõigi antud riigis elavate inimeste subjektsust, sõltumata sellest, kas neil on õiguslik kodakondsus või mitte. Seega mõlemad vaatenurgad mitte niivõrd ei vastandu, vaid ennekõike rikastavad teineteist.

Marshall (1992) eristas kodakondsuses kolme kihti:

1. tsiviilne, mille kandvaks ideeks on üksikisiku õigused, mis sisaldab isiku- ja eraelu puutumatust, mõtte-, sõna-, usu- ja lepinguvabadust ning mis realiseerub kohtute kaudu;
2. poliitiline, mille kandvaks ideeks on poliitiline subjektsus, mis sisaldab üldist hääleõigust, parlamendireformi ja rahvaesindajate töötasu ning mis realiseerub parlamendi ja kohalike volikogude kaudu;
3. sotsiaalne, mille kandvaks ideeks on heaolu, mis sisaldab tasuta haridust, pensioni- ja tervishoiusüsteemi ja osadust kultuuri-pärandis ning mis realiseerub haridussüsteemi ja sotsiaalteenuste kaudu. Tänapäeval jagatakse sotsiaalne kodakondsus sageli täpsemalt sotsiaalmajanduslikuks ja sotsiaalkultuuriliseks kihiks.

Bauböcki (1998) järgi saame kodakondsust mõtestada kolme põhilise loogika alusel:

1. rahvuslik, milles kodakondsuse määrab kultuurikogukond, mis on teda organiseerivast riigist eraldi ning põhineb keelel, usundil, ühisel päritolul või ajaloolisel kogemusel;
2. vabariiklik, kus kodakondsus põhineb teadlikul isiklikul poliitilisel valikul, pühendunud ja aktiivsel osalemisel poliitilises kogukonnas;
3. sotsiaalne, mille järgi on kodakondsuse aluseks elamine teatud maal, mis annab kuuluvuse selle demokraatlikku kogukonda (“liikmelisus ühiskondlikus lepingus”).

Neid kolme lähenemist sünteesides saame kodakondsusest rääkida kolmes põhilises võtmes:

1. poliitilise põhimõtte või alusloogikana ehk avaliku võimu kandjate ja laiemalt inimeste dominantdiskursusena, mille alusel määratletakse kodanike ring ja kujundatakse kodanike subjektsuse parameetrid;
2. õigusseisundina ehk seadusandluses sätestatud reeglitena, mis määratlevad kodanikkonna ja kodanike õigusseisundi ehk õigused ja kohustused;
3. sotsiaalse praktikana, mis iseloomustab inimeste reaalselt poliitilist, majanduslikku ja kultuurilist subjektsust.

Sissejuhatuses viidatud mitmekihilistumine puudutab kõiki kodakondsuse mõõtmeid, ent eriti selgelt on see näha õigusseisundite ja sotsiaalsete praktikate teisenemises. Analüüsime Eesti kodakondsuse poliitiliste alusloogikate arengut ennekõike ajaloolis-institutsionaalse dünaamika kaudu, õigusseisundeid ja praktikaid nende tänapäevasel esinemiskujul ning mõtestame tulemusi euroopaliku kodakondsusdiskursuse alusel. Käsitleme mitmikkodakondsust ennekõike õiguslikus mõõtmes, sest sotsioloogiline pole aktualiseerunud. Sotsiaalsete praktikate tasandit saab aga analüüsida õiguslikke ja sotsioloogilisi käsitlusi põimides.

3. Mitmekihilise kodakondsuse dünaamika Euroopas ja maailmas

Teise maailmasõja järgses Euroopas toimunud Euroopa Liidu laienemine ning süvenemine ühiskodakondakonduse poole ja mitmikkodakonduse üha avaram tunnustamine on olnud need kaks üsna paralleelselt kulgenud protsessi, mis on mõlemad teravdanud küsimust rahvusvusiiklusest kui ühiskonnaelu konstitutiivsetest alusest ning kodaniku ja riigivõimu suhteist.

Euroopa Liidu arenemine Kodanike Euroopa või „Euroopa kodanike riigi” suunas on hoogustunud viimasel kümnendil – ajal, mil Eestist sai liidu liige. Areng on toimunud „turukodanikust Euroopa kodanikuks.” Inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumine on olnud Euroopa lõimumise üks peaesmärke ning tänaseks valdavalt saavutatud. Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste sündis 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Mitmed õigused (nt liikuda vabalt ja elada kõikides liidu liikmesriikides) olid aga olemas juba enne seda. Euroopa Liidu kodakondsuse tekkega on kaasnenud põhimõteline muutus suhtumises 20. sajandil väljakujunenud ühiskonna põhistruktuuri alusesse – rahvusriikluse. Ajaga, mil Eestis rahvusriiki taastati, ollakse vanades liikmesriikides end Euroopa poliitilise lõimumise mõttega juba harjutanud.

Samas peegeldavad „kodanikuga” seonduvad probleemid, vajadus selle mõõtmeid „laiendada” või avardada tegelikult objektiivseid arenguid, mille sisuks on rändesurve, transnatsionaalsete kogukondade üha laienev roll rahvaste elus. Transnatsionaalsusega ja transnatsionaalsete kogukondadega seonduvad „kuuluvusi” ja liikmelisusi kujundavad protsessid erinevad oluliselt traditsioonlistest rändeprotsessidest, millel kujutleti olevat „algus” ja „lõpp” ning mis ei kujundanud riikide ja rahvaste üleseid püsivad kogukondi, „transnatsionaalseid formatsioone” (Levitt 2004, Faist 2007a). Transnatsionaalsetes formatsioonides kodunenud inimestele on üha enam omane muutumine mitme kogukonna liikmeks samaaegselt ja selles rollis pikaajaline tegutsemine. See tähendab, et varem tavaliseks olnud üleminekuseisundi mudel, mida nähakse astmena elukohamaa kogukonnaga ühtesulamisel ja assimileerumisel, pole enam ei ideaal ega ka praktiliselt endise hooga toimuv protsess.

Märkimisväärse ulatusega inimeste liikumine väljakujunenud riikide vahel tähendab paratamatut mitmete seoste ja identiteetidega inimeste rühma kasvu ja soosib seega mitmikkodakondsuse teket. Mitmikkodakondsus ehk siis rööbiti mitme kodakondsuse omamine samal ajal on selges vastuolus klassikalise käsitlusega riigivõimu ja kodaniku tihedast ning eksklusiivsest vastastikseotusest.

Mitmikkodakondsuse (multiple citizenship) mõistet kasutatakse mõnikord sünonüümina mitmikriikkondsusele (dual or multiple nationality). Aga kui riikkondlik kuuluvus (nationality) seonduv eelkõige seaduse ja õiguskorra vahendusel kujuneva liikmelisusega, siis kodakondsus osutab kollektiivsele enesemääramisõigusele, (notion of collective self-determination), vabadustele ja õigustele, mis on tagatud sellega, et ollakse mingi poliitilise kogukonna liige (Jones-Correa 2001, Faist 2007b). Mitmikriikkuse termin viitab ainult indiviidi õiguslikule staatusle (the legal status) mitmes riigis ega täpsusta neid õigusi ja kohustusi, mida isik omab teiste või kolmandate riiklaskuuluvuste suhtes, ka siis kui ta nende territooriumil just parasjagu ei viibi (Bauböck jt 2007). Alljärgnevalt eelistame mitmikkodakondsuse mõiste käsitlust, nii nagu see on avatud Bauböckil, Faistil jt, kuna selle vahendusel liigendub reljeefsemalt Eesti probleematika, meie valikud, mis liituvad mitmikkodakondsuse probleemidega meie üha sügavamal lõimumisel ka kodaniku institutsiooni vahendusel või tasandil Euroopa struktuuridesse (Blatter, Erdmann, Schwanke 2009).

Mitmikkodakondsuse suhtes saab tuua nii poolt- kui vastuväiteid (vt Hansen, Weil 2002; Aleinikoff, Klusmeyer 2000, 2001, 2002; Martin, Hailbronner 2003, Kalev 2006a). Kokkuvõtlikult võiksid mitmikkodakondsust toetavad väited olla:

- võimalus tunnustada tegelikke ja tugevalt tunnetatud liikmelisusi, sidemeid ja lojaalsusi;
- võimalus soodustada naturaliseerimist ja lõimumist;
- võimalus hõlbustada vaba liikumist riikide vahel;
- võimalus edendada kaasatust;
- mitmikkodakondsuse vältimatus, kui mõned riigid seda lubavad;
- ka mitmikkodakondsuse puhul on vältimatu ühe nn efektiivse kodakondsuse olemasolu, mis võimaldab lahendada konfliktid sõjaväeteenistuse, diplomaatilise kaitse ja õigusaktide vastuolu osas.

Samas on mitmikkodakondsuse suhtes esitatud ulatuslikke vastuväiteid:

- lojaalsus ustavusena (rahvus)riigi suhtes;
- kõrgete ametikohtade täitmise konfliktid;
- vastuolud sõjaväekohustustes, eriti sundajateenistuse osas
- mure peremeesmaa rahvuskultuuri ohustamise pärast sisserännanute poolt ning suunatud hääletamise osas, eriti suure diasporaa korral;
- ebaõiglus (mitmikhääletusõigus, tavaliselt ühed maksud, ent kahekordsed hüved jne);
- lahkumisvõimalus, kui asjad elukohariigis tugevalt halvenevad;
- probleemid diplomaatilise kaitsega;
- õigusaktide vastuolud tsiviilõiguste, pärimise, maksustuse jm eraõiguse küsimustes.

Euroopa Liitu kuuluvate riikide seadusandluse arengu üldsuundumuseks on kasvav sallivus mitmikkodakondsuse suhtes, eriti arvestades, et veel 1963 sõlmiti Euroopa Nõukogu konventsioon mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamiseks, mida 1977 ja 1993 täiendati. Õiguslik suunamuutus tuli alles 1997 Euroopa kodakondsuse konventsiooni allakirjutamisega (jõustus 2000), mille rõhuasetuseks on vältida kodakondsuse puudumist, olles vajadusel paindlikum mitmikkodakondsuse küsimustes. Tänapäevaks on mitmikkodakondsus omandanud laia kasutuse. Joachim Blatteri ja tema kolleegide poolt selle sajandi algul läbi viidud uuringud osutavad, et 189-st vaadeldud maailma riigist 87 osutavad üsna positiivset suhtumist mitmikkodakondsusesse ja 77 on selgelt vastu, 25 riigi positsioon sisaldab mitmeid kompromisse (Blatter jt 2009).

Euroopa Liidu liikmesriigid valdavalt lubavad mitmikkodakondsust, kui see kandub üle erineva kodakondsusega vanematelt, eelkõige kui on tegemist *ius soli* ja *ius sanguinis* printsiipide kombinatsiooniga (Bauböck jt 2007). Ainult kümme 27-st liikmemaast seab tingimuseks, et naturaliseerimiseks peavad kodanikud ühest neist loobuma. Sellise tingimuse on seadnud Austria, Taani, Eesti Saksamaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Sloveenia ja Hispaania. Teistest Euroopa Liidu riikidest on just meie lähinaabrid –

Rootsi (2001), Soome (2003), aga ka Belgia (2007) – hiljuti aktsepteerinud mitmikkodakondsuse. Holland ja Hispaania on säilitanud küll reserveerituse, kuid teinud arvukalt erandeid selle suhtes, millistel tingimustel on mitmikkodakondsus lubatav.

Viimastel aastatel on erinevalt Eestist, kus mitmikkodakondsuse probleemi pole avalikus debatis peaaegu et käsitletudki, see probleem tõusnud arutavaks ka Lätis ka Leedus. Seal on kasvanud valmisolek mitmikkodakondsust tunnustada või see kuidagi mitmesuguste täiendavate sätetega oma riigi seadusandlusse ja seega kodakondsusesse lõimida. Mitte just viimasel kohal neis mõttearendustes pole olnud küsimus Venemaa kasvavast survest mitmikkodakondsuse probleemi tõstatamise kaudu, sõlmides vastavad kokkulepped riikidega, kes arvatakse kuuluvat nõ NSV Liidu järgsesse ruumi, „taastada” vähemalt osa impeeriumi „ruumist” (Miller 2002).

Vähetähtsad pole ka probleemid, mis on seotud arvuka eestlaste, lätlaste ja leedulaste diasporaaga. Kuivõrd Leedu ja Läti riiklusega seonduvad probleemid ning ka etnilis-demograafilised olud pole ju põhimõtteliselt Eesti omadest väga erinevad, siis võime öelda, et probleemi mitteamutamise või vähene teadvustamine tuleneb tõigast, et ilmselt on Eesti riigi ees seisvad või teadvustatud prioriteedid veel ilmselt mujal. Isegi formaalselt mitmikkodakondsuse probleemist kirjutatud käsitlused tegelikult seda ei analüüsi (vt nt Leskov 2008). Kui küsimus ka tõuseb, siis pole see piisavaks aluseks, et asuda otsima lahendusi. Mitmikkodakondsust ka Eesti riigi kõrgametikonnikte praktikas (peeti silmas riigisekreär Aino Lepik von Wireni, kindral Aleksander Einseini, diplomaat Toivo Klaari jt) ei ole näiteks Maksu- ja Tolliameti eestkõnelejad pidanud üldse oluliseks. „Meile on kõige tähtsam, kuhu sellised inimesed maksavad maksud” (Gunter 2001).

4. Eesti kodakondsuspoliitika ja seadusandluse areng

Eesti riik tekkis Vene tsaaririigi lagunemisel 1918. aastal. Ühe sammuna iseseisvuse realiseerimisel rakendas Eesti Vabariik Ajutise Maanõukogu 26.11.1918 määrusega nullvarianti. Vastavalt 1917-20 vastuvõetud õigusaktidele ja Tartu rahulepingule omas igäüks, kes elas püsivalt Eesti territooriumil enne 1917. aastat, õigust Eesti kodakondsusele. See oli igati ootuspärane, arvestades, et äsjatekinud Eesti Vabariik oli olnud osa lagunenu Vene impeeriumist, st uus riik.

Eesti 1925. aasta vähemusrahvuste kultuuriautonomias seadus on maailmas tuntud sõdadevahelise ajastu kõige edumeelsemana ja ka toonane ühiskond oli rahvusvähemuste suhtes põhiosas salliv.

Eestil on olnud kolm kodakondsuseadust:

- 1922. aasta kodakondsuse seadus.
- 1938. aasta kodakondsuse seadus (rakendus Eestis kuni Nõukogude okupatsioonini 1940, pidevalt kasutusel säilinud Eesti välisesindustes töös, ühe vähese sõjaeelse õigusaktina Eestis taasjõustatud 1992);
- 1995. aasta kodakondsuse seadus.

Nende seaduste alusväärtused ja põhimõtted on olnud ajas järjepidevad. Seejuures on regulatsiooniloogika olnud vägagi avatud.

Eesti maa-alal kasutas Nõukogude võim 1940-1991 aastani kasutas aeg-ajalt väljendit „Eesti Nõukogude Sotsialistliku Vabariigi kodanik.“ See väga ebamäärane mõiste tähendas üldjoontes, et NSVL-i kodanik elas „Eesti NSV“ territooriumil. „Kodakondsus“ määratleti elukoha alusel ja näitas lihtsalt, millistel kohalikel ja regionaalsetel valimistel inimene peab osalema. Tegelikud õigused ja kohustused olid määratud NSVL-i kodakondsuseaduste ja praktikatega.

Erinevalt igapäevapraktikatest okupeeritud Eesti alal jätkasid paljud Eesti saatkonnad lääneriikides oma tegevust ja väljastasid Eesti passe. Eesti Vabariigi presidendi kohusetäitja eksiilis väljastas 1957 dekreedid, mis muutis kodakondsuseadust. Juhtivad lääneriigid, nt USA, tunnustasid Eesti kodakondsust ja Eesti passi.

20.08.1991 kuulutati Eesti iseseisvus taastatuks. Uus põhiseadus kiideti heaks 28.06.1992 toimunud referendumil ja jõustus 3.07.1992. Põhiseadus sätestab kodakondsuse ja keele alused ning põhiõigused. Põhiseaduses ei kasutata otseselt väljendit „rahvusriik,“ ent riikluse ühe eesmärgina sätestatakse eesti rahvuse, keele ja kultuuri kaitse.

Üks juhtivatest postkommunistlike riikide kodakondsusuurijatest, Roger W. Brubaker, esitas kolm põhilist mudelit kodakondsuse määratlemises: uue riigi mudel, taastatud riigi mudel ja nn hübriidmudel, mis kombineerib kahte eelnevat mudelit. Uue riigi mudeli järgi on uue riigi ülesanne määratleda oma algne kodanike ring, seda tehakse tavaliselt territooriumi järgi (nn nullvariant, kõik sellel elanud saavad kodanikeks). Taastatud riigi mudelis nähti riigivõimu ülesandena selgitada välja, kes kuulub ajalooliselt juba olemasolevasse kodanikeringi, tunnustada nende seisundit ja kehtestada nende õigused sisuliselt koos riikluse taastamisega, ülejäänud isikud aga lugeda välismaalasteks, kes peavad naturaliseeruma. Kolmas on kompromissmudel, mis põimib kahe eelneva elemente. Tunnustatud ja taaskehtestatud saavad ajaloolise kodanikeringi õigused, aga sellele lisaks kaasatakse kodanikkonda ka kõik teised riigi elanikud, kes seda soovivad. Seda sellepärast, et riik, mis on taastatud uutes tingimustes, on vältimatult

uus poliitiline kogukond, mis vajab avarat demokraatlikku kodanikeringi määratlust. Taastatud kodakondsus moodustab hübriidvariandi tuumiku, aga uued elanikkonnarühmad saavad samuti kaasatud (Brubaker 1992: 278). Eesti valik oli taastatud riigi mudel, millesse hiljem lisati täiendusi hübriidmudelilist.

Eesti Ülemnõukogu taaskehtestas 29.02.1992 riikluse taastamise protsessi käigus 1938. a kodakondsusseaduse. Koos mõnede täiendustega sätestas seadus, et Eesti kodakondsuse saab sünnijärgselt või hiljem kindlate reeglite järgi (naturalisatsiooniga). Kodakondsuse seaduse 26.02.1992 rakendusotsuse kohaselt saavad kodanikeks olla isikud, kes:

1. olid Eesti Vabariigi kodanikud 16. juunil 1940, mil NSVL okupeeris Eesti;
2. on nende 16. juunil 1940 Eesti kodanikeks olnute järglased.

Ülemnõukogu otsusega 1992. aasta kevadel taasjõustati ka 1938. kodakondsusseaduse naturalisatsioonikord, st kodakondsuse omandamiseks ettenähtud toimingud isikule, kes ei ole riigi sünnijärgne kodanik. Vastavalt kodakondsuse seaduse §-le 6 pidi välismaalane Eesti kodakondsuse saamiseks:

1. olema vähemalt 18-aastane või omama vanema või eestkostja nõusolekut;
2. olema püsivalt elanud Eestis vähemalt 2 aastat pärast üleminekuaja algust 30.03.1990 ja vähemalt üks aasta kodakondsuse taotluse esitamise järel;
3. oskama eesti keelt.

Okupatsioonijärgses kontekstis oluline poliitiline innovatsioon oli täiskodakondsuse kõrvale alaline elaniku õigusseisundi loomine ja välismaalase passi kasutuselevõtmine. Kui Euroopa vanades riikides kuulub sellesse tüüpi tavaliselt küllaltki väike osa elanikkonnast, moodustavad Eestis alalised elanikud rahvastikust olulise osa. Edu alalise elaniku seisundi juurutamisel oli otsustav rahvusriikluse stabiliseerimisel.

Uus kodakondsuse seadus võeti vastu 12.01.1995 ja jõustus 1.04.1995. Uus seadus ei muutnud eelmise põhimõtteid, aga täpsustas naturalisatsioonitingimusi – kujundati eesti keele eksami läbimise nõuded.

Järgnevatel aastatel keskendus seadusandlik tegevus peamiselt olemasolevate seaduste täiendamisele, tavaliselt liberaliseerivas võtmes. 18.02.1997 võeti vastu pagulaste seadus ning Eesti ühines pagulaste staatuse konventsiooniga ja selle New Yorgi protokolliga 19. veebruarist 1967.

Euroopa Liidu liikmelisuse ettevalmistuste osana võeti 20.11.2002 vastu Euroopa Liidu kodaniku seadus, mis jõustus Eesti liikmekssaamise hetkest

1.05.2004. 17.06.2006 võeti vastu uus Euroopa liidu kodaniku seadus, mis jõustus 1.08.2006. Need seadused reguleerivad Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonna viibimist Eestis.

5. Eesti rahvastiku ja kodakondsuse demograafia

Etnilisel koosseisul on iga rahvusriigi kodakondsus- ja rahvuspoliitika kujundamisel oluline koht. Kodakondsuspoliitika on alati spetsiifiline, sõltudes rahvusrühmade vastastiksuhte ajaloolisest dünaamikast, koosseelu tingimustest ja poliitilisest režiimist. Rahvastikuolukorra selgestegemine annab olulise sissevaate kodakondsuse kujundamise viitetausta.

Nõukogude kolonisatsiooni eel oli Eesti Vabariik väga homogeenne riik, seda nii etnilise koosseisu kui ka kodakondsuse mõttes. Kui 1922. aasta rahvaloenduse kohaselt oli Eesti kodanikke 1 082 145, mis moodustas 97,7% kogu rahvastikust siis 1934. aastal oli 1 112 942 siinsest elanikust Eesti kodanikke 98,8%. Enamik Vene kodusõja järel siia asunud või sattunud inimestest olid saanud Eesti kodanikeks.

Nõukogude okupatsiooni perioodil ei olnud takistusi Nõukogude kodanikele liikumaks ja asumaks annekteeritud Eesti Vabariigi territooriumile ja siit käisid läbi ulatuslikud inimvood. Avalikus teenistuses olemiseks (miilits, arst jne), ENSV Ülemnõukogusse valimiseks jne ei nõutud isegi elementaarset eesti keele oskust. Samuti polnud eesti keele oskus vajalik igapäevategevustes. Eeldati, et eestlased omandavad vene keele. Selle tulemusena muutus demograafiline olukord dramaatiliselt. Massiline sisseränd tekitas tõsiseid etnilisi pingeid.

	1934		1989		2009	
	Rahvaarv	Protsent	Rahvaarv	Protsent	Rahvaarv	Protsent
Eestlased	992 520	88.1	963 281	61.5	921 484	68,8
Venelased	92 656	8.2	474 834	30.3	342 966	25.5
Ukrainlased	92	0.0	48 271	3.1	27 878	2.1
Valgevenelased	27 711	1.8	15 717	1.2
Soomlased	1 088	0.1	16 622	1.1	10 767	0.8
Lätlased	5 435	0.5	3 135	0.2	2 199	0.2
Juudid	4 434	0.4	4 613	0.3	1 830	0.1
Sakslased	16 346	1.7	3 466	0.2	1 905	0.1
Teised	13 842	1.2	19 711	1.5	15 669	1.3
Kokku	11264 13	100.0	1 565 662	100.0	1 340 415	100.0

Tabel 1. Eesti rahvastiku etniline koostis aastatel 1934, 1989 ja 2009. Allikad: Eesti Entsüklopeedia, Eesti Statistikaamet.

Kui Nõukogude võimu lõpuga venestussurve taandus, tõusid esile teisttüüpi väljakutsed. Iseseisvuse taastamise algusest alates on Eesti rahvastik langenud järsult, vähenedes 1989–2009 umbes 225 000 inimese võrra, seda nii madala iibe aga eelkõige väljarände tagajärjel. See muutus oli kolonisatsiooni tagajärg ning põhjustas mitmetes valdkondades tööjõuprobleeme, mis omakorda tekitasid diskussiooni poliitiliste prioriteetide üle ja üldse avaramalt küsimuse Eesti migratsioonipoliitikast.

Kuna tööjõu tasustamine Eestis on sotsialismileeri mittekuulunud Euroopa riikidega (nt Soome vaid 80 km kaugusel) võrreldes mitu korda madalam, on olemas oht jätkuvaks suureks väljarändeks nii eestlaste kui ka vähemusrahvaste seas ennekõike oskustöölise hulgas. Samal ajal tundub põhiline sisserändepotentsiaal olema riikides, mis asetsevad peamiselt ida pool. Sellise arengu tagajärjedena peab Eesti samaaegselt korraldama suure hulga mitte väga hästi kohanenud juba olemasolevate sisserändajate lõimimist ühiskonda, toime tulema madala iibega ja väljarändesurvega. Kõik see toimub keskkonnas, mida iseloomustatakse märksõnadega postmoderniseerumine ja üleilmastumine, mis tähendab ühiskultuuri, poliitika ja valitsemise kirjustumist.

Enamik mittekodanikest on uued elanikud, kes tulid Eestisse okupatsiooniaastatel. Paljud mittekodanikud on võtnud Eesti kodakondsuse, mille saamise reegleid on Eesti koos riikluse stabiliseerumise ja sisemise turvatunde kasvuga ka järkjärgult paindlikustanud. Samuti on määratlemata kodakondsusega isikute hulk veel suhteliselt kõrge (102 000), mis on küll neli korda väiksem 1992. a näitajast (siis oli see arv 494 000 inimest). Tänapäeval elab Eestis umbes 95 000 Venemaa ja lisaks veel ligi 20 000 muude riikide kodanikku.

Aasta	Eesti kodanikke	Kodakondsuseta isikuid	Teiste riikide kodanikke
1992	68%	32%	-
1999	80%	13%	7%
2009	84%	7,5%	8,5%

Tabel 2. Kodakondsusseisundite dünaamika Eestis. Allikas: kodakondsus- ja migratsiooniamet.

Kodakondsuseta isikud elavad peamiselt linnades. Eesti kodanike osakaal on vähem kui 50% elanikkonnast sellistes linnades nagu Sillamäe (21,3%), Narva (36,4%), Kohtla-Järve (41,8%), Maardu (43,2%), Paldiski (43,2%), Loksas (44,3%) ja Narva-Jõesuu (47,2%) ja Vaivara vallas (43,3%). Minevikus olid need linnad kinnised sõjaväebaasid (Paldiski) või tööstuskeskused (Sillamäe, Kohtla-Järve), mis värbasid oma tööjõudu peamiselt Venemaalt. Esimetel taasiseseisvusaastatel Kirde-Eesti elanikud, kus elanikkond oli

valdavalt mittekodanikud, löid „vastupanuliikumise“ piirkonna ja nende juhid nõudsid „autonoomse territooriumi“ seisundit, samalaadset nagu on Transdnistria Moldaavias. Need plaanid ohustasid tõsiselt nii territoriaalset ühtsust ja sotsiaalpoliitilist integratsiooni Eestis.

Mitte-eestlastest kodanike osakaal rahvastiku hulgas on vanuserühmades erinev. Alla 35-aastaste ja üle 75-aastaste hulgas on eestlaste osakaal suurem kui keskmine näitaja kogu rahvastiku hulgas (80%). Eriti kõrge on see alla 10-aastaste laste seas. Viimane tuleneb Eesti seadusandlusest, mis lubab mittekodanikel taotleda kodakondsust oma lastele, kes on sündinud pärast iseseisvuse saavutamist (20.08.1991). 90,9% Eesti kodanikest on sündinud Eestis, 8,8% välisriikides ja 0,3% rahvastikust ei täpsusta oma algupära.

Kodakondsus	Absoluutarv	Osakaal
Eesti kodanikud	1 147 351	83,9%
Venemaa kodanikud	95 484	6,9%
Ukraina kodanikud	5 119	0,2%
Soome kodanikud	3 025	0,2%
Läti kodanikud	1 996	0,1%
Leedu kodanikud	1546	0,1%
Valgevene kodanikud	1 447	0,1%
Määratlemata kodakondsusega isikud	102 010	7,7%
Teiste riikide kodakondsus	19 661	1,5%

Tabel 3. Eesti elanikkonna jaotus kodakondsuse järgi (2.10.2009). Allikas: Eesti Statistikaamet.

6. Kodakondsusseadusandluse poliitiline tagamaa

Seadusliku olukorra mõistmiseks on kasulik eristada (a) seaduse loogikat ja (b) avalikke diskursusi, mis kujunevad ühiskonnas vastastiktoimes seadusandlusega: avalikku arvamust ja praktilisi poliitilisi kaalutlusi. Seadused on avatud, Eesti kodakondsuse õiguslik loogika on põhimõtteliselt etnilisusest eraldiseisev. Taaskehtestatud seadusandlus kandis edasi esimese iseseisvusa suhteliselt avatud lähenemisi. Seda alust on täiendatud 1990 Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) ning teiste organisatsioonide mõjutusel seadusandluse, protseduurireeglite ja igapäevapraktika teatud küsimustes.

Üldrahvalikud eelistused ja poliitilised kaalutlused iseseisvuse taastamise ajal olid enamasti rahvuslikud ning juhitud eestluse säilimise ja arenemise tagamisest. See on mõistetav etniliste eestlaste väikese hulga ja lähiajalookogemuste valguses, eriti mõeldes viimase Nõukogude okupatsioonija venestamise katsetele. Rahvuslik ettevaatlikkus haakus Eesti vabariigi taasta-

mise loogikaga *in integrum*. Taastamine ei teinud vahet erinevatel rahvustel (etniliselt): kõikide 1940. aastal okupeeritud vabariigi kodanike ja nende järglaste õigused taastati. Siiski, see oli vastuvõetav enamikule rahvuslastest kuna enamik nii tekkinud sajastkonnast tuhandest mitte-eestlastest kodanikust olid hästi lõimunud ja umbes kaks kolmandikku mitteestlastest olid uusasukad, kes jäid kodakondsusest ilma. Restitutsiooniloogika rakendamine oli seega eksklusiivne, ent selgelt etnilisusvaba ja õiguslik alus kodanike ringi kujundamiseks.

Samas sätestab põhiseadus rahvusriikluse riigi ühe eesmärgina. Põhiseaduse preambula kohaselt peab riik „tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade.“ See väljendab 20. sajandi põhiosa tugevat rahvusriigi kontseptsiooni Euroopas ja on täiendav kriteerium seadusandluse kujundamisel. Kuna sätet võimendab ajalooline kogemus, on tegemist väga mõjuvõimsa põhimõttega. Mõned teoreetikud on tõlgendanud seda printsiipi kui fašistlikku, aga selle tegelikud rakendused on olnud põhiliselt konservatiivsed ja kultuurilised.

Nagu paljudes Euroopa riikides nii põhineb ka Eesti kodakondsus *ius sanguinise* printsiibil. Kodanike järeltulijad saavad sünnijärgse kodakondsuse. Täiendavalt on Eestisse taasasumisel ja kodakondsuse saamisel eeliseid etnilistel eestlastel. *Ius sanguinise* printsiibi järgmine on suletud rahvusliku identiteedi väljendus. Eestis nagu ka teised Balti riikides kehtib põhiseaduslikult ühtse rahvusriigi mudel. Arusaama kodakondsusest valitsevad kogukondlikud printsiibid.

Siiski, võrreldes paljude riikidega on Eesti *ius sanguinise* praktika mõõdukas: puuduvad barjäärid, mida oleks võimatu ületada. Kodakondsuse kriteeriumid mittekodanikele põhinevad individuaalsetel saavutustel, seega on igal taotlejal võimalik neid kriteeriume täita. Täiendavalt, Eesti kasutab *ius soli* laste sünni puhul Eestis, kelle vanemad on teadmata. Naturalisatsiooni erirakendust alaealistele, kes on sündinud Eestis pärast 26.02.1992, on sageli mõtestatud läbi *ius soli* põhimõtete.

Rahvusriigi tugev kontseptsioon seisab vastu igasugusele mitmikkodakondsusele. Kodakondsust mõistetakse usalduse ja lojaalsuse suhtena ning väidetakse, et keegi ei saa olla lojaalne kahele riigile samaaegselt. Samuti on kindlad standardid, mida kodanik peab täitma (lojaalsusvanne, kohustuslik sõjaväeteenistus meestele) ning mida tavaliselt ei saa teha rohkem kui ühes riigis. Mitmikkodakondsusega haakuvad mitmekordsed sidemed ja lojaalsused on rahvusriigi klassikalises poliitilises, ajaloolises ja geograafilises kontekstis suureks probleemiks. Postimperialistlikus ruumis, seistes silmitsi väga selge geopoliitilise mõtlemise ja nõudmiste taastekkega, oli see peaaegu välistatud.

Kokkuvõttes, Eesti seadusandlus pakub mitmeid võimalusi. Valitsev kodakondsuse kontseptsioon on õiguslik ja abstraheritud, mitmikkodakondsus pole põhiseaduslikult välistatud (ehkki seda ei luba õiguspraktikas tänane kodakondsuse seadus). Kuigi Eesti seadused peavad vastama eesti rahvuse säilitamise kriteeriumitele, ei ole kodakondsuse nõuded kujundatud etnilisel alusel. Ka võib ajas muutuda käsitlus sellest, mis on vajalik Eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimiseks.

Euroopa Liidu liikmelisus ja Euroopa Liidu kodaniku kontseptsiooni areng on võimalik muutuse tegur. EL-i kodakondsust on tajutud põhiliselt deklaratiivsena, ent praktikas on ennekõike välismaalasõiguses EL-i mõju viimastel aastatel olnud silmatorkav (vt Ester 2009 siinses numbris). Põhiliselt mõjutab suhtumist Euroopa regulatsiooni, kas see tagab teatud kindlustunde eesti kultuuri ja identiteedi säilimise osas.

7. Õiguslik kodakondsus

Teatud mõttes on õiguslik kodakondsus jätkuvalt sõlmkoht, sest nagu eespool välja toodud, markeeritakse sellega inimeste avaliku seisundi piirid. Käsitleme järgnevalt kahte õigusliku kodakondsuse põhilõiku: kodanikkonna piiritlemist kodakondsuse saamise ja kaotamise reeglitega ning kodanikuseisundi õiguslikku esiletõstmist kodanikele eesõiguste sätestamisega.

7.1. Ligipääs kodakondsusele

Eesti kodakondsuse põhialused on esitatud põhiseaduses (§ 8).

- Igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt.
- Igäihel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, on õigus selle taastamisele.
- Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust.
- Kellelki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust.

Põhiseadus sätestab ka, et kodakondsuse seadus täpsustab Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra.

Põhiseadus sisaldab ühte mitmikkodakondsuse jaoks väga olulist sätet: riik ei saa sünnijärgset kodakondsust ära võtta. Seega – ehkki kodakondsuse seadus nõuab, et isikud, kes sünnijärgselt saavad mõne teise riigi kodakondsuse lisaks Eesti omale, peavad oma Eesti kodakondsusest või siis teise riigi kodakondsusest loobuma kolme aasta jooksul alates 18. eluaastast (kodakondsuse seadus §3), ei ole põhiseadusliku keelu tõttu võimalik rakendada sanktsioonina kodakondsuse äravõtmist sünnijärgsete kodanike

suhtes. Seega nad tegelikult saavad nautida mitmikkodakondsust, ehki see on seadusega keelatud.

Selline *de facto* mitmikkodakondsuse õigus ongi ainult sünnijärgseil kodanikel. Mitmikkodakondsuse saamiseks pole õiguspärast viisi, aga seadusandlusest mööda hiilides on võimalik kahte või mitut pidada. Kohtulahendid kinnitavad, et põhiseadusest tulenevalt ei saa ükski institutsioon tühistada sünnijärgset kodakondsust, ehkki isik omab Eesti seaduste järgi keelatud mitmikkodakondsust. See on eesõigus neile, kes on sündinud Eesti kodakondsusega ja samaaegselt ei ole rahvuse järgi Eesti kodanikud. Faktiline mitmikkodakondsus võimaldab isikul omada nii Eesti kui mõne teise riigi passi.

Teine järeldus põhiseaduse tekstist on see, et Eesti põhiseadus ei sea mitmikkodakondsusele otseseid õiguslikke takistusi. Mitmikkodakondsuse muudab ebaseaduslikuks kodakondsuse seadus (§ 1), mis sätestab, et Eesti kodanik ei saa olla samaaegselt teise riigi kodanik. Seega on tegemist seadusandja täpsustava reegluga, mis põhineb valitsevatel suhtumistel ja praktikatel. Kui need muutuvad, muutub ka kodakondsuse seadus. Surve selleks on eeltoodud ebaseadusliku mitmikkodakondsuse tõttu olemas, sest praegune regulatsioon õigusreeglite ja tegelikkuse vastuolu lahendada ei võimalda.

Teine valdkond, kus mitmikkodakondsus oli arutlusel, oli seotud Nõukogude immigrantidega, kelle esialgne hulk oli ligi 500 000 ja kes legaliseeriti välismaalaste seadusega 1993. Paljudest võimalustest pakuti mitmik(mitmik) kodakondsust mõnikord kui kohast ja õiglast lahendust. Selle saavutamiseks rakendas Venemaa poliitilist, majanduslikku ja militaarset survet. Mõnel juhul toetasid neid nõudmisi rahvusvahelised organisatsioonid. Reaalselt mitmikkodakondsust selles valdkonnas seaduslikult ei rakendatud ning lahenduseks kujunes naturaliseerimine. Kuna seadusandlus pakub naturaliseerimiseks küllaltki mõistlikud reeglid, ei ole Eesti olnud ega ole ka praegu etniline riik, kuigi seda vahetevahel väidetakse.

Kokkuvõtvalt: lähtudes 1995. a. kodakondsuse seadusest on kahte tüüpi Eesti kodanikke:

- isikud, kes eelnevate seaduste või rahvusvaheliste kokkulepete alusel on juba Eesti kodanikud (nn sünnijärgsed kodanikud),
- kodanikud, kes said oma kodakondsuse vastavalt kodakondsuse seadusele (naturaliseerunud).

On olemas kolm võimalust saamaks Eesti kodakondsust sünnijärgselt (KS §5):

- vähemalt üks vanematest on Eesti kodanik lapse sünni hetkel,

- laps on sündinud pärast oma isa surma ja isa oli surma hetkel Eesti kodanik,
- lapse hooldaja avalduse alusel või hooldusõigusega Eestist leitud lapsele, kes on leitud Eestist ja kellele kohus on välja andnud Eesti sünnijärgse kodakondsuse, kui pole õnnestunud tõestada, et laps on mõne teise riigi kodanik.

Seadus võimaldab kolme võimalust saamaks Eesti kodakondsust naturaliseerimise järgi:

- tavaline protseduur,
- kodakondsuse andmine eriteenete eest,
- kodakondsuse andmine alla 15-aastasele alaealisele.

Tavaline protseduur seab mõningad nõudmised vastu võtmiseks (kodakondsuse seadus §-d 6-9). Isik, kes soovib saada Eesti kodanikuks naturaliseerimise teel peab:

1. olema vähemalt 15-aastane;
2. omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust;
3. olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt;
4. olema elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva;
5. omama registreeritud elukohta Eestis;
6. oskama eesti keelt vastavalt käesoleva seaduse § -s 8 sätestatud nõuetele;
7. tundma Eesti Vabariigi põhiseadust ja kodakondsuse seadust vastavalt käesoleva seaduse § -s 9 sätestatud nõuetele;
8. omama legaalset püsivat sissetulekut, mis tagab tema ja tema ülalpeetavate äraelamise;
9. olema lojaalne Eesti riigile;
10. andma vande: „Taotledes Eesti kodakondsust, töotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale.”

Isikutele, kes taotlevad kodakondsust kahe ülejäänud protseduuri põhjal esitatakse märkimisväärselt vähem nõudmisi, mida nad peavad täitma.

Kõige enam vaieldud nõudmised kuuluvad Eesti keele oskuse valdkonda ja Eesti põhiseaduslikku korda. Tänapäeval on Eesti keele oskuse nõudmised järgnevad (kodakondsuse seadus § 8):

- kuuldu mõistmine (ametlik avaldus ja teadaanne; ohu- ja hoiatusteated, uudised, sündmuste kirjeldused ja nähtuste seletused);

- kõnelemine (vestlus ja jutustus; küsimuste, seletuste, oletuste ja käskude esitamine; arvamuse avaldamine; soovide väljendamine);
- loetu mõistmine (ametlik avaldus ja teadaanne; avalik teade, uudis, näidisvorm, ajakirjanduslik artikkel, sõnum, kataloog, kasutusjuhend, liiklusteave, küsitlus, protokoll, eeskiri);
- kirjutamine (avalduse, volituse, seletuskirja, eluloo kirjutamine; ankeedi, elukondliku blanketi, testi täitmine).

Taotleja peab samuti teadma:

1. Eesti riigikorra põhialuseid, mis on sätestatud põhiseaduse I ja III peatükis;
2. igäühe põhiõigusi, vabadusi ja kohustusi, mis on sätestatud põhiseaduse II peatükis;
3. Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtu pädevust vastavalt põhiseadusele;
4. Eesti kodakondsuse omandamise, saamise, taastamise ja kaotamise tingimusi ning korda vastavalt kodakondsuse seadusele.

Isikud, kes on omandanud põhi-, kesk- või kõrghariduse eesti keeles, ei ole kohustatud eksamit tegema.

On olemas naturaliseerimise erisätted alaealisele, kes on sündinud Eestis pärast 26. veebruari 1992. Sellisele alaealisele antakse kodakondsus ilma eksamiteta, kui:

1. seda taotlevad temale vanemad, kes sooviavalduse esitamise hetkeks on elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks;
2. seda taotleb temale teda üksi kasvatav vanem või lapsendaja, kes sooviavalduse esitamise hetkeks on elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks.

On mõned erandid, mis on võimaldatud teatud kindlatele kodakondsustaotlejate rühmadele ja mis enamikus tähendavad nõuete tühistamist või kergendamist eksamineeritavatele:

- isikud, kes on sündinud enne esimest jaanuari 1930;
- piiratud teovõimega täisealised isikud, kes taotlevad Eesti kodakondsust, näiteks sügava või raske puudega isikud, kes ei ole võimelised täitma neid tingimusi tervislikel põhjustel ja keskmise puudega isikud, kes ei ole võimelised täitma neid tingimusi põhjuseks nägemis-, kuulmis- või kõnehäired.

Kodakondsust ei anta isikutele, kes:

1. on Eesti kodakondsuse või seda tõendava dokumendi taotlemisel valeandmete esitamisega varjanud asjaolusid, mis välistavad talle Eesti kodakondsuse andmise või taastamise või oleksid välistanud talle Eesti kodakondsust tõendava dokumendi väljastamise;
2. ei järgi Eesti põhiseaduslikku korda või ei täida Eesti seadusi;
3. on tegutsenud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu;
4. on toime pannud kuriteo, mille eest talle on mõistetud vabadusekaotus kestusega üle ühe aasta ja kelle karistus ei ole kustunud või keda on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest;
5. on töötanud või töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses;
6. on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes, sealt reservi arvatud või erru läinud, samuti tema abikaasale, kes on saabunud Eestisse seoses sõjaväelase lähetamisega teenistusse, reservi või erru;
7. kelle vanemad või lapsendaja või eestkostja või eestkostetasutus esitasid talle Eesti kodakondsuse taotlemisel valeandmeid asjaolude kohta, mis omavad tähtsust Eesti kodakondsuse andmise otsustamisel.

Eesti kodakondsus võidakse anda või taastada välisriigi relvajõududest erru läinud isikule, kes on olnud sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikuga abielus vähemalt viis aastat ja see abielu ei ole lahutatud. Eesti kodakondsus võidakse erandina anda või taastada isikule, keda on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest ja kelle karistus on kustunud, võttes arvesse kuriteo toimepanemise asjaolusid ning süüdlase isikut.

On kaks põhilist viisi Eesti kodakondsuse kaotamiseks:

- Eesti kodakondsusest vabastamisega (KS § 23-27)
- Eesti kodakondsuse äravõtmine (KS §28). Valitsus võtab isikult kodakondsuse ära, kui ta on:
 - astunud Eesti kodanikuna välisriigi riigi- või sõjaväeteenistusse Vabariigi Valitsuse loata;
 - astunud välisriigi luure- või julgeolekuteenistusse või relvi valdavasse ja sõjaväeliselt korraldatud või sõjalisi harjutusi harrastavasse välisriigi organisatsiooni;
 - püüdnud vägivaldsel teel muuta Eesti põhiseaduslikku korda;
 - Eesti kodakondsuse saamisel või taastamisel varjanud valeandmete esitamisega asjaolusid, mis oleksid välistanud talle Eesti kodakondsuse andmise või taastamise;
 - mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest.

Need äravõtmise põhjused ei rakendu sünnijärgsetele kodanikele. Kellelki ei tohi veendumuste pärast võtta Eesti kodakondsust.

On veel kolmas õiguslik viis kodakondsuse kaotamiseks. Kodakondsuse seaduse § 29 kohaselt loetakse isikud Eesti kodakondsuse kaotatuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks. Seda sätet on juristid tõsiselt kritiseerinud (vt nt Põld 2001). Praktikas keegi ei saa jääda kodakondsusest ilma automaatselt, isegi „loobumine” peab olema avaliku võimu poolt dokumenteeritud. Samuti on probleemne selle sätte kooskõla põhiseadusega nii sünnijärgse kodakondsuse äravõtmise keelu kui veendumuste pärast kodakondsuse äravõtmise keelu osas.

7.2. Kodanikuseisundi õiguslik sisustamine

Põhiõigused on Eestis tagatud kõigile. Põhiseaduses (§ 9-12) seisab: „kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. [Põhiseaduses] loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Õigusi ja vabadusi tohib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust.” Lähtuvalt põhiseadusest omab Eesti kodanik õigust vabalt valida oma tegevusala, ametit ja töökohta. Kui seadus ei sätesta vastupidist, on välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel samad õigused (§ 29).

Põhiseaduslikult on küll olemas vahendid, mis võimaldavad kohelda kodanikke ja mittekodanikke sotsiaalse kodakondsuse osas erinevalt, kui seadustes vastavalt sätestada. Siiski ei ole seda võimalust praktikas kasutatud ja saame rääkida kodanike ja mittekodanike põhiliselt sarnasest kohtlemisest kodaniku- ja sotsiaalõiguste vallas.

Eesti kodanike eriõigused on piiratud ja väljenduvad põhiseaduse tasemel järgmises.

- Ühtki Eesti kodanikku ei tohi Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast (§ 36);
- Ühtki Eesti kodanikku ei tohi välisriigile välja anda muidu, kui välislepingus ettenähtud juhtudel ning vastavas lepingus ja seaduses sätestatud korras; Väljaandmise otsustab Vabariigi Valitsus (§ 36).

- Erakondadesse võivad kuuluda ainult Eesti kodanikud (§ 48);
- Eesti kodaniku kohus on olla ustav põhiseaduslikule korrale ning kaitseda Eesti iseseisvust. Kui muid vahendeid ei leidu, on igal Eesti kodanikul õigus osutada põhiseadusliku korra vägivaldsele muutmisele omaalgatuslikku vastupanu. Eestis viibivad teiste riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda (§ 54-55).

On üks säte, mis annab eriõiguse etnilistele eestlastele.

- Igal eestlasel on õigus asuda Eestisse (§ 36).

On veel rida kodanikuseisundi eelseid, mis seisnevad ligipääsus riigivõimu ja avaliku teenistuse ametikohtadele. Avaliku teenistuse seadus (§ 14) sätestab, et ametisse võib nimetada ka Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku. Samas täpsustab seadus, et ametisse võib nimetada ainult Eesti kodaniku, kui ametikohal teostatakse avalikku võimu ja kaitstakse avalikku huvi. Sellised ametikohad on seotud ametiasutuste juhtimisega, riikliku järelevalve, riigikaitse või kohtuvõimu teostamisega, riigisaladuse või salastatud välisettevõtlemisega, 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.

Ainult Eesti Vabariigi kodanik:

- võib olla Eesti president (põhiseadus § 79);
- võib valida ja olla valitud Riigikokku (põhiseadus § 60, Riigikogu valimise seadus § 4);
- võib olla kohaliku omavalitsuse volikogu liige (kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus § 5; Euroopa Liidu kodanikud kvalifitseeruvad samuti);
- võib olla presidendi valimiskogu liige (põhiseaduse § 79, Riigikogu valimise seadus § 11, kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus § 14; mõningatesse komisjonidesse kvalifitseerub ka Euroopa Liidu kodanik);
- võib olla avalikus teenistuses näiteks nt olla riigiametis ja kohaliku omavalitsuse volikogus (avaliku teenistuse seadus § 14);
- võib tegutseda riigikontrolörina (riigikontrolli seadus § 19);
- võib tegutseda õiguskantslerina (õiguskantsleri seadus § 6);
- võib tegutseda riigiprokurörina (prokuratuuriseadus § 15);
- võib olla Eesti Panga president, nõukogu esimees või liige (Eesti Panga seadus §7, 8, 10);
- võib tegutseda kohtunikuna ja vandekohtu liikmena (kohtute seadus § 47);
- võib tegutseda notarina (notariaadiseadus § 6);

- võib teenida politseis (politseiteenistuse seadus § 8);
- võib töötada kohtutäiturina (kohtutäituri seadus § 10);
- võib olla ülikooli või rakenduskõrgkooli rektor (ülikooliseadus § 18; rakenduskõrgkooli seadus § 8);
- võib olla Eesti Teaduste Akadeemia liige (Eesti Teaduste Akadeemia seadus § 5);
- võib olla Eesti Televisiooni või Eesti Raadio nõukogu või juhatuse liige (ringhäälinguseadus § 31, § 32.2);
- võib olla valla- või linnasekretär (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus § 55).

Neid õiguste erisusi on vahel tõlgendatud olulistena – põhiliste piirangutena mittekodanike ligipääsul tööturule. Diskrimineerivad võiksid sellised erisused olla ainult tingimustes, kus Eesti kodakondsuse saamine on jätkade takistustega väga keeruliseks tehtud. Reaalsuses avalikke teenistujaid etnilisel alusel ei värvata. Küll tuleb mainida, et poliitilise ja halduseliidi koosseis ei ole niipalju (või ei ole üldse) kodakondsuse küsimus, vaid mitte-eestlaste piiratud eesti keele oskus raskendab nende ametite saamise ja seda nii igapäevasuhtluse kui erialaste pädevuste omandamise mõttes. Kuivõrd eesti keel on ametlik riigikeel, jäävad suhteliselt hästi makstud ja prestiižsed positsioonid, mis nõuavad kõrgel tasemel pädevusi, kättesaamatuks nendele mitte-eestlastele, kes ei ole keelt omandanud. Vene poliitikud, kes on elanikkonnale kinnitanud, et vene keele riigikeeleks saamine on ainult aja küsimus, on osutanud venelastele karuteene (pidurdades nende eesti keele õpet).

Ajalooliselt sätestati piiranguid ka välismaalaste maa omamise õigusele (vt nt välismaalasele, välisriigile ja juriidilisele isikule kinnisomandi üleandmise kitsendamise seadus 1996 § 2). Maareformi seaduse (1991 § 21) kohaselt oli Eesti kodanik erastamisel eelisolukorras. Samuti kui Eesti riik oli taastatud, said ainult 18-aastased ja vanemad Eesti Vabariigi kodanikud erastamisosakud (nn „kollased kaardid“). Selliste õiguslike meetmete mõju, täiesti arusaadav okupatsioonijärgses kontekstis, on nüüdseks minevikku jäänud.

Kokkuvõttes on Eestis küll mõned erinevused kodanike ja mittekodanike õiguste ulatuses, aga võrreldes paljude teiste Euroopa riikidega on kodaniku ja püsielaniku seisundites märgatavalt vähem erinevusi.

Euroopa Liiduga ühinemise kontekstis on Eesti kodakondsuse õiguskeskkonna areng juba niigi tagasihoidlikke kodanike ja mittekodanike õigusseisundi vahesid veelgi vähendanud. Ühinemise ettevalmistamisel tuli liberaliseerida varem põhiliselt kodanikele reserveeritud kutsealasid (näiteks advokaadid), liikmelisuse ajal on Eesti sisse viinud Euroopa Liidu ühtse

püsielaniku seisundi, mis annab oluliselt suuremad liikumisvõimalused enamikule välismaalastele (vt täpsemalt Ester 2009 siinses numbris).

Eesti liitumine Euroopa Liidu tõi kaasa ajutise muutuse naturalisatsiooni-mahus, mis põhines Eesti kodanikele EL-i kodakondsusest tulenevatel vaba liikumise ja vabama tööhõive eelistel alates 2004. Nende õiguste laiendamine ka mittekodanikest alalistele elanikele Euroopa Liidu ühtse püsielaniku seisundi siseseviimisega 2006 taastas varasema olukorra.

Õigushüvede mahul põhinevatele instrumentaalsete kaalutluste mõjule kodakondsuse omandamisel (vt Kalev 2006a) võime leida kinnitust Eesti ja Läti naturalisatsioonistatistikast, kus pärast liitumist 2004 naturaliseerunute hulk tõusis ning pärast vaba liikumist võimaldava Euroopa püsielaniku seisundi siseseviimist 2006 hakkas kiiresti langema (täpset statistikat vt Saarts 2009 siinses numbris). Samas on naturaliseerujate arv ka n-ö tõusuaastail jäänud tagasihoidlikuks ja empiirilised uurimused vähemalt Läti kohta (vt Tönsmann 2009) viitavad, et riigivõimu propageeritud ja ka teatavat ühiskondlikku kandepinda omavate instrumentaalsete kaalutluste kõrval mõjutavad paljude naturaliseeruda või mitte naturaliseeruda otsustajate valikut tugevalt isiklik enesemääratlus, ühiskonna tajumise viis ja naturalisatsioonile omistatav emotsionaalne tähendus.

8. Kodakondsus sotsiaalse praktikana

8.1. Tsiiviilne ja sotsiaalmajanduslik seisund

Tsiiviilse kodakondsuse osas Eestis erisused sisuliselt puuduvad, seda nii kodakondsuse kui rahvuse alusel. Tavaliste inimõiguste osas ei ole kodanike ning pikaajaliste elanike inimeste vahel suuri erinevusi. Tsiiviil- ja poliitilise õiguse lahusus on olnud ühiskonna stabiilsuse üks alustalasid. Eesti põhiseaduse paragrahv 28 sätestab, et Eesti kodanikul on õigus riigi toele vanaduspensioni, invaliidsuspensiooni, toitjakaotuspensiooni ning vajadusele põhineva pensioni saamisel. Samad õigused laienevad tegelikkuses seaduste alusel ka Eestis elavaile mittekodanikele.

Taasiseseisvusjärgne Eesti valitsus on järginud liberaalset sotsiaalpoliitikat, mis põhineb eeldusel, et parim võimalus inimeste töemotivatsiooni tagamiseks ja nende võrdseks kohtlemiseks on pakkuda võimalikult vähe sotsiaaltoetusi. Selles kontekstis on raske rääkida sotsiaalsest kodakondsusest marshallilikus tähenduses, kuna toetused on tegelikult piiratud; aga olemasoleval kujul on nad kättesaadavad hoolimata rahvusest. Küll on võimalik täheldada erinevusi elanikkonnarühmade faktilises elatusasemes.

Kodakondsuse mõju mitte-eestlastest etniliste gruppide elustandarditele Eestis on kaua ümbritsetud mitmed müüdid (Semjonov 1998) ja võiks oo-

data, et eriti suur vene elanikkond on nii majanduslikult kui sotsiaalselt jäänud eelistatud gruppidele tahapoole (Aasand, Fløtten 2001:1023-1049). Huvi on peamiselt keskendunud etnilise kuuluvuse mõjule mitte-eestlaste majanduslikule ja sotsiaalsele seisundile kodakondsuse alusel (Andersen 1998, Semjonov 2000).

Riikliku poliitiline ja halduseliidi koosseis Eestis ei ole „hulga klauslite“ tulemus, vaid väljendab rahvusliku eliidi kujunemise väga spetsiifilisi tingimusi okupatsioonijärgses raamistikus. Anton Steeni tähelepanekud viitavad õnnestumistele ja ebaõnnestumistele eliidi taasrahvustamisel. Näiteks oli 1995 ametnikkonnas etniliste eestlaste osakaal 97%, riigiettevõtetes 80% ning poliitilistes erakondades ja liikumistes 83% (Steen 1997: 5). Pilt muutub mitte-eestlastest uue, kommunistliku tagapõhjata eliidi tekkega, mis näitab mõningat arengut uute vähemuste konsolideerimisel. Areng on siiski ennekõike toimunud erasfääris. Poliitikas pole Venes parteidel, millel potentsiaalselt oleks 15-17% häältest parlamendivalimistel, ei ole pärast edu 1990.-te teisel poolel koostöö õnnestunud, küll on eestivenelased saanud esindatud Keskerakonna kaudu. Mõnevõrra positiivsem on olukord riigi- ja kohaliku ametkonna osas.

Uuringute tulemused näitavad, et kehvade majanduslike olude puhul ei ole kodakondsus nii suur näitaja, kui seda algselt oletati. Pikas perspektiivis mõjutab see aga kindlasti integratsiooni. Korrelatsioon Eesti passi omamise ning parema majandusliku toimetuleku vahel ei ole lineaarne. Sotsiaalse ja majandusliku edukuse jaotus kogukondades ei sõltu järgalt rahvusest. Inimesed kellel on ja kellel pole Eesti kodakondsust moodustavad majanduslikke hierarhiaid ka oma kuuluvusgruppide siseselt.

Kodakondsus	Sissetulek vähem kui 1000 krooni	Sissetulek 1001-3000 krooni	Sissetulek üle 3000 krooni
Eestlased, Eesti kodanikud	24%	60%	16%
Mitte-eestlased, Eesti kodanikud	14%	72%	14%
Ilma kodakondsuseta isikud	31%	65%	6%
Venemaa kodanikud	23%	74%	3%

Tabel 4. Pereliikme sissetulek kodakondsuse alusel (2002). Allikas: Pavelson, Luuk 2002: 95.

Keskeltläbi on mitte-etnilised Eesti kodanikud isegi etnilistest paremal järjel. Kuid samas moodustavad mitte-eestlastest Eesti kodanikud vaid kolmandiku kogu mitte-eestlastest. Neile inimestele pole kodakondsus mitte niivõrd eduka toimetuleku eelduseks kui võrd pigem varasema sotsiaalse kapitali kogumise ning adapteerumisvõime rakendamise tulemus (Pavel-

son, Luuk 2002: 97). See tähelepanek haakub hästi ka Titma ja Tarapido varasemate järeldustega (2003). Siiski on rahvusel ja kodakondsusel staatuse määratlemisel küllaltki väike roll. Kui põhirahvusesse mittekuulumine võimaldab edukalt ennustada inimese potentsiaalset vaesust või töötust, siis kodakondsuse põhjal inimesi „võitjateks“ ning „kaotajateks“ liigitada ei saa. Põhirahvusest inimesed saavad enamasti suurema tõenäosusega tööd juhtivatel kohtadel ning olulisemates valdkondades, samas kui kodakondsus suurendab võimalust omandada elukutset ning omada materiaalseid väärtusi (Titma, Trapido 2003: 317).

Viimastel aastatel on vahed tööturu tipp-positsioonide hõivamisel vähenenud. Kui aastal 2001 töötas juhtide või tippspetsialistidena veidi alla 30% eestlastest, mitte-eestlastest aga 15%, siis aastal 2006 olid vastavad näitajad 31% ja 19%, ehk vahe kahanes 2-kordsest 1,6-kordseks. 20–34-aastaste osas vähenes vahe järgmiselt: kui aastal 2001 olid 26% noortest eestlastest juhid või tipp-spetsialistid, noorte mitte-eestlaste seas oli neid aga vaid 10%, siis 2006. aastal olid vastavad suhtarvud 30% ja 17%; ehk teisisõnu noorte eestlaste 2,6-kordne ülesindatus tööturu tipp-positsioonidel kahanes 1,8-kordseks.

	Töötuse tase		Tippspetsialistide ja juhtide osakaal	
	Tööealised (vanuses 15–74)	Noored (vanuses 15–29)	Tööealised (vanuses 15–74)	Noored (vanuses 20–35)
Eestlased	7,8	14,7	11,3	11,1
Mitte-eestlased	14,6	23,0	7,1	5,9
Eesti kodakondsusega	12,3	17,3	9,8	8,0
Määratlemata kodakondsusega	16,8	26,2	4,5	3,4
Muu riigi kodakondsusega	5,7	26,8	7,5	15,8

Tabel 5. Töötuse tase ning tippspetsialistide ja juhtide osakaal rahvuse ja kodakondsuse alusel. Allikas: Eesti inimarengu aruanne 2007.

Tabelis 5 on esitatud mitte-eestlaste väljavaated kõrgele positsioonile ja töötuse risk võrreldes eestlaste omadega perioodil 2001–2006. Tõenäosus osutada ametiredeli tipp-positsioonil olevaks on mitte-eestlastel eestlaste omast märkimisväärselt väiksem ka võrdse inimkapitali puhul, olgu see mõistetud kitsas või laias tähenduses. Riigispetsiifilise inimkapitali olemas-

olul (tabelis tähistab seda keeleoskus ja Eesti kodakondsus) kahaneb eestlaste eelis mitte-eestlaste ees.

8.2. Kodanike ja mittekodanike sotsiaalkultuuriline seisund

Kõigil inimestel on Eestis õigus viljeleda oma rahvuskultuuri. Igaühe sel-lealased õigused üksikisikuina on tagatud põhiseaduslikult. Vähemusrah-vustel on ka vabatahtliku kogukondliku omavalitsuse õigus vastavalt vähe-musrahvuse kultuuriautonomia seadusele. Viimast on kasutanud mitmed rahvakillud, mitte aga suurim vähemus venelased, kelle organiseerumine on takerdunud sisemisse rivaalitsemissesse ja kohtuvaidlustesse.

Kodanikusolemise potentsiaalne oluline mõjutaja on kodanikuharidus. Ka Eestis on ühiskonna- või kodanikuõpetus hariduse ametlikuks osaks. Kuid „hea kodaniku“ mõiste ning ühiskondlik asetus on praeguses avalikus dis-kussioonis vägagi tahaplaanile jäänud. Ainemaht on väike ja õpi-eesmärgid hiiglaslikud, tulemuseks on eklektiline ja tehniline pädevus, mis tegeliku kasutusega paremal juhul nõrgalt seotud (vt nt Kalev 2005, 2006a).

Akadeemilised arutelud keskenduvad peamiselt keelelistele ning kulutuuri-listele lõimemehhanismidele. Kodanikuühiskonna uurimused näitavad, et on selge vahe erinevates ühiskondades sündinud ja kasvanud inimeste vahel. Mitmete ühiskondlike, kulutuuri- ja poliitiliste oskuste puudumine on postkommunistliku ühiskonna elanikele suureks koormaks. Eestil tuleb samaaegselt toime tulla kahe üleminekuga, kujundades nii rah-vusriiki kui ka mitmepalgelist demokraatlikku ühiskonda.

Alates 2000. aastast on Eestil riiklik mitte-eestlaste integratsioonistratee-gia, mis sai järje uue lõimumiskavaga 2008. Mõlemad dokumendid kes-kenduvad Eesti ühiskonna taasloomisele. Üldiste arusaamade kohaselt saab ühiskond tõhusalt toimida vaid siis, kui selle osalised jagavad sarnast avalikku poliitilist ja kultuurilist keskkonda. Ühtne aluspõhi loob pinnase vastastikuseks kultuuriliseks interaktsiooniks ning tagab erinevatele rah-vusrühmadele turvatunde. Riikliku programmi sisuks on erinevate indivii-dide integreerimine ühtselt tugevasse ühiskonda. Jagatud ühine ühiskond-lik ja kultuuriline ruum on territoriaalselt piiritletud Eesti Vabariigiga ning baseerub ühisele avalikule kommunikatsioonikeelele, milleks on eesti keel.

Kodanikel ja mittekodanikel on võrdne õigus osaleda sotsiaalses ning poliit-ilises sfääris, erandiks on vaid erakondadesse kuulumine. Kõik muud poliitilised tegevused on lubatud. Püsiva elamisloa omanikel on võrdselt Eesti kodanikega lubatud organiseerida ning osaleda massiüritustel, kogunemistel, massikogunemistel, demonstratsioonidel, marssidel, religioossetel ko-gunemistel ning muudel üritustel (avalike kogunemiste seadus § 6 lg 4).

Realses osaluses on rahvuskuuluvuse ja kodakondsuse alusel teatud vahed. Eestlastest kodanike aktiivsus on teistest suurem, ent andmed näitavad ka teistest rahvustest Eesti kodanike suuremat aktiivsust ülejäänud ühiskonnarühmadega võrreldes. Marginaliseerunuimad rühmad on ootuspäraselt kodakondsuseta isikud ja Vene kodanikud.

Rahvus ja kodakondsus		Eestlased	Teisest rahvusest EV kodanikud	Kodakondsuseta	Vene kodanikud	Kõik vastajad
Osalemine kodanikeühendustes	Ei osale	17	10	10	9	15
	Osaleb ühes	47	59	59	70	52
	Osaleb mitmes	36	31	30	21	34
Osalemine ühenduste üritustel	Ei ole osalenud	69	77	83	90	73
	Osalenud ühes	22	17	15	8	19
	Osalenud mitmetes	9	7	3	2	8
Osalemine massiüritustel	Ei ole osalenud	22	52	73	73	35
	Osalenud ühes	28	27	12	21	26
	Osalenud mitmetes	50	21	15	7	39

Tabel 6. Erineva rahvuse ja kodakondsusega inimeste osalusaktiivsus. Allikas: Integratsioonimonitooring 2008

Tekib küsimus, miks on mittekodanikud vähemaktiivsed liituma organisatsioonide ning poliitiliste liikumistega. Loomulikult on paljudel organisatsioonidel ja liikumistel olemas liikmemaksud, kuid uurimustest ei ilmne, et mittekodanike elujärg oleks oluliselt kehvem ega võimaldaks neile sellist väljaminekut. Seega tundub pigem, et tegu on põhirahvusest üldisemas plaanis väiksema ühiskonda integreerumisega nii mõneski valdkonnas. See võib omakorda avaldada mõju erinevate ühiskonnarühmade otsustusvõimele. Eestlastel võib tänu aktiivsusele olla olulistele otsustele suurem mõju kui väiksema aktiivsusega vähemusrahvustel.

Tuleb rõhutada, et nii Eestis kui Lätis on inimeste kõrvalejäämise peamiseks põhjuseks tervikuna suhteliselt madal poliitiline ning ühiskondlik aktiivsus, sõltumata rahvustunnusest. Samas tundub, et mittekodanikud ja mitte-eestlased on sagedamini ühiskonna eri tasanditel vähem kaasatud. Neil on suurem hirm töötuse ees, nad on ühiskondlikult ja poliitiliselt vä-

hem aktiivsed ning kurdavad sagedamini, et majandusraskused takistavad nende ühiskondlikku elu.

9. Eesti kodakondsusideoloogia lätteist

Küsid, milline võiks olla ajaloo, mineviku mõju kaasajale mitmikkodakondsuse soosimise või siis tõrjumise vaatenurgast, on esitatud vastukäivaid hüpoteese. Ühe vaatenurga kohaselt peaksid ebamääraste ja ebastabiilsete piiridega riigid toetama mitmikkodakondsust, mis vastab nende ajaloolisele kogemusele. Teiselt poolt on esitatud arvamus, et taolistel hägusatel riikidel peaks olema eriti vastumeelt oma riiklust „laiali jagada” sel moel, et sallitakse seda, et nende kodanikud on mitme riigi kodanikud. Näib et just viimane hüpotees vastab enam tegelikkusele. Kõik postkommunistlikud riigid, Ungari ja Slovakkia välja arvatud, lubavad oma kodanike mitmikodakondsust vaid erandjuhtudel (Liebich 2005).

Kodakondsuse käsitlemisel eestlaste (ja ka lätlaste) äärmise konservatiivsuse kaudu on tõstetud esile eelkõige nn kultuurrahvastele (*kulturnation*) omast riikluse tekkimise loogikat. Kuid piirkonnas nagu Baltimaad, kus geopoliitilise keskkonna keskne konstant on olnud „piiripealsus,” saab kodakondsusest rahvusliku iseolemise, enesemääramisõiguse teine „nimi.” Individuaalsed õigused transformeeruvad siin hoopis vahetumalt kollektiivseteks õigusteks (enesemääramisõiguseks). Just (rahvuslike) kollektiivste õiguste ebakonkreetsus ja kui samal ajal individuaalsete (kodanike) õiguste fundamentaalsuse rõhutamine ka rahvusvahelises plaanis on teinud poliitilisest kodakondsusest ühe Eesti suveräänsuse nurgakivi. Sellele toetuv argumentatsioon on olnud edukas seni, kuni rahvusvaheline õigus ja poliitiline suveräänsus on olnud tihedalt seotud, st esimene on toetanud viimast.

Alates 13. sajandist kuni 20. sajandini kuulus maa-alal, kus kujunes eestlaste etnos, poliitiline võim teistele, juba oma riikluse loonud rahvastele. Etnilisele eestlasele oli alates 19. sajandist kättesaadav „subjektsus,” mida Põhjamaades on nimetatud ka „talupojakodakondsuseks” (*peasant citizenship*). Pärast isikliku vabaduse saavutamist 19. sajandi algul ta võis talupoeg kohalikus omavalitsuses valla tasandil kaasa rääkida. Eestlaste etniline asuala ja tulevase riikluse aluseks olnud territoorium ühendati regionaalset autonoomiat omanud tervikuks alles 1917. aastal. Territoriaalse identiteedi toetuspunktiks, mida hakati nimetama ka „rahvuslikuks” kujunes eelkõige keeleline ja ka kultuuriline identiteet. Eesti riiklust aga ei peetud reaalseks, poliitiline identiteet seostus tsaaririigiga. Juhtivad juristid, nagu nähtavasti enam eestlasi pidas kodumaaks, oma riigiks Vene impeeriumi. Venemaa pealinnas Peterburis kogunenud eesti juristide tuumiku moodustatud komisjon, kes hakkas kavandama rahvuse tulevikku, oli „impeeriumimeelne.”

Tulevaste Tartu Ülikooli professorite ja Eesti poliitikute (Piip, Maim jt) juhitud komisjon arendas ideed, et Venemaast peab saama föderaalne riik, kuid Vene keskvalitsus lükkas tagasi kõik katsed koostada Venemaa koosseisu kuuluvate autonoomsete Eesti ja Läti põhiseadusi (Mälksoo 2008: 88-89).

Kodakondsuse valdkonna huvikeskmes püsib poliitiline kodakondsus. Selle peamiseks põhjuseks oli vajadus pärast NSVL-i lagunemist sõjaeelse Eesti Vabariigi traditsioonidele toetudes taastada täiemahuline rahvusriik ja samas arendada rahvuslikke sotsiaalpoliitikaid. Mitmikkodakondsuse ja sellega seotud küsimusi on tavaliselt arutatud samast loogikast lähtudes. Eesti Vabariigi seadused mitmikkodakondsust ei luba. Eesti kodanikkonna kujundamise alusprintsipi on *ius sanguinis* põhimõte. Samal ajal on teravnenud vajadus kohaneda üleilmastuva maailma praktiliste probleemide ja vajadustega. Konflikti tuum seisab aga selles, et Eesti, väga väike, noor ja endiselt habras rahvusriik põrkab praktiliste vajaduste ja rahvusvahelise ühenduste survele. Mitte veel toime tulnud Nõukogude okupatsiooni pärandiga, põrkame nüüd mitte vähem dramaatilise üleilmastumise väljakutsetele.

Eesti tänast kodakondsusideoloogiat ei saa tuletada vaid kaugemast ajaloost. ENSV „kodaniku” identiteet oli Nõukogude Liidus harrastatud sotsialistlikele printsiipidele rajatud rahvuspoliitika ja halduse „natsionaliseerimise,” rahvuslikustamise jätk. Sellel kodanikukäsitlusel, mis ei rajanenud kaasaegsele arusaamale riigi ja kodaniku vahekorra, oli siiski oluline instrumentaalne mõju ka NSV Liidu lagunemise järel kujunenud kodanikuideoloogiate sisudele (O’Loughlin, Kolossov, Tchepalyga 1998).

Tänane probleem on just suuresti selles kuidas seda ideologiseeritud kodakondsuse nägemust siduda modernse rahvusriigiga (Burchell 1995: 557; Torre 1995: 114). Sellest vaatenurgast on post-imperiaalse rahvusriigi ehitamine Balti riikides väga huvitav ja uurimist vääri nähtus (Feldman 2000, Smith 1997, Laitin 1998). Eestis on mitmed sellega liituvad probleemid selgemini kombatavad ja enam nähtavate tagajärgedega kui mitmetes teistes riikides (Vetik 2002: 56-60). Kodakondsuse kuvand asetab selle tihedasse seotusesse Ida-Euroopa rahvusriikide tulevikuga. Kodakondsuse sisulise arendamise perspektiivid on paremini arusaadavad kaasamise kontekstis ja kodanikuks olemise taasmõtestamist on otstarbekas vaadelda kontekstis, mis hõlmab nii elanikkonna kaasamise kui väljajätmise praktikaid, olles suunatud konkreetsete suhete, õiguste ning õiguspärasuste konsolideerimisele uusaasukate ja peremeesrahva suhetes.

10. Eesti kodakondsuspoliitika väljakutsed muutuvast maailmas

Postkommunistliku Eesti (ja ka Läti) kodakondsuspoliitikat on valdavalt ning mitmeti ka põhjendatult käsitletud Nõukogude impeeriumi lagunemise järgsete sundkäikudena (Barrington 1995). Kõrvuti arutlustega, et tegemist oli eelkõige põhirahvuse nagu leedulased egostliku käitmisega, eesmärgiga kaitsta oma etnose privileege ja heaolu¹ (Wistrich 2004), on ka autoreid, kes seostavad Eesti kodakondsuspoliitika otseselt Venemaa kodakondsusseadusega ja sooviga vältida mitmikkodakondsust (Thompson 1998).

Uute Euroopa Liidu liikmesriikide poliitilise arengu, sh kodakondsuspoliitika üheks spetsiifiliseks jooneks on peetud seadusloome hüvitavat (*Wiedergutmachung*) ehk restitutsioonilist funktsiooni (Liebich 2005). Võrreldes teiste Ida- ja Kesk-Euroopa post-ommunistlike riikidega, leidsid Eesti ja teised Balti riigid end pärast 1991. aastat palju enam keerulisemast olukorrast. Balti rahvaste rahvusliku sõltumatuse ja riikluse taastamine oli poliitikutele ja õpetlastele väljakutse väga mitmes plaanis (Heidmets, Lauristin 2002). Taasiseseisvumise ideoloogia kohaselt oli riikide järjepidevuse peamiseks kandjaks kodanikkond (Mälksoo 2005). Lääne inimõiguste organisatsioonide esindajad ja sotsiaalteadlased, kes pidasid esmatähtsaks mittekodanike poliitiliste õiguste kaitstust, suhtusid Eesti kodakondsuspoliitikasse vägagi kriitiliselt (Ruutsoo 2002).

Eesti kodakondsuse arhitektuuri vaatenurgast on oluline rõhutada, et levinud kujutlus rigiidsest, kohustavast „järjepidevusest,” mis ei ole jätnud Eestile võimalusi olla paindlik, moderniseerida oma seadusandlust, varjab Eesti kodakondsuspoliitika tegelikke põhjusi. Tõigale, et Eestil on olnud lausa kohustus olla „paindlik,” on osutanud ka Lauri Mälksoo. Humanitaarsetel ja poliitilistel kaalutlustel võttis rahvusvaheline kogukond seisukoha, et Läti ja Eesti rahvastikus Nõukogude okupatsiooniperioodil toimunud muudatusi ei saa riigi järjepidevuse argumendiga lihtsalt minema pühkida. „Lisaks inimõigusi puudutavatele kaalutlustele sai selgeks ka see, et sellise suure elanikkonna osa pikaajaline kõrvaletõrjumine võiks lõpuks ohustada ka Läänemere piirkonna rahu ja julgeolekut. Muutunud ühiskondlikud ja poliitilised olud mõjutavad inimeste käsitlust õigusest. Seega olid Eesti ja Läti küll taastatud riigid, kuid neile ei antud täielikku vabadust oma kodakondsuspoliitika korraldamisel. Sellega on hüljatud kodakondsuse järjepidevuse põhimõtte fundamentalistlik tõlgendus.” (Mälksoo 2005)

Eesti kodakondsuspoliitika ümber vallandunud elava mõttevahetuse (Smith jt 1998) peamiseks probleemiks oli okupatsioonijärgse üleminekulise koda-

¹ Leedu probleemid tulenevad suuresti vaidlustest seoses Vilniusega, mille elanikkonnast leedukad moodustasid enne sõda vaid kümnendiku.

kondsusrežiimi ühiskonda stabiliseeriva ja julgeolekustava (Ruutsoo 2007) rolli esiplaanile seadmine. Eesti kodanikonna restitutsioon kindlustas väga keerulises olukorras rahvusliku arengu võimaluse, eduka tagasitulek „Lääne maailma,“ eduka integreerumise rahvusvahelisse ühiskonda, Euroopa Liidu ja NATO liikmelisuse saavutamise (Hasselblatt 1996). Samas on ilmne, et Eesti kodakondsuspoliitika oli mitmes suhtes vähepragmaatiline ja paindumatu, arvestamaks, et Eestisse Nõukogude aastail elama asunud moodustasid üsna kirju koosluse. Rahvusradikaalsed poliitikud kasutasid aga hirne venekeelse elanikonna kõige impeeriumimeelsema osa ees poliitilistes propagandistliku vahendina võitluses võimu eest (Ruutsoo 1998).

Sõja järel Eestisse elama asunud immigrandid, kes kasutasid „võrdsete õiguste“ retoorikat, nõudsid vene keele kuulutamist riigi teiseks ametlikuks keeleks, proportsionaalset esindatust valitsusasutustes ja proportsionaalset toetust Vene kultuuri edendamiselele jne. Tõsajaks aga jääb, et vaatamata kohati teravale kriitikale on Eesti suutnud aluse panna Euroopa Liidu väärilisele kaasaegsele riiklusele (modernsete poliitikate raamistikule).

Kokkuvarisenud NSV Liidu järgse Venemaa retooriline surve, mis ründas Eesti riigi kodakondsuspoliitika väidetavat ebaõiglust, seadis eesmärgiks mitte rahvukaaslaste õiguste kaitsmise, vaid lootis sundida Eestit andma impeeriumi varemtegelikust abist ilma jäänud endistele Nõukogude kodanikele mistahes mõõndusteta Eesti Vabariigi kodakondsust. Venelaste õiguste „kaitsjaks“ Eestis sai valdavalt mitte-eestlane kes oli jäänud Vene meedia loonud mõjuvälja (Jakobson 2002: 32-34). Kuivõrd kaasmaalaste õiguste kaitsmise ja kodanikuõiguste diskursust, mis pidi kaitsma eelkõige üksikisikute õigusi, väljendas eelkõige naaberriik, siis taotleti vähemusrühmale kollektiivseid õigusi, mis lubanuks kokkuvõttes hakata mõjusalt kaasa rääkima Eesti poliitilise tuleviku kujundamises. See, mida Venemaa pakkus või isegi nõudis, oli teooria keeles midagi, mida võiks iseloomustada Arend Lijpharti „jagatud võimu“ konsotsiaalse mudeli vahendusel (Lijphart 1991), millega oleks kindlustatud kolonistidele, st vähemusele võim Eesti Vabariigi kodanike saatuse üle.

Eesti postkommunistliku demokraatia poliitilise stabiilsuse üheks väidetavaks alustalaks on elanikkonna selgepiirilise segmenteerimine, poliitilise kodakondsuse ja muude/teiste ühiskonnaliste sidususte ja liikmelisuste (*membership*) lahushoidmine ning rõhutamine, et poliitilise kodakondsuse ja teiste kodakondsuse vormide vahelised seosed ei ole ühiskonna arengus olemuslikult olulised (poliitiline võõrandumine ei kahjusta teisi osalemise vorme). Teiste sõnadega: poliitiline kodakondsus on „puhas“ juriidiline norm, mille implikatsioonid teistele kuuluvuste (*belonging*), liikmelisuste (*membership*) ja lõimituse (*embeddedness*) kui ühiskonna sidususe vormi-

de/viiside suhtes on vähetähtsad või teisejärgulised. Väide ise on teoreetilises plaanis, nii nagu seda kinnitavad arvukad uuringud ja autorid mujal maailmas, kaheldav.

Eesti postkoloniaalsetes oludes on kodakondsuse saamise eeldused olnud väga mitmesugused (sh on rakendatud optsiooni: umbes 30 000 uut kodanikku sai passi Eesti Vabariigi väidetava toetamise eest, kui nad võtsid Eesti Komitee jagatava isikutunnistuse). Mitmeski mõttes nn venekeelse elanikkonna näol tegemist nõu irredentaga ja seega ei pea sedalaadi sidusest kodakondsuse ja identiteedi vahel olema tõepoolest nii väga lihtsalt avastavad ja regulaarsed Kodakondsus ei pruugi tähendada kõrgemat integreeritust ühiskonda. Eesti kodakondsuse olemasolu on tähtis praktilistel põhjustel (näiteks, olla EL-i kodanik) ja mitte emotsionaalseid vajadusi peegeldavana (Kruusvall 2002). Kuid on võimalikud ka muud seletused. Kodakondsuse positiivse mõju puudumist sotsiaalse siduse dimensioonidele võib seletada ajaloolises kontekstis, nn Nõukogude pärandiga (Kasaru 2007). Eesti tänased probleemid ei tühista aga põhimõttelisi arusaamu ühiskonna struktuurse siduse tingimustest ja vajadust neid arvestada nn stabiilise demokraatia tingimusena (Lockwood 1964). Koos sellega püsib vajadus ka kodakondsuse sisu uuestimõtestamiseks.

Praktilise poliitika kui võimukalkulatsiooni alusena on pikaajaline EL-i, OECD jt soovitusi eiranud positsioon hästi seletatav. See vastas Ian Lustici osalise kontrolli mudelile, mille kohaselt valitseva eliidi võimu sügavalt lõhestunud ühiskonnas toetab majandusfääri jagamine, lisatingimisel, et majanduses tahakse edusamme (Commercio 2008). Küsimus kodakondsusest, selle andmisest pole olnud ju mitte kusagil maailmas millestki vähemast kui poliitilisest võimust. Eestile viimastel aastatel väga mitmetel viisidel antud nõu oma kodakondsuspoliitikat kaasajastada, on jäänud kuulamata, sest poliitilise võimu hoidmine on väärtustest kõrgeim. Eestis on juhtpositsioonil seisnud erakonnad suutnud poliitilise kaasamise tingimuste seadmisel kujundada peaaegu konsensusliku kokkuleppe selles küsimuses, nii et muutuste kõneks võtmise suhtes osutavad paljud võtmepositsioonidel seisvad poliitikud erakordset vastumeelsust.

Kuid viimaste aastate arengud – „Euroopa Liidu kodanikku” vormiv migratsioonipoliitika, omavalitsuste rolli suurendamine (lähimuse põhimõte) jne osutavad, et koos rahvusriikluse rolli nõrgenemisega – selle võimumonopoli taandumisega, sedalaadi väljasulgev poliitika mitte ei tugevda, vaid nõrgendab poliitilise kodakondsuse eliiti võimustavat rolli, end ikka veel jagamatute võimuhete näilisse keskmesse seadvate poliitikute positsioon. Kodakondsust mõtestatakse selles kontekstis üha enam „citizenshipi” ja mitte riikkondluse (nationality) terminites.

Euroopa Liidu kodakondsuse (nagu see avaldub migratsiooniõiguses ja tööturu poliitikas) ja EL-i kodanikuühiskonna arendamine seab väljakutse rahvuslikule etnokoraatlikule või etnodemokraatlikule võimumonopolile, nagu seda ka vahel iseloomustatud (Smootha 2005, Järve 2007). End tõrjutuna või mitte end täisväärtuslikena tundvad elanikud, kes seni olid pidanud otstarbekamaks/targemaks püsida lojaalsetena st olid valinud „lojaalsuse” (*loyalty*), avastasid võimaluste repertuaaris kahe klassikalise vastuseviisi, käitumisstrategia – *exit*i ja *voice*’i alaternatiivid, nagu Hirschman (1970) need võimalused kunagi sõnastas. Eesti Vabariigi mittekodanik, kodakondsusetu isik, on nüüd hoopis vabam hääletama „jalgedega”. Tegelikult hoopis olulisem ja rikkam Euroopa tööturg on talle avatud ka ilma Eesti kodakondsuseta ja nii mõnegi Euroopa riigi kodakondsuse omandamisel pole selle riigi keele oskamisega mingit olulist seost (Hughes 2005). Kuid püsielaniku õiguste laiendamine pole üksnes formaalne õigus või pragmaatiline võimalus. Tegelikult on selline privileeg samm Euroopa kodakondsuse poole – „mittekodaniku” staatuse oluline võrdsustamine kodanikuga, tema tõstmine kõrgustesse, mis vabastab ta asukohamaa kodakondsuste kitsarinnalistest (ehkki vahel põhjendatud) ahelatest.

Poliitilise kodakondsuse rolli nõrgenemisel etnokraatlikku laadi režiimides (Järve 2007) oli Euroopa Liidu raamide rakendatud poliitikatel (Euroopa kodanikuühiskonna arenemine) ka teine alusmõõde. Poliitilise kodakondsusega liituv kodakondsus kui võimu küsimus suveräänsuse mõttes – kui õigus rakendada võimu – pole enam jagamatu. Poliitilise kodakondsuse sisu on viimastel kümnenditel nihkumas võimu rakendamise suveräänselt vormidelt (valitsus jm riigiparaat) mitte(rahvus)riiklike, *mittesuveräänsete* vormide suunas. Kodakondsuse mitmed vormid – tsiviilne, regionaalne, linnaline (linna kodanik) sotsiaalne, kultuuriline, keeleline – toodavad omakorda olulisi ühiskondlikke suhteid. Kaudselt on nad juba teisenemas võimusuhteiks. 2009. aasta Eesti kohalikud valimised, eelkõige pealinnas Tallinnas, on osutanud, et neid nähakse juba mittekodanike poolt riigivõimule kui mitte väljakutse seadmise, siis vähemalt tugevate signaalide andmise valguses. Tallinnas riigivõimu poolt demokraatia põhimõttest „üks inimene, üks hääl” taganemine ei saaks olla jätkusuutlik poliitika.

Poliitilise kodakondsuse kui võimumonopoli ühe keskse instrumendi praktiline väljanihkumine võimusuhte fookusest või võimusuhte korrastamisel täiendavate raskuspunktide tekkimine, esitab tegelikult Eesti valitsevale eliidile olulise/tõsise väljakutse. Eesti ühiskonna jätkuva fragmenteerumise vältimiseks või pidurdamiseks, esindusdemokraatia koha taastamiseks/taastugevdamiseks Eesti poliitilises süsteemis. Riigivõimu ja elanikkonna sidususe tõstmiseks on ilmselt arukas küsida milline on neis uute tingimustes arukas kodakonduspoliitika.

Eesti kodakondsuspoliitika printsiibid alluvad praktilistele kaalutlustele. Ei ole mingit alust väita, et näiteks argumendid *ius soli* printsiipide rakendamiseks kodakondsuspoliitika alusena või elemendina oleksid iseenesest paremad või õigemad. Kuid sellele printsiibile avarama toetumise kasuks olnud argumentidel on lisandunud kaalu mh sotsioloogilises ja politoloogilises mõttes. See tähendab et puht „formaalõigusliku” arutluste kõrval omandavad üha olulisema koha sisulist subjektsust puudutavad argumendid. Teatavas õiguslikus mõttes pole Eesti Vabariigi õigusalustes midagi muutnud. Kuid kahekümne aasta jooksul on sotsioloogiliste ning politoloogiliste argumentide ja demograafiliste tõendite ahela mõju teisenenud ka Eesti kodakondsuse mõtestamise vaatenurgast euroopalike küsimuseasetuste suunas. Nende küsimuste valguses on võimalik käivitada sisukas arutelu, milises suunas peaks Eesti kodakondsusarhitektuuri täiendama.

11. Lõpetuseks

Eesti õigusruum toetub oluliselt 20. sajandi algupoole rahvusriigi põhimõtetele ning põhiseadus ning enamuse seadusandlust on koostatud sellest lähtuvalt. Säärasel ajaloolisele kogemusele toetumisel on jätkuvalt tugev mõju. Rahvusriigi käsitluse tugev domineerimine välistab lähitulevaks mitmikkodakondsuse lubamise. Kodakondsust loetakse usalduse ja lojaalsuse mõõdupuuks. Kaasaegseid, teatud tingimustel kahekordset kodakondsust lubavaid lähenemisi, vaadeldakse väga selektiivselt. Hoolimata kõigest pole mitmikkodakondsus põhiseaduslikult keelatud. Seadusandliku loogika järgi on kodakondsus avatud ning selle saamine sõltub isiklikest saavutustest.

Kuna Eesti ühiskond ning seadusandlus on suhteliselt noored ning läbinud vähemalt kolm olulist muutusteperioodi, on selge, et nad kasvavad ja arenevad koos, seaduste rakendamisel saadavate kogemuste mõjul. Pärast taasiseseisvumist on Eesti seadusandlust eelkõige iseloomustanud pragmaatilisus ja paindlikkus, mis võimaldavad seaduste rakendamist analüüsida ning vajadusel seadustesse parandusi teha. Eesti seadusandluse areng on olnud paljude välisvaatlejate ja naaberriikide tähelepanu all. Eesti kodakondsusseadus jätkab sõdadevahelise vabariigi avatud joont. 1990.-tel loodi Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni (OSCE) ning teistegi organisatsioonide toetusel veelgi põhjalikum ja paindlikum kodakondsus- ja välismaalaspoliitika raamistik. Seda on veelgi mõjutanud suhteliselt avatud Euroopa Liidu kodanike- ja välismaalaspoliitika rakendumine ning areng Eesti ühinemise järel.

Eestis on õiguslik, rahvusriiklik, poliitiline, sotsiaalmajanduslik, keeleline ning kultuuriline kodakondsus moodustanud väga keeruka süsteemi. Põhieesmärgiks ning ühtlasi ühiskonna lõimumise ja tulevikupildi aluseks on

olnud Eesti rahvusriikluse taastamine ja arendamine uutes dünaamilistes oludes. Tsiivilse ja sotsiaalse kodakondsuse säilimine kogu elanikkonnale peaks vähendama sotsiaalseid ja poliitilisi konflikte rahvuslikult killustunud ühiskonnas.

Nüüdseks on Eesti rahvusriigi loomine jõudnud teise järku. Keelelise ja rahvusliku kodakondsuse kattuvus, mis aastatel 1991-2000 lõhestas ühiskonda, on oluliselt nõrgenenud. Avatumate reeglite kehtestamine Euroopa Liiduga ühinemise järel on oluliselt suurendanud inimeste liikumis- ja tegevusruumi. Uude arengujärku jõudmine on loonud aluse terviklikule riigile ning rajanud põhja, koondamaks inimesi Eesti kodakondsusesse kui ühisesse õiguskogukonda.

Siiski on Eesti sisulise lõimumise protsess Kodanike Euroopasse mitmeti keerulisem kui paljudel teistel Euroopa Liidu värsketel liikmetel. Eestlaste skepsises võimendavad teineteist mitmed uue olukorra teadvustamist mõjutavad tegurid. Euroopa Liidu arengu keskene mõõde on Kodanike Euroopa kujunemise edu, mis toimub ühiskodakondsuse üha tihedamaks muutumise teel. Võime välja tuua nii euroopaliku kodakondsusnägemuse pidurid kui seda potentsiaalselt soodustavad tegurid.

Euroopalikku lähenemisviisi pidurdavad järgmised tegurid.

1. Eesti kodakondsustraditsioon on *ius sanguinise* põhine ja naturalisatsiooni nõue toetab kommunitaarseid arusaamu rahvusühiskonnast (rahvusriiklusest). Eestlaste, nagu ka laiemalt eurooplaste õigustamis- arutluste alustruktuure kujundab legalistlik mõttelaad st et kehtivad normid mõjutavad olemuslikult suhtumist praktikatesse ja arutlusviisidesse. Viimasel kümnendil aset leidnud märgatav liikumine *ius soli* kaaskasutuse suunas seadusregulatsioonis (Kalev 2004: 98-99) ja seega taandumine senistest kodakondsuspoliitika põhimõtetest pole valitsevat mõtteviisi siiski veel märgatavalt mõjutanud.
2. Olulise kaalu kodaniku ja kodakondsuse probleemi tajumisel, selle substantialiseerival etniseerimisel (versus kodakondsuse instrumentaliseerimine) eriti vanema põlvkonna silmis, on saanud keskne roll, mida Eesti kodakondsus täitis Eesti riikluse ja iseseisvuse taastamisel (*restitutio in integrum*). See kogemus on kujundanud tänase seadusandja maailmapildi.
3. Kodakondsuse avardamise, sh mitmik kodakondsuse probleeme tajutakse olulisel määral mitte veel Euroopa Liidu kontekstis, vaid defineeritakse suuresti vastusena nn olulise teise (*significant other*) uusimperiaalse Venemaa poliitikale. Immigrantide probleem teadvustub mitte

vähemuste probleemina, vaid Venemaa aktiivse „kaasmaalaste” poliitika taustal, st irredenta või viienda kolonni malli vahendusel.

4. Eesti kodakondsus võib lähitulevikus kaotada palju oma väärtusest nii utilitaristlike kalkulatsioonide objektina kui ka identiteedi alusena. Rahvusliku etatismi, mis on oluline tegur vanema põlvkonna poolt kodakondsusele sisu andmisel, mõõduandvus taandub, ent samuti hajub kodanikuseisundi sisu ja rahvusriigi õigustuslikud argumendid siirduvad enam praktiliste küsimuste poolele. Samas nõrgendab minimaalriik noorema põlvkonna sidet Eesti riiklusega ja suurendab huvi Euroopa kodakondsuse täiemahulise rakendamise vastu.
5. Tänapäevase Eesti kodaniku suhtumist Euroopa Liidu kodakondsusse kujundavad veel nõrgalt kogemused, mis iseloomustavad nn uusimmigratsiooniga kohanevat Euroopat ja mida saadab teravnev konkurents tööjõuturul, multikulturalismi arenemine kristlikul ning mittekristlikel kultuuridel rajanevate ühiskondade konkurentsiks.

Euroopaliku lähenemisviisi toetavad tegurid on kokkuvõtlikult järgmised.

1. Eesti kodakondsuse seos riikliku poliitilise identiteediga on nõrk. Nõukogude okupatsiooni periood sisendas muljet kodakondsuse kui poliitilise institutsiooni fiktiivsusest ja halduslikust repressiivsusest. Taastatud iseseisvus pole suutnud riigi sümboolse väärtuse tõusu kõrval elavdada meie riikluse vabariiklikke elemente, põhiseaduspatriotismi. Kõrgendatud ootused hooliva riigi suhtes, kuluka ja ebatõhusa Eesti halduse legitiimsuse vähenemine jne võivad positiivselt häälestada „Euroopa põhiseaduspatriotismi” suunas.
2. Taasiseseisvunud Eesti ühiskond on teravalt segmenteerunud ja samas on kodakondsuse institutsioon habras. Euroopa Liidu kodakondsuse sisu, mis hõlmab nn Marshalli alusmudeli olulisi elemente, on vastuolus minimaalriigi ideoloogiaga. Eestis on omandamas selgemaid piirjooni samad suundumused, mis iseloomustavad kodakondsuse „ärauhutamist” Läänes. Eesti tulevikule võivad neil arenguolul olla dramaatilised tagajärjed.
3. Euroopa Liit on tänu vabale liikumisele muutunud ka inimeste jaoks ühisruumiks, kus elu- ja töökohta saab valida. Pärast Euroopa Liidu püsielaniku seisundi juurutamist on ka praktiliselt kõigil Eesti elanikel võimalus jalgadega hääletada ja üha parem teave erinevatest eluvõimalustest, mis peaks riigivõimu tegema kodanike huvide suhtes tähelepanelikumaks ja paindlikumaks, soosides nii pikemas vaates tõenäoliselt kodanike võimestamist rahvusliku domineerimise asemel.

4. Oluliseks teguriks Kodanike Euroopa mentaliteedi tugevnemisel kujuneb ilmselt põlvkondade vahetus. Euroopa Liidu tuumiku ja Eesti arengu majanduslik tasakaalustamatus jääb püsima veel põlvkondadeks. Nn võitjate põlvkond näeb oma laste tuleviku Euroopas – ligi neljandik on valmis oma lastele andma inglise või mõnes muus keeles. Tähelepanuväärsel kombel on eestimaalastest noorte elavikus rahvusest sõltumata olulisel kohal USA (Vihalemm 2004).

Allikad

Kirjandus

- Aasland, Aadne; Fløtten, Tone (2001). Ethnicity and Social Exclusion in Estonia and Latvia. *Europe-Asia Studies*, 53 (7), lk 1023-1049.
- Aleinikoff, Alexander T.; Klusmeyer, Douglas B. (toim) 2000. *From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Aleinikoff, Alexander T.; Klusmeyer, Douglas B. (toim) 2001. *Citizenship Today. Global Perspectives and Practices*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Aleinikoff, Alexander T.; Klusmeyer, Douglas B. (2002). *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace/Migration Policy Institute.
- Andersen, Erik Andre (1998). *An Ethnic Perspective on Economic Reform: The Case of Estonia*. Aldershot: Ashgate.
- Barrington, Lowell, W. (1995). Nations, States, and Citizens: An Explanation of the Citizenship Policies in Estonia and Lithuania. *Review of Central and East European Law*. 21 (2), lk 103-148.
- Bauböck, Rainer (1998). *The Crossing and Blurring Boundaries of International Migration. Challenges for Social and Political Theory*. Kogumikus Bauböck, Rainer; Rundell John F. (toim). *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney: Ashgate Publishing Group, lk 17-52.
- Bauböck, Rainer; Perchinig Bernhard; Sievers, Wiebke (toim, 2007). *Citizenship policies in the new Europe*. Amsterdam, Amsterdam University Press.
- Blatter, Joachim K; Erdmann, Stefanie; Schwanke, Katja (2009). *Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts*. Working Paper Series „Global Governance and Democracy” Nr. 2. Institute of Political Science University of Lucerne.
- Brubaker, Roger W. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, London: Harvard University Press.
- Burchell, David (1995). The Attributes of Citizens` s Virtue, Manners and Activity of Citizenship. *Economy and Society*, 24 (4), lk 540-558.

- Commercio, Michele E. (2008). Systems of Partial Control: Ethnic Dynamics in Post-Soviet Estonia and Latvia, *Studies in Comparative International Development (SCDI)*. 43(1), lk 58-73.
- Eesti Entsüklopeedia (2002). 11.köide, lk 253. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus.
- Eesti inimarengu aruanne 2007. Võrgulehel http://www.kogu.ee/public/trykised/EIA07_est.pdf (2.11.2009).
- Eesti ebavõrdse kohtlemise uuring (2007). Võrgulehel www.sm.ee (2.11.2009).
- Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring (2006). Võrgulehel www.just.ee (2.11.2009).
- Ester, Jane (2009). Välismaalaste õigussesundid Eestis: *denizenshipi* väljakutsed riigivõimule. *Acta Politica* nr 3.
- Faist, Thomas (2007a). Introduction: The shifting boundaries of the political. Lk 1-23 kogumikus Faist, Thomas; Kivisto, Peter. *Dual citizenship in global perspective*. MacMillan, Palgrave.
- Faist, Thomas (2007b). Transnationalisation and Development(s): Towards a North-South Perspective. Paper presented at the conference on 'Transnationalisation and Development(s): Towards a North-South Perspective'. Center for Interdisciplinary Research, Bielefeld, Germany. COMCAD Arbeitspapiere - Working Papers. nr. 16.
- Feldman, Gregory (2000). Shifting the Perspective on Identity Discourse in Estonia. *Journal of Baltic Studies*, 32 (4), lk 406-427.
- Gunter, Aleksei (2001). Officials Illegally Keep Dual Citizenship. *Baltic Times*. 12. juuli.
- Hailbronner, Karl. (2006). Nationality in public international law and European law. Lk 35-85 kogumikus Bauböck, Rainer; Ersböll, Eva; Groenendijk; Kees; Waldrauch, Harald. *Acquisition and loss of nationality, volume I: Comparative analysis*. Amsterdam, Amsterdam University.
- Hansen, Randall; Weil, Patrick (toim, 2002). *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*. London, New York: Berghahn Books.
- Hasselblatt, Cornélius (1996). *Minderheitenpolitik in Estland. Rechtsentwicklung und Rechtswirklichkeit 1918-1995*. Bibliotheca Baltica: Hamburg.
- Heidmets, Mati; Lauristin, Marju (toim, 2002). *The Challenge of the Russian minority. Emerging multicultural democracy in Estonia*. Tartu: Tartu University Press.
- Hughes, James R. (2005). Exit in Deeply Divided Societies: Regimes of Discrimination in Estonia and Latvia and the Potential for Russophone Migration. *Journal of Common Market Studies*. 43 (4), lk 739-762.
- Jakobson, Valeria (2002). The Role of Russian Language Media in Estonian Society Tartu. Lk 205-221 kogumikus Vihalemm, Peeter (toim). *Baltic Media in Transition*. Tartu: Tartu University Press.
- Jones-Correa, Maria (2001). Under two flags: Dual nationality in Latin America and its consequences for naturalization in the United States. *International Migration Review*. 35, lk 997-1029.
- Järve, Priit (2005). *Re-Independent Estonia. The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe*. Kogumikus Smooha, Sammy; Järve, Priit (toim). Budapest: Open Society Institute, lk 61-79.

- Järve, Priit (2007). Estonian citizenship: between ethnic preferences and democratic obligations. Lk 43-83 kogumikus Bauböck, Rainer; Perchinig, Bernhard; Sievers, Wiebke (toim). Citizenship policies in the new Europe. Amsterdam : Amsterdam University Press.
- Kalev, Leif (2004). Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas. Acta Politica. Lk 89-110.
- Kalev, Leif (2005). Multiple Citizenship and Civic Commitments. Proceedings of European Society for Research on the Education of Adults (ESREA) network of Active Democratic Citizenship and Adult Learning conference Adult Education and Civic Duties (15.-18.09.2005, Tallinn). Tallinn: Tallinn University, Faculty of Educational Sciences.
- Kalev, Leif (2006a). Multiple and European Union Citizenship as Challenges to Estonian Citizenship Policies. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus.
- Kalev, Leif (2006b). The needs for Democratic Citizenship in the Light of Civic Education in Estonia. Presentation in Symposium on Multiple Citizenship and Education, University of Tampere (11.02.2006). Käsikiri autorite valduses.
- Kasearu, Kairi (2007). Sotsiaalne sidusus ja rahvusel põhinev tajutud diskrimineerimine Eestis. Tartu Ülikool: Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. Võrgulehel <http://www.sotsioloogia.ee/esso4/30202.pdf>
- Kodakondsus- ja Migratsiooniamet. Võrgulehel <http://www.mig.ee> (2.11.2009).
- Kruusvall, Jüri (2002). Social Perception and Individual Resources of the Integration Process. Lk 117-162 kogumikus Lauristin, Marju; Heidmets, Mati (toim). The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Tartu: Tartu University Press.
- Laitin, David (1998). Identity in Formation: The Russian-speaking Populations in the Near Abroad. Ithaca: Cornell University Press.
- Levitt, Peggy (2004). Transnational Migrants: When "Home" Means More Than One Country. Migration information Source. Võrgulehel <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=261>
- Leskov, Siiri (2008). Dual Citizenship. Policies, Tendencies And Future Perspectives. Võrgulehel http://www.np.gov.lv/lv/faili_lv/3.Eesti_dual_citizenship.pdf.
- Liebich, Andre (2005). Altneuländer or the vicissitudes of citizenship in the new EU states. Working Paper Nr. 5, lk 21
- Lijphart, Arend (1991). The Power-Sharing Approach. In Conflict and Peacemaking in Multiethnic Societies. New York: Lexington Books.
- Lockwood, David. (1964). Social Integration and System Integration. Lk 244-257 kogumikus. Zollschan, George K.; Hirsch, (toim). Explorations in Social Change. London: Routledge
- Marshall, Thomas H. (1992) [1950]. Citizenship and Social Class. Kogumikus Marshall, Thomas H; Bottomore Tom. Citizenship and Social Class. London: Pluto Press, lk 1-51.
- Martin, David A; Hailbronner, Kay (toim) 2003. Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.

- Miller, Jacqueline M. (2002). *Imperial Designs? Citizenship and Russia's Policies in the Former Soviet Union*. PONAR Policy Memo No. 240. Prepared for the PONARS Policy Conference. Washington, DC. Võrgulehel http://csis.org/files/media/isis/pubs/pm_0240.pdf
- Mälksoo, Lauri (2005). Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940.a -1991.a ja pärast 1991.a. Uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus. Võrgulehel <http://www.iuridicum.ee/public/files/Malksoo%20-%20eesti.pdf>
- Mälksoo, Lauri (2008). *Rahvusvaheline õigus Eestis: ajalugu ja poliitika*. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- O'Loughlin, John; Kolossov, Vadimir; Tchepalyga, Andrei (1998). *National Construction, Territorial Separatism and Post-Soviet Geopolitics: The Example of the Transdnister Moldovan Republic*. *Post Soviet Geography and Economics*. 39(6), lk 18-39.
- Østergaard-Nielsen, Eva (2008). *Dual citizenship: Policy trends and political participation in EU member states*. *Constitutional Affairs*, PE 408.299. Võrgulehel <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200807/20080702ATT33270/20080702ATT33270EN.pdf>
- Pavelson, Marje; Luuk, Mai (2002). *Non-Estonian on the Labour Market: A Change in the Economic Model of Differences in the Social Capital*. Lk 89-116 kogumikus Heidmets, Mati; Lauristin, Marju (toim). *The Challenge of the Russian Minority. Emerging multicultural Democracy in Estonia*. Tartu: University of Tartu Press.
- Pöld, Jüri (2001). *Loenguid Eesti riigiõigusest*. Tartu: Juura, Õigusteabe AS.
- Ruutsoo, Rein (1998). *Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned*. Lk 139-202 kogumikus Heidmets, Mati (toim). *Vene küsimus ja Eesti valikud*. Tallinn: TPÜ kirjastus.
- Ruutsoo, Rein (2002). *Civil Society and Nation Building in Estonia and the Baltic States: Impact of Traditions on Mobilization and Transition 1986-2000*. *Historical and Sociological Study*. Rovaniemi: University of Lapland.
- Ruutsoo, Rein (2007). *Hädakaitsestamise poliitika umbtee*. *Eesti Ekspress*, 15.03.2007.
- Ruutsoo, Rein; Kalev, Leif (2005). *Eesti kodakondsuspoliitika ja Euroopa integratsioon*. *Riigikogu Toimetised*. (11), lk 120-128.
- Saarts, Tõnis (2009). *Eesti ja Läti kodakondsuspoliitika võrdlus*. *Acta Politica* nr 3.
- Semjonov, Aleksei (1998). *Vene küsimus: kelle stsenaariumi järgi*. *Eesti valikud 1998* kogumikus Heidmets, Mati (toim). *Vene küsimus ja Eesti valikud*. Tallinn TPÜ kirjastus, lk 263-268.
- Semjonov, Aleksei (2000). *Estonia: Nation Building and Integration. Political and Legal Aspects*. *Working Papers/Copenhagen Peace Research Institute 8/2000*. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, lk 51-55.
- Smith, David (1997). *Legal Continuity and Post-Soviet Reality: Ethnic Relations in Estonia 1995-1995*. *Department of European Studies*. Bradford: University of Bradford.
- Smith, Graham; Law, Vivien; Wilson, Andrew; Bohr, Annette; Allworth, Edward (1998). *Nation-building in Post-Soviet Borderlands. The Politics of National Identities*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Smooha, Sammy (2005). The Non-Emergence of a Viable Ethnic Democracy in Post-Communist Europe. Kogumikus Smooha, Sammy; Järve, Priit (toim). The Fate of Ethnic Democracy in Post-Communist Europe. Budapest: Open Society Institute, lk 241-257.
- Eesti Statistikaamet. Võrgulehel <http://www.stat.ee> (2.11.2009).
- Steen, Anton (1997). Between Past and Future: Elites, Democracy and the State in Post-Communist Countries: A Comparison of Estonia, Latvia and Lithuania. Aldershot: Ashgate.
- Thompson, Wayne C. (1998). Citizenship and borders: Legacies of Soviet empire in Estonia. Journal of Baltic Studies. 29 (2), lk 109 – 134.
- Titma, Mikk; Trapido, Denis (2003). Prediction of Success in Post-Communist Societies: Evidence from Latvia and Estonia. Society and Economy. 24 (2), lk 297–331.
- Torre, Massimo (1995). Citizenship: A European Wager. Ratio Juris 8, lk 113-123.
- Tönsmann, Susanne (2009). What is Citizenship For? Negotiating Citizenships and Naturalization in Latvia. Paper prepared for the 5th ECPR General Conference, September 10-12, 2009, Potsdam (käsikiri autorite valduses).
- Vetik, Raivo (2002). Multicultural Democracy as a New Model of Naional Integration. Kogumikus Lauristin, Marju; Heidmets, Mati (toim). The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia. Tartu: Tartu University Press, lk 55-62.
- Vihalemm, Triin (2004). Communication Experience and Cultural Self-Consciousness of Young Estonian Russians in the Open Media Space. Proceedings of Conference Multicultural Estonia: October 24-25, 2002, Tallinn, Estonia. Tallinn: Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus/Prisma Print, lk 165-168.
- Wistrich, Robert S.(2004). Terms of Survival. London: Routledge.

Õigusaktid

Eesti Vabariigi õigusaktid

- Advokatuuriseadus (RT I 2001, 36, 201;; RT I 2008, 59, 330). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13107232> (2.11.2009).
- Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228;...; RT I 2009, 49, 330). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13226642> (2.11.2009).
- Eesti keele nõuded kodakondsuse taotlemisel (RT 1993, 11, 171).
- Eesti Panga seadus (RT I 1993, 28, 498;...; RT I 2008, 14, 93). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12943920> (2.11.2009).
- Eesti Teaduste Akadeemia seadus (RT I 1997, 35, 539; ...; RT I 2007, 22, 111). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12803320> (2.11.2009).
- 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).
- Eesti Vabariigi Riigikogu määrus „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ (RT 1992, 7, 109).

Kodakondsus ja mitmikkodakondsus
euroopastuvas Eestis

Leif Kalev, Rein Ruutsoo

- Eesti Vabariigi Riigikogu määruse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ muutmise otsus (RT 1993, 13, 204).
- Euroopa Liidu kodaniku seadus (RTI 2002, 102, 599; 2004, 19, 134; 28, 189).
- Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I 2006, 26, 191). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1034665> (30.10.2009).
- Euroopa Parlamendi valimise seadus (RT I 2003, 4, 22; ...; RT I 2009, 29, 175). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13207876> (2.11.2009).
- Kodakondsuse seadus (RT 1938, 39, 357; 43, 404 ja 405 XVI).
- 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).
- Kodakondsuse seaduse muutmise seadus (RT 1939, 114, 882).
- Kodakondsuse seaduse muutmise seadus (RT I 1993, 17, 272).
- Kodakondsuse seaduse osalise muutmise ning annulleerimise seadus (RT I 1994, 88, 1491).
- 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 <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13177007> (2.11.2009).
- Kohtute seadus (RT I 2002, 64, 390; ...; RT I 2009, 15, 94). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153856> (2.11.2009).
- Kohtutäituri seadus (RT I 2001, 16, 69; ...; RT I 2008, 59, 330I). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13109291> (2.11.2009).
- Notariaadiseadus (RT I 2000, 104, 684; ...; RT I 2009, 27, 164). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13185042> (2.11.2009).
- Pagulaste seadus (RTI, 13.03.1997, 19, 306). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=33357> (2.11.2009).
- Politseiteenistuse seadus (RT I 1998, 50, 753; ...; RT I 2009, 36, 234). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13197984> (2.11.2009).
- Prokuratuuriseadus (RT I 1998, 41/42, 625; ...; RT I 2009, 15, 94). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13153853> (2.11.2009).
- Rakenduskõrgkooli seadus (RT I 1998, 61, 980; ...; RT I 2009, 48, 324). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13224458> (2.11.2009).
- Riigikogu valimise seadus (RT I 2002, 57, 355; ...; RT I 2006, 30, 231). Võrgulehel <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=1045561> (2.11.2009).
- Riigikontrolli seadus (RT I 2002, 21, 117; ...; RT I 2007, 16, 77). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12795757> (2.11.2009).
- Telekommunikatsiooniseadus (RT I 2000, 18, 116; ...; RT I 2003, 23, 136). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=264427>
- Välismaalaste seadus (RT I 1993, 44, 637; ...; RT I 2009, 29, 175). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13188984> (2.11.2009).
- Välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (RT I, 2006, 2, 3). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=974633&xreplstring=33> (2.11.2009).

Õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406;...; RT I 2007, 11, 52). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12788991> (2.11.2009).

Ülikooliseadus (RT I 1995, 12, 119; RT I 2006, 49, 369). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12750528> (2.11.2009).

Rahvusvahelised lepped

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 Nõukogu mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse juhtumite sõjaliste kohustuste konventsioon (Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in Cases of Multiple Nationality); allakirjutamiseks avatud Strasbourgis 6.05.1963, jõustunud 28.03.1968; CETS No. 043. Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=043&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (2.11.2009).

Euroopa Nõukogu mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse juhtumite sõjaliste kohustuste konventsiooni muutmise protokoll (Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality); allakirjutamiseks avatud Strasbourgis 24.11.1977, jõustunud 8.09.1978; CETS No. 095. Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=095&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (2.11.2009).

Euroopa Nõukogu mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse juhtumite sõjaliste kohustuste konventsiooni muutmise täiendav protokoll (Additional Protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality); allakirjutamiseks avatud Strasbourgis 24.11.1977, jõustunud 17.10.1983; CETS No. 096. Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=096&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (2.11.2009).

Euroopa Nõukogu mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse juhtumite sõjaliste kohustuste konventsiooni muutmise teine protokoll (Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality); allakirjutamiseks avatud Strasbourgis 2.02.1993, jõustunud 24.03.1995; CETS No. 149. Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=149&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (2.11.2009).

Euroopa Nõukogu Euroopa kodakondsuse konventsioon (European Convention on Nationality); allakirjutamiseks avatud Strasbourgis 6.11.1997, jõustunud 1.03.2000; CETS No. 166. Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=166&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (2.11.2009).

Kodakondsus ja mitmikkodakondsus
euroopastuvas Eestis

Leif Kalev, Rein Ruutsoo

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).

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni pagulasseisundi konventsioon ja 31.01.1967 pagulasseisundi protokoll (RT II, 6, 26; õiend 2003, 10). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=78623> (2.11.2009).