

# MITMIKKODAKONDSUSE VÄITLUSED JA REŽIIMIMUUTUSED: EESTI TEISTE EUROOPA LIIDU UUTE LIIKMESRIIKIDE TAUSTAL

LEIF KALEV<sup>1</sup>, HENRY SINIVEE<sup>2</sup>

## 1. SISSEJUHATUS<sup>3</sup>

Kas Eesti inimesel võiks olla mitu kodakondsust? Kuivõrd kodakondsus aitaks säilitada sidet rahvuskaaslastega välismaal ja hoida neid eestlastena? Mitmikkodakondsuse ehk samal ajal mitme riigi kodanikuks olemise küsimused on püsinud Eesti avalikus arutelus aastaid. Toimunud on väiksemaid seadusemuutusi nagu selle lubamine alaealistele kolmeaastase valikuajaga täisealiseks saamisel. Siiski pole retoorikast hoolimata mitmikkodakondsust laiemalt seadustatud ega ka väitlus kadunud.

Eesti pole kuidagi erandlik, mitmikkodakondsuse väitlused on juba aastakümneid toimunud paljudes maailma riikides ja koostöövõrgustikes ning ka regulatsiooniloogika ajas muutunud. Kui 20. sajandi õigusregulatsiooni rõhuasetuseks oli mitmikkodakondsuse vähendamine, muutus see külma sõja lõpul paljudes ja eriti Euroopa Liidu riikides selgelt avatumaks. Tähelepanu on nüüd kodakondsusetuse vältimisel ja mitmikkodakondsust paljudel juhtudel õiguslikult lubatakse. (Howard 2005, Sejersen 2008, Dumbrava 2014)

Mitmikkodakondsuse väitlus ei puuduta ainult inimeste õigusi ja riikide võimet mitmekesisust lubada ja hallata. Kõne all on kodakondsuse kui institutsiooni süvatähendused ning selle kaudu nii inimeste seisund, poliitiliste kogukondade enesekorralduse alused kui demokraatia ja rahvasuveräänsus (nt Brubaker 1992, Sorensen 2004, Blatter 2011, Beckman, Erman 2012). Mitmikkodakondsuse uurimine annab meile arusaama, mida antud ajal ja kohas poliitiliste kogukondade ja nende liikmete osas oluliseks peetakse.

Esmapilgul on mitmikkodakondsus avaliku poliitika küsimusena suhteliselt selge: režiimimuutus on õigusaktide muutmisena nähtav ning pool- ja vastuargumendid väitluses selgelt eristuvad. Nii keskenduvad ka sellealased käsitlused eeskätt

1 Tallinna Ülikool, kontakt: leif.kalev@tlu.ee

2 Riigikontroll, kontakt: henrysiniivee@hotmail.com

3 Autorid tänavad Karin Kuumi tehnilise toe eest.

režiimimuutusele ja sellega seotud väitlusele (vt nt Sejersen 2008, Dumbrava 2014). Üheks tänaseks kontekstiks on küsimus, kui suur on külma sõja järgse liberaalse üleilmastumise jätkuv mõjukus, eriti arvestades 11.09.2001 terrorirünnakute ning mitmete hilisemate kriiside järel tugevnenud julgeolekustamise rõhuasetust (vt nt Nyers 2009, Guillaume, Huysmans 2013).

Samas on kodakondsusel mitmeid sisukihte ja nagu näeme teoreetilises osas, on see mõiste, mis seob teatud määral vastukäivaid ja mitte lõpuni loogiliselt kokkuso- bitatavaid väiteid uuteks praktilisteks tasakaaluseisunditeks, mis ajas muutuvad. Nii saab ka mitmikkodakondsuse väitlust analüüsida sügavamas tähenduskihis, vaada- tes, missuguste sisuliste rõhuasetustega mitmikkodakondsuse üle väideldakse. See, mis antud ajal ja kohas sisukihtide mitmekesisusest esile kerkib, toob esile, missu- gused kodakondsuse mõõtmed on tähelepanu all ja kus paiknevad tasakaalupunktid.

Mitmikkodakondsuse uurimisel on otstarbekas eristada regulatsioonimuutust ja avalikku retoorikat. Avaliku poliitika kujundamisel on tavapärane, et kõik alga- tused ja muutmissetepanekud ei lähe läbi. Mitmikkodakondsuse näol on aga tegu poliitiliselt tundliku küsimusega, mis toob sageli kaasa püüded selle abil nähtavust ja toetust tekitada. Nii on siin võimalikud ka sümbolpoliitilised, retoorilised algatused, mille teostamise osas on algatajadki parimal juhul leiged.

Järgnev artikkel keskendub mitmikkodakondsuse režiimide ja arutelude nüü- disdünaamika analüüsile Euroopa Liidu uutes Kesk- ja Ida-Euroopa liikmesriikides, kus on koos nii postkommunismi, rahvusriikide ülesehitamise kui euroopastumise mõjud. Ühiste nüüdisolude kõrval on need riigid küllalt erineva ajaloo, ühiskon- nakorralduse ja kultuuriga.

Vaatleme, kuidas on Eesti, Läti, Leedu, Slovakkia ja Horvaatia mitmikkoda- kondsuse režiimid viimastel kümnenditel muutunud. Õigusregulatsiooni muutuste kõrval analüüsime mitmikkodakondsuse alaseid väitlusi, mis peaksid kajastama sisulisi kaalutlusi ja kus sisuteavet pakub meediaarutelu. Analüüs toimub kolmes kihis: režiimimuutus (esimene kiht), otsene väitlus (teine kiht) ja selles kajastuvad kodakondsuse sisumõõtmed (kolmas kiht).

## 2. KODAKONDSUS MÕISTE JA REŽIIMINA

Kodakondsus on mitmetahuline ja tähenduslikult rikas mõiste. Väga üldiselt iseloo- mustab ta inimese subjektsust, tegevusvõimalusi, mida saab piiritleda nii õiguslikus kui sotsioloogilises mõttes, suhestatult riigi või kaaskodanikega, hõlmates seisundit, osalust ja identiteeti, kattes poliitilisi, aga ka tsiviiliseid, sotsiaalseid, kultuurilisi, majanduslikke ja teisi valdkondi, lisaks mitmetele teistele mõõtmetele (ülevaadet vt Jakobson 2014).

Kodakondsus on ka režiim, kogum õigusreegleid, mis määratlevad liikmeli- suse(d) (rahvus)riigis, seda võib nimetada ka riikkondsuseks (*nationality*). Reeglid hõlmavad kodanikuseisundi omandamist ja kaotamist, sellega kaasnevaid õigusi ja kohustusi ning teisi asjaolusid, mida seadusandja on pidanud vajalikuks reguleerida, väljendades ühtlasi teatud poliitilisi eelistusi ja põhimõtteid. Lisaks riigitasandile on

mõned kodakondsuse küsimused reguleeritud ka rahvusvaheliselt või riigiüleselt (vastavalt nt kodakondsusetus ja Euroopa Liidu kodakondsus), ent kodakondsusrežiimide sõlmkohaks on selgelt riigid (vt nt Dumbrava 2014).

Kodakondsus mõiste ja režiimina on teineteisega seotud, ent mitte üks ja seesama. Mõistena on kodakondsus laiaulatuslik ja mitmetähenduslik. Režiimina on ta igal ajahetkel selgepiiriline. Kodakondsuse mõiste mitmekesisus võimaldab arutada kodakondsusrežiimide aluspõhimõtete ja valikute üle, toimides nii võimaliku muutuste mõjurina. Kodakondsus kui režiimi praktika mõjutab omakorda kodakondsuse mõiste arengut. Kodakondsus režiimina on õigusregulatsioonides hästi nähtav, mõiste tähendusruum avaldub sellealaste akadeemiliste kirjutiste ja avaliku arutelu kaudu.

Selles artiklis mõistame kodakondsusrežiimi selgelt õigusreeglitel põhinevana (vt nt Vink, Bauböck 2013), erinevalt mõnedest autoritest, kes kasutavad laiemat määratlust (nt Humphrey 1999, Shaw, Štiks 2010). Kodakondsusrežiim on alusraamistikuks riigiinstitutsioonide ja kodanike vastastiksuhte kujundamisel (Dalseg 2012) ja üheks allikaks kodakondsuse eluliste praktikate ajaloolisi ja kontekstuaalseid erisusi (Jenson 2005).

Kodakondsusrežiimi võib määratleda institutsionaalse korralduse, reeglite ja arusaamadena, mis kujundavad riikide poliitikaotsuseid ja kulutusi (Jenson, Papillon 2000, Jenson 2005). Välja võib tuua neli kesket tahku, mida kodakondsusrežiimiga kujundatakse.

- Poliitilise kogukonna sisse- ja väljaarvamispiirid, määratletakse liikmelisus, õigused ja kohustused.
- Poliitilise kogukonna demokraatlikud mängureeglid ja valitsemiskorraldus, sh kaasamise, kodanikuosaluse, avaliku väitluse ja legitiimsuse parameetrid.
- Rahvusriigi määratlus nii kitsalt riikkondsuse kui laiemalt rahvusriikliku identiteedi mõttes.
- Poliitilise kogukonna geograafilised piirid, andes tähenduse riigipiiridele, samuti õiguste-kohustuste piirid riigi ja inimeste suhete osas, määratledes riigi kohustuste piirid ja eristades need turgude, perede ja kogukondade omast.

Kodakondsusrežiimi kuuluvad ka seisukohad mitmik kodakondsuse osas, mitmik kodakondsusrežiimid on ka siinse artikli tähelepanukeskmes. Eitav seisukoht on tavaliselt küllalt ühene, samas võib mitmik kodakondsuse aktsepteerimine olla väga varieeruv, ulatudes üldisest lubamisest selle võimaldamiseni vaid piiratud erijuhtumitel.

Nagu juba märgitud, on kodakondsus mõistena mitmekesine. Kujundame selle paljude mõõtmete ja tahkude alusel empiirilise uurimuse analüütilise raamistiku. Kõigepealt arutame (vormilise) kodakondsuse mõiste teatud sisulisi võtmepingeid, millest tekib otsese mitmik kodakondsuse kui õigusseisundi raamistik. Seejärel anname ülevaate laiemast teoreetilisest arutelust (sisulise) kodakondsuse üle, millest tekib raamistik, analüüsime selle eri mõõtmete esinemist mitmik kodakondsusväitlustes.

Kodakondsuse mõiste sisepeingeid võib mõista apooriatena, vasturääkivustena, otseselt lahendamatu loogiliste ummikutena, mis tekivad võrdselt kehtivatest, ent vasturääkivatest põhimõtetest või eeldustest, näiteks kogukond–autonoomia ja õigused–eesõigused teljed (Huysmans, Guillaume 2013). Mitmikkodakondsuse osas need apooriad võimenduvad.

Inimesed toimivad osana ühistahtest – riigist või poliitilisest kogukonnast – ent samal ajal on nad autonoomsed, luues tahtmiste mitmekesisuse paljude arvamuste, huvide ja väärtustega ja räägivad läbi oma kooselu (Balibar 2002: 181 viidatud Huysmans, Guillaume 2013 kaudu). Poliitilised võimuasutused püüavad luua ühtsust, väites, et nad esindavad kogukonda ja selle huve tervikuna. Nende väited on paratamatult silmakirjalikud, sest demokraatlikud poliitilised valitsejad ei suuda täielikult kõrgemale tõusta autonoomsete inimeste kogukonnast, kellel on subjektidena erinevad arvamused ja väärtused, sest nende legitiimsus tuleneb mitmekesisuse piires kogutavast toetusest (Latour 2003 viidatud Huysmans, Guillaume 2013 kaudu).

Kodakondsus on olnud vahend nii inimeste võrdseks kujundamiseks, nii et õigused on üldised ja mitte eesõigused, aga ka inimeste jagamiseks territoriaalseteks rahvusriikideks, mis muudab üldised õigused ja kuuluvuse teatud riigi liikmelisusest tulenevaks eesõigusteks. (Huysmans, Guillaume 2013). Ühelt poolt moodustavad kodanikud rahva, mida ühendab õiguskord, õigused ja/või kogum narratiive oma päritolust, mis võimaldavad inimestel näha ennast kollektiivse ühtsusena ja poliitilise seisundiga isendite kehamina. Teisalt moodustub kodakondsus suhtest nendega, kellel õigused on piiratud või puuduvad, kes jäävad väljapoole rahva päritolukogukonna narratiive (Isin 2002).

Need pinged on veelgi nähtavamad mitmikkodakondsuse õigusrežiimide puhul (nt Bauböck 1994, Vink, Bauböck 2013, Dumbrava 2014), kus riigi liikmete võrdsus (kelle õigused on samal ajal eesõigused, mis eristavad neid teistest riikidest) muutub keerulisemaks mitmete liikmelisuste tõttu. Poliitilise kogukonna ja individuaalse liikmelisuse ratsionaalsuste erisused paistavad samuti hästi välja. Riigiinstitutsioonide vaatekohast võib olla erinevus kaasavamas suhtumises väljarändajate (diasporaa) ning tõrjuvamas sisserändajate (immigrantide) mitmikkodakondsuse suhtes. Ning kui mitmikkodakondsuse omamine võib edendada isiklikke võimalusi, tekitab ta uut tüüpi ebavõrdsust kodanike vahel ning praktikas on ka raske täismahus ja samaaegselt kasutada mitmekordseid õigusi ja täita mitmekordseid kohustusi.

Kokkuvõttes on küsimus mitmikkodakondsuse võimes eristada omasid teistest ja toimida tähendustomava vahendina ühisidentiteedi ja sotsiaalse korra kujundamisel. On vaieldav, mis ulatuses on võimalik olla osa mitmetest riigiprojektidest, teostada oma vabadusi ja olla samal ajal allutatud mitmetele reeglitele ja võimudele.

## 2.1. Väitlus mitmikkodakondsuse üle

Akadeemilises ja avalikus arutelus mitmikkodakondsuse üle on eri lähenemisi ja tähenduskihte. Mõned keskenduvad kontekstile ja mõned sisule (vt nt Faist 2007, Blatter 2011, Guillaume, Huysmans 2013). Konteksti osas on arutelud olnud seotud

üleilmastumise ja hargmaistumisega, aga ka julgeolekustamise ja demokraatlike poliitkogukondade toimimisega. Sisu osas arutatakse mitmikkodakondsuse suhestumist kodakondsuse eri mõõtmete ja tahkudega.

Külma sõja järgset aega on laias vaates iseloomustanud suurenev sallivus mitmikkodakondsuse suhtes nii avaliku arutelu kui režiimide osas üleilmastumise ja hargmaistumise üldises kontekstis (nt Soysal 1994, Martin, Hailbronner 2003, Sejersen 2008). Selles kontekstis võib rääkida postnationalest kodakondsusest, hargmaistumisest ja rahvusvahelise inimõigusrežiimi universaliseerumisest, mis vähendavad (eksklusiiivse) rahvusriigipõhise kodakondsuse tähtsust ja soodustavad mitmikkodakondsuse lubamist.

Viimasel kümnendil on seda lähenemist ümber hinnatud, nii nagu liberaalne üleilmsusoptimism on tasakaalustunud koos 11.09.2001 järgsete terrorismivastaste meetmete, uute sõdade ja konfliktide ning 2007–2012 majanduslangusega. Vastuvoolu on nimetatud julgeolekustamiseks (*securitization*) (nt Buzan jt 1998, Bigo 2000, Dean 2007, Nyers 2009, Guillaume, Huysmans 2013). Julgeolekustamist võidakse kasutada suhteliselt erinevates tähendustes:

- (1) julgeoleku prioretiseerimisena poliitikavalikutes ja juhtimises,
- (2) hakates eri eluvaldkondi mõtestama julgeolekukeskselt, laiendades selle valdkonna ratsionaalsust ja teadmusekasutust,
- (3) valitsemist eriolukordade ja hirmukultuuri loomise kaudu. Nende ühisosaks on julgeolekust lähtuv tähendusloome ja tõlgendamine.

Julgeolekustamine võib toimuda ka kodakondsuse puhul, kus selles vaates võib näha teravat vastuolu demokraatliku ja julgeolekustatud kodakondsuse vahel: kui olulised on kodanikuõigused (sh valitsuse aruandekohustus ja tegevuste küsimärgistamise võimalus) ja kuivõrd valitsuse õigus nõuda kodanikelt kuuletumist, et neid riskide eest kaitsta. Tänu oma sisevasturääkivustele ja mitmekesisusele on kodakondsus ka pidevas arutelus ja muutumises, mis võimaldab seda vastuolu ületada (vt Guillaume, Huysmans 2013: 3-8).

Ka mitmikkodakondsuse puhul võime oodata nii liberaliseerimise kui julgeolekustamise suundumusi regulatsioonis ja avalikus arutelus. Mitmikkodakondsust on peetud testjuhtumiks ühelt poolt kodakondsusseaduste kasvava avatuse ning teisalt kasvava julgeolekustamise ning õõnestuva rahvusriikluse ja rahvasuveräänsuse tekitavate pingete vahel (Faist 2007: 2).

Täieliku liikmelisuse küsimus viitab veel ühele mitmikkodakondsuse võtme- pingele. Üks kodakondsuse põhitähendusi on poliitilise vabaduse võrdsus. Need, keda poliitilised otsused mõjutavad, peaksid saama mõjutada nende langetamist. Selline otsustamine vajab liikmetega poliitilisi kogukondi ja enamik autoreid eeldab elanikkonna ja kodanikkonna ulatuslikku kattumist (vt nt Faist 2007, Dumbrava 2014). Mitmikkodakondsus hägustab poliitiliste kogukondade piire ja tekitab nende liikmete õiguste ja kohustuste ebavõrdsust. Õiguste laiendumine ja nende teostamine üleilmselt ja hargmaiselt viitavad ka mitmikkodakondsuse ja (postnationale) demokraatia võimalikule positiivsemale suhestumisele.

Mitmikkodakondsuse väitluse põhiargumendid on kokkuvõtlikult toodud järgnevas tabelis 1.

**Tabel 1.** Mitmikkodakondsusväitluse võtmeargumendid

Mitmikkodakondsust toetavad väited	Vastuväited mitmikkodakondsusele
1. Mitmiklojaalsus on tänapäeval üha laiemalt levinud, mitmikkodakondsus on võimalus tunnustada tegelikke ja tugevalt tunnetatud sidemeid ja lojaalsusi.	1. Lojaalsus on jagamatu, kvaliteetselt saab toimida ühemõtteline inimese ja (rahvus)riigi side.
2. Maailmas on üha rohkem inimesi, kes elavad kahes või mitmes riigis ja loövad kaasa sealses elus. Nende aktiivsust tuleks soodustada.	2. Ühemõttelise riigi ja kodaniku sideme puudumine raskendab demokraatia ja kodanikuõiguste tagamist.
3. Avatud uste poliitika aitab kaasata, soodustab naturaliseerumist ja lõimumist. Rahvuskogukondade vahelised probleemid ja konfliktid on ületatavad koostöö ja kokkulepete abil.	3. Teatud osa kodanikest saab rohkem õigusi, kui on kaaskodanikel: mitmes kohas hääletamine, ühed maksud, kuid kahekordsed hüved jne.
4. Mitmikkodakondsus edendab kosmopoliitiseid, riikideüleseid väärtusi ja lojaalsusi.	4. Lahkumisvõimalus, kui asjad elukohariigis halvenevad.
5. Mitmikkodakondsuse keelamine näitab riigi tõrjuvat suhtumist immigranditesse, lubamine hõlbustab vaba liikumist riikide vahel ja edendab hargmaist majanduselu.	5. Mure, et sisserännanud ohustavad elukohamaa rahvuskultuuri; hääletamine on suunatud, eriti suure sisserännanute kogukonna puhul. Rohkem konflikte rahvuse alusel, mis mõjub riigi ühtsusele halvasti.
6. Riigil tekib suurem mõjuvõim teistes riikides, kes elab arvukalt väljarännanuid, kes on saanud mitmikkodakondsuse. Mitme lojaalsusega kodanikud on oma päritolumaaga mõtteviisi ja sidemete edendajad uues elukohariigis.	6. Mitmikkodakondsus aeglustab ja vähendab sisserändajate lõimumist uuel elukohamaal: side päritolumaaga säilib, aeglustub tervikliku arusaama kujunemine kodaniku rollist uues kodus. Raskeneb kodakondsuse tähenduse ja väärtuse mõistmine.
7. Mitmikkodakondsus on vältimatu, kui mõned riigid seda lubavad.	7. Tekivad lojaalsuskonfliktid kõrgete ametikohtade täitmisel ja avalikus teenistuses, samuti sõjaväekoostuses, eriti sundajateenistuse puhul.
8. Ka mitmikkodakondsuse puhul on üks nn efektiivne kodakondsus, mis võimaldab lahendada vastuolud sõjaväeteenistuses, diplomaatilises kaitstes ja õigusaktides.	8. Probleemid diplomaatilise kaitsega, samuti rahvusvahelise eraõigusega (pärimine, maksustamine jms).
9. Kodanike ebavõrdsete õiguste probleemi ei teki, kui õigustele vastavad proportsionaalsed kohustused.	9. Vajadus esindada väliskodanike huve ja suunata jõupingutusi selle teostamisele, mis vähendab omamaiste kodanike kaitseks olevat tööaega.
10. Pole tõestatud, et mitmikkodanikud osaleksid ühe kodakondsusega isikutega võrreldes aktiivsemalt riigi julgeolekut ohustavates tegevustes.	10. Mitmikkodakondsus suurendab riigi julgeolekuriske nii otse kui ka väliskodanike liiga suure mõju tekkimisega parlamendivalimistel jt poliitika, ühiskonna ja majanduse valdkondades.

Allikas: Kalev, Annus 2012

Sisu täiendab arutelude kontekst. Käsitleme seda lühidalt, et omada teatud arusaama arutelu ulatusest, arusaamadest rollide ja vastutuse osas, kõneisikute ringist jt parameetritest.

## 2.2. Kodakondsuse sisumõõtmel

Kodakondsuse sisumõõtmel ja -tahud pakuvad meediaarutelu analüüsiks täiendavat raamistikku. Selle abil saame selgitada, missugused kodakondsuse tähendusvarjundid on antud ajal ja riigis olulised. Kasutame selleks kuut eri võtmes lähenemist kodakondsusele.

Esimene neist on õiguslik-sisuline telg (vt ka Bauböck 1994 nominaalne-substantsiaalne jaotus, samuti klassikaline riikkondsus-kodakondsus eristus), mille

kohaselt saab kodakondsusele läheneda üksnes õigusseisundina või selle sisu ja selle eri tahkude keskselt. Sageli algavad mitmikkodakondsuse meediaarutelud õigusseisundi küsimustega, ent võivad laieneda ja kujuneda palju sisulisemaks.

Teine on vertikaalse ja horisontaalse kodakondsuse eristus (vt Jakobson 2014). Vertikaalne tähistab kodakondsuse ja riigi(võimu) vastastiksuhteid. Horisontaalne tähendab suhestumist kaaskodanikega ja seda teostatakse valdavalt kodanikeühiskonnas ja eraelus. Siin on huvipakkuv, kuivõrd horisontaalne vaatenurk mitmik-kodakondsusaruteludes vertikaalse varjust välja paistab.

Kolmas pingetelg on liberaalse, vabariikliku ja kommunitaarse lähenemise vahel (nt Delanty 2000, Blatter 2011), kus huvikeskmes on kodakondsusega seotud normatiivsed ootused. Liberaalid keskenduvad vormilistele õigustele ja nende vaba kasutamise tagamisele. Vabariiklased rõhutavad poliitilist subjektsust ja seda, et kodanikuõigused muutuvad tegelikult nende praktilise kasutamise. Kommunitaarid rõhutavad, et kodanikuks olemine teostub suhtes kaasinimestega, kogukonna kontekstis. Sellest lähtudes saame küsida, kas kodakondsusest räägitakse õiguste (ulatus, tagamine jm), poliitilise subjektsuse (väärtused, tegevus jm) või kogukonnasiduse (keel, kultuur, tavad jm) kontekstis. Eeldatavasti on kõik need vaatenurgad on avalikus arutelus esindatud ning vabariiklikud ja kommunitaarsed lähenemised mitmikkodakondsuse osas jahedamad.

Neljas veelahel on kodakondsuse mõistmine rahvusriigipõhise, hargmaise või üleilmse keskmega nähtusena (vt nt Jakobson 2014), ka see lähenemine kajastub kodakondsusrežiimides, praktikates, identiteetides jne. Kodakondsuse tavapärase kese on rahvusriik ja ka mitmikkodakondsusarutelude osas on küsimus, kuivõrd teised tahud üldse esile tulevad. Kui postnatsionaalsed ja hargmaised rõhuasetused esinevad, haakuvad need eeldatavasti mitmikkodakondsuse sõbraliku vaatega.

Viies jaotus on klassikaline tsiviilse, poliitilise ja sotsiaalse kodakondsuse eristus (Marshall, Bottomore 1992). Vald kondlikuks huvikeskmeks on vastavalt kodanikuõigused, poliitiline subjektsus või sotsiaalmajanduslik ja -kultuuriline subjektsus. Kodanikuõigused on isikliku vabaduse alus, neid teostatakse eeskätt kodanikeühiskonnas ja eraelus ning neid kaitsevad kohtud. Poliitilist kodakondsust teostatakse poliitiliste tegevuste ja ühingute kaudu, näiteks valimised ja erakonnad. Sotsiaalne kodakondsus tähendab ühiskonnaliikmeks olekut nii piisava harituse ja kultuurilise haakuvuse mõttes kui põhilise heaolu tagatusena. Eeldatavasti on tsiviilised ja poliitilised valdkonnad mitmikkodakondsusaruteludes paremini esil, kusjuures tsiviilne võiks haakuda soosivama ja poliitiline tõrjuvama suhtumisega.

Kuues eristus on kodakondsuse mõistmine seisundi, identiteedi ja/või osaluse keskselt (vt nt Andersen, Hoff 2001). Seisundina hõlmab kodakondsus nii liikmelisuse reegleid (omandamine, kaotamine) kui sellest tulenevaid õigusi ja kohustusi. Identiteedina rõhutatakse kodakondsust kui isiklike ja avalike eelistuste, väärtuste ja enesepildi küsimust. Osalusena keskendub kodakondsus ühiskonna või poliitilise kogukonna liikmelisusele – kas lihtsalt seal olemisena või aktiivse osalusena ühiskondlikus elus. Eeldatavasti rõhutab enamik mitmikkodakondsusarutelist seisundit ega haaku üheselt positiivse–negatiivse teljega.

Kokkuvõtlikult on põhimõtted ja nende eeldatav haakumine mitmik-  
kodakondsusväitlusega esitatud järgnevas tabelis 2, mis ühtlasi on alusraamistikuks  
vastavale meediaarutelu analüüsile.<sup>4</sup>

**Tabel 2.** Kodakondsuse sisumõtted

Lähemine ja tahk <sup>4</sup>	Üldiseloostus ja seos mitmikkodakondsusega	Eeldatav esinemine arutelus
Õiguslik (nominaalne)	Kodakondsus on selge, õiguslik ja väljapoole nähtav. Täielik ja diskreetne kodakondsus, eeldab, et riikide reeglid on sarnased ja ühildatavad, kodakondsus on egalitaarne ja kodanikkond selgelt piiritletud. Mitmikkodakondsus võimalik mitme passi omamisena	Arutelu põhitasand, eeldatavasti haakub eri seisukohtadega
Sisuline (substantsiaalne)	Kodakondsus laia mõistena: liikmelisus, õigused ja kohustused poliitilises kogukonnas; kuuluvus, seosed, sotsiaalsed suhted ja praktikad, võrdne kohtlemine. Mitmikkodakondsus võimalik reaalse liikmelisusena mitmes poliitilises kogukonnas: ei ole välistatud, ent nõuab kodanikult pingutust	Kui esineb, haakub eeldatavasti eri seisukohtadega
Vertikaalne	Kodakondsus riigi ja kodaniku vastastiksuhtena. Mitmik-kodakondsus kodaniku suhestumisenähtena mitme riigiga	Arutelu põhitasand, eeldatavasti haakub eri seisukohtadega
Horisontaalne	Kodakondsus kodanikevaheliste suhtena (eraelus, kodanikeühiskonnas). Mitmikkodakondsus inimese reaalse kohaloluna mitmes ühiskonnas	Kui esineb, sõltub rõhuasetusest, võib haakuda toetusega mitmik-kodakondsusele
Liberaalne	Kodakondsuse keskmis on kodanikuõigused ja nende tagamine. Mitmikkodakondsus võimalik mitme passi omamisena	Arutelu põhitasand, võib haakuda toetusega mitmikkodakondsusele
Vabariiklik	Kodakondsuse keskmis on poliitiline osalus ja panus poliitilisse kogukonda. Mitmikkodakondsus mõeldav reaalse poliitilise tegevusena mitmes riigis	Arutelu põhitasand, võib haakuda tõrvusega mitmikkodakondsuse osas
Kommunitaarne	Kodakondsuse keskmis on sotsiaalsed praktikad, mis taastoodavad kogukonna sidusust. Mitmikkodakondsus võimalik reaalse kuuluvusena mitmesse kogukonda	Arutelu põhitasand, võib haakuda tõrvusega mitmikkodakondsuse osas
Rahvusriiklik	Kodakondsus on tugev ja eksklusiivne side riigi ja kodaniku vahel. Mitmikkodakondsus on võimalik mitmete riikide kodakondsusena	Arutelu põhitasand, eeldatavasti haakub eri seisukohtadega
Hargmaine	Kodanikel on kestvad tugevad sidemed mitme riigi ja kogukonnaga. Mitmikkodakondsus võimalik, ent reaalsete kuuluvuste kõrval teisejärguline	Kui esineb arutelus, võib haakuda toetusega mitmikkodakondsusele
Üleilmne	Kodakondsus on tervet inimkonda hõlmav eeskätt üleilmne liikmelisus. Üleilmne, ehk ka mitmetasandiline kodakondsussüsteem, võimalikud nii maailmakodakondsus kui mitmetel tasanditel kodakondsused	Kui esineb arutelus, võib haakuda toetusega mitmikkodakondsusele
Tsiviilne	Isiklik subjektus: põhilised õigused ja nende kaitse. Mitmik-kodakondsus on pigem positiivne, sest edendab võrdsuse õiguste kehtestamist. Samas võib selle teostamine olla inimesele keerukas	Eeldatavasti esineb arutelus ja haakub avatuma suhtumisega mitmikkodakondsusesse
Poliitiline	Poliitiline subjektus: tegevused ja ühingud. Mitmik-kodakondsus on mitmemõtteline, sest see küll laiendab õigusi, ent kodanikud võivad saada ebavõrdselt õigusi ja nende tegelik kasutamine mitmes riigis võib olla koormav	Eeldatavasti esineb arutelus ja haakub tõrvumava suhtumisega mitmikkodakondsusesse
Sotsiaalne	Ühiskonna subjektsi olek kultuurikuuluvuse, harituse ja heaolutaseme osas. Mitmikkodakondsus võimalik, ent mitmes riigis panustamine ja hüvede saamine võib olla koormav ning tekitada kodanike ebavõrdsust ja korralduslikku keerukust	Eeldatavasti esineb arutelus ja haakub tõrvumava suhtumisega mitmikkodakondsusesse

4 Mõõtte tahud on märgitud sama tooniga.



Seisund	Liikmelisuse reeglid (omandamine ja kaotamine), neist tulenevad õigused ja kohustused. Mitmikkodakondsus võimalik mitme riigi kodanikuseisundi omamisena	Arutelu põhitasand, eeldatavasti haakub eri seisukohtadega
Osalus	Tegelik liikmelisus ja osalus ühiskonnas ning poliitilises kogukonnas – kohalolek, tegevused, kodanikuaktiivsus. Mitmikkodakondsus võimalik reaalse osalusena mitmes riigis	Kui esineb arutus, seostub eeldatavasti vabariiklike ja kommunitaarsete rõhuasetustega ja võib olla mitmikkodakondsuse osas tõrjuvam
Identiteet	Isiklikud ja avalikud eelistused, väärtused ja enesenägemused. Mitmikkodakondsus võimalik eri identiteetide ja lojaalsuste omamisena	Kui esineb arutus, võib haakuda eri seisukohtadega

Allikas: autorid

Mitmikkodakonduse poolt- ja vastuväiteid saab kodakondsuse sisumõõtmetega siduda mitmel viisil ja ka erisuunaliselt. Eelneva põhjal võib siiski eeldada, et mitmikkodakondsuse suhtes on avatum vormilisem lähenemine, millel on kas liberaalne või postnatsionaalne rõhuasetus. Tõrjuv suhtumine võib haakuda julgeolekustamise ja rahvusriikliku ühtsuse rõhutamisega või vabariikliku rõhuasetusega kodanikuosalusele demokraatlikus poliitilises kogukonnas.

### 3. METOODIKA

Käsitleme analüüsis viite Kesk- ja Ida-Euroopa riiki: Eesti, Läti, Leedu, Slovakkia ja Horvaatia, mis kõik on ühtlasi Euroopa Liidu uued liikmesriigid. Nende (taas) iseseisvumine leidis aset samal ajal, aastail 1990–1991, Slovakkia 1993. Enamik sai Euroopa Liidu liikmeks 1. mail 2004, Horvaatia 1. juulil 2013. Analüüsitav ajavahemik on 1997–2014, see tähendab Euroopa Nõukogu Euroopa kodakondsuse konventsiooni<sup>5</sup> jõustumisele järgnenud aastad.

Valitud viie riigi ühisosaks on rahvusriikide ülesehitamine iseseisvumise järel, läänestumine ning demokraatia ja turumajanduse taastamine kommunistliku mineviku seljataha jätmiseks ning euroopastumine, seda nii Euroopa Liiduga ühinemise, liikmelisuse kui muu koostöö ja õppimise kontekstis. Kodakondsuspoliitika põhiosa on püsinud riikide pädevuses, ent on eeldatav, et euroopastumine ning Euroopa Liidu ja rahvusvaheline õigus omavad ka siin ühtlustavat mõju.

Erinevusi on näiteks rahvastiku, kultuuri ja ajaloo osas. Eesti, Läti ja Leedu kuulusid Nõukogude Liitu ja on ettevaatlikud selle järglasriigi Venemaa suhtes. Eestis ja Lätis on suur venekeelne, Slovakkias ungarlaste rahvusvähemus, Leedus ja Horvaatias on rahvastik homogeensem. Samas elab arvukalt horvaate Horvaatia piiride lähedal, eriti Bosnias ja Hertsegoviinas. Eestil ja Lätil on ajaloolised sidemed Põhjamaadega, teistel Kesk-Euroopaga. Ka mitmikkodakondsuse olukord on olnud erinev.

5 <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=166&CM=7&CL=ENG> (konventsiooni tekst, sellega liitunud riikide nimekiri jpm)

Kodakondsusrežiimide uurimiseks kasutatakse **dokumente**, analüüsi objektiks on vastava riigi põhiseadus ja kodakondsuse seadus, mida analüüsiti kahel ajahetkel: 1997. ja 2014. aastal. Kokku analüüsiti viie riigi peale kümmet põhiseaduse teksti ja kümmet kodakondsuse seaduse teksti. Redaktsioonide leidmiseks kasutatakse Google otsingumootorit, milles seadusi otsitakse ingliskeelsena. Kui Google'i otsing tulemust ei anna, kasutatakse EUDO Citizenship andmebaasi.

Lisaks seaduste tekstidele kasutasime riikide kodakondsuspoliitikate kohta EUDO Citizenship poolt koostatud raporteid. Erinevalt seadustest, ei ole raportite puhul mitut ajahetke kasutatud, kuna võrgulehel on raporti viimane variant.

Riikides toimunud debattide uurimiseks analüüsitakse **meediat**. Riikide puhul, kus on toimunud muudatusi mitmikkodakondsuse režiimis, uuritakse, milline on olnud muudatustele eelnev/järgnev debatt ning missuguseid argumente on erinevad osapooled enda seisukohtade toetamiseks kasutanud. Riikides, kus analüüsitud perioodil ei ole muudatusi toimunud, uuritakse, kas ja milliseid argumente kasutatakse stabiilsuse põhjendamiseks ning mil määral on esinenud muudatusi pooldavaid seisukohti.

Meediaarutelu vaadeldakse kõikides riikides perioodil 01.01.1997–01.03.2014 ingliskeelse meedia kajastuste alusel. See annab võrreldavuse, ent piirab seletusjõudu, sest teabe, eriti arutelu ülekandumine omakeelsest meediast ingliskeelsesse on tõenäoliselt valikuline ja osaline. Samas võib meediat näha ka filtrina, millest olulisem läbi tungib ning kus ingliskeelsesse meediakajastusse jõudnud väitlused peaksid valdavalt olema kaalukamad.

Tulemuste osas tuuakse välja kontsentreerituma debatiga perioodid riigiti. Allikate otsing on iga riigi puhul kahekihiline.

1. Esmalt on riikide kaupa Google'i otsingumootori abil otsitud välja meediaväljaanded ja uudisteportaalid, mis kajastavad antud riigi sündmusi inglise keeles.

2. Leitud väljaannetes ja portaalides tehakse seejärel otsing, kasutades väljendeid *dual citizenship*, *dual nationality*, *multiple citizenship*, *multiple nationality*.

Analüüs toimub kolmes kihis:

- 1) kodakondsusrežiimi muutus seaduste ja raportite alusel, mis annab meile arusaama, kas mitmikkodakondsus on üldse praktilise valitsemise mõttes ajakohane teema, niivõrd kui see väljendub seadusregulatsiooni muutustes. See teave on valimit arvestades paratamatult piiratud ja annab meile lisaks üldisele aktuaalsusinfole eeskätt konteksti kahe järgneva analüüsikihhi jaoks
- 2) otsene väitlus, mis annab teadmise mitmikkodakondsuse alase väitluse ulatuse, üldtonaalsuse ja toimijastruktuuri osas. Siit saame teada, kui mahukalt on väitlus ülal, kui positiivne või negatiivne on selle tonaalsus ja kuidas suhtumine varieerub toimijate kaupa (valitsusliit–opositsioon jne).
- 3) kodakondsuse tahkude kajastumine meediaaruteludes, mis annab annab teadmise mitmikkodakondsuse alase väitluse argumendistruktuuri ja sisukontekstide kohta. Siin näeme, missugused kodakondsuse tähendustasandid on aktua-

liseeritud ja kuivõrd see haakub positiivsuse/negatiivsusega, samuti, mis on sellealase arutelu põhilised sisuteemad ja kuidas need suhestuvad kodakondsuse mõtestamisega.

Kasutame seaduste ja raportite puhul kvalitatiivset ning meedia puhul nii kvantitatiivset kui kvalitatiivset sisu- ehk kontentanalüüsi. Täpsemalt on see avatud järgnevas tabelis 3.

**Tabel 3. Uurimisraamistik**

Uurisküsimus	Rakendatav meetod ja analüüsivõte	Andmestik ja andmete teema
1. Millised on viie Kesk- ja Ida-Euroopa Euroopa liikmesriigi mitmik-kodakondsuse režiimid ning nende muutused 1997–2014?	Kvalitatiivne kontentanalüüs Struktuurne ja atribuutide kodeerimine: seadusandlik suhtumine mitmik-kodakondsusse (seadused), autorite seisukohad ja hinnangud režiimile (raport) Analüüs: seadusandliku suhtumise muutus 1997–2014	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riigi põhiseadus (1997+2014) ja kodakondsuse seadus (1997–2014)</li> <li>• EUDO Citizenship kodakondsus-poliitika raport</li> </ul>
2. Milline meedia vahendusel toimunud poliitiline debatt on saatnud riikide mitmik-kodakondsuse režiimide arenguid? Milliseid argumente on debattides oma seisukohtade toetamiseks kasutatud?	Kvantitatiivne ja kvalitatiivne kontentanalüüs Struktuurne ja atribuutide kodeerimine: põhiline debatt (raport), poliitikute seisukohad ja nende poliitiline positsioon (meedia), autorite seisukohad ja hinnangud debattele (raport) Analüüs: atribuutide esinemissagedus, argumentide populaarsus ja nende esitajate aktiivsus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poliitikute sõnavõtted meedias 1997–2014</li> <li>• EUDO Citizenship kodakondsus-poliitika raport</li> </ul>
3. Kuivõrd haakub empiiriliselt leitu kodakondsusteooriate ja mitmik-kodakondsuse käsitlustega?	Võrdlev analüüs: milliste kodakondsusteooriate ja mitmik-kodakondsus-käsitlustega on ühisosa.	Empiiriliste leidude suhetamine teoreetilise raamistiku sisu-parameetritega
4. Millised erinevused ja sarnasused on riikide režiimide ja debattide dünaamilal?	Võrdlev analüüs: milles seisnevad riikide vahelised erinevused ja sarnasused (vastavalt parameetritele)	Võrdlus erinevate juhtumite tulemuste vahel

Allikas: autorid

Kasutame nii atribuutide kui ka struktuurset kodeerimist. Atribuutidest on olulised nii üldised kui ka spetsiifilisemad parameetrid. Analüüsitakse poliitikute positsiooni ja argumente mitmik-kodakondsuse teemal erakondliku kuuluvuse taustal, võttes arvesse ka poliitiku ametikohta ja konteksti.

Režiimide andmete sisuanalüüsi käigus otsime seadustest välja mitmik-kodakondsust käsitlevad sätted ja hindame neid. Selline protseduur tehakse läbi kõikide riikide põhiseaduste ja kodakondsuse seaduste redaktsioonide puhul. Režiimimuutust hinnatakse 1997. ja 2014. aasta leidude võrdlemisel. EUDO Citizenship raportite sisuanalüüs tähendab nende tekstilõikude leidmist, milles raporti autorid iseloomustavad konkreetse riigi olukorda mitmik-kodakondsuse küsimustes, vaatluse all on režiimi arengus peamised arutelukohad ja probleemid. Sellega on raport teatud mõttes ühenduslüli ametliku režiimi ja meediadebati analüüsi vahel, kuna annab kätte eeldatavad huvikeskmed.

Režiimide võrdlemiseks kasutame järgnevaid parameetreid:

- (1) mitmikkodakondsuse üldine lubatus: kas seisund on lubatud, eraldi 1997 ja 2014 seisuga?
- (2) režiimi iseloomustus: milline viiest režiimi tüübist/stsenaariumist riiki paremini iseloomustab?
- (3) mitmikkodakondsuse lubatus erirühmadele (2014): kas mitmikkodakondsus on lubatud sünnipärasele ja/või naturaliseeritud kodanikele?
- (4) põhiseaduse regulatsioon: kuidas reguleerib riigi põhiseadus mitmikkodakondsust?
- (5) kodakondsuse seaduse regulatsioon: kuidas reguleerib riigi kodakondsuse seadus mitmikkodakondsust?

Meediaallikate sisuanalüüs toimub kahes kihis. Esmalt hinnatakse mitmikkodakondsuse debatti otseselt, seejärel kodakondsuse sisuliinide kajastumist debatis. Riikide meediadebati üldiseks võrdlemiseks kasutame järgnevaid parameetreid:

- (1) artiklite arv: kui palju relevantseid artikleid leidis?
- (2) artiklite ilmumise aeg: millisesse perioodi debatt kontsentreerus?
- (3) seisukohad: poolt/vastu seisukohtade hulk;
- (4) argumendid, märksõnad: erinevate kasutatud argumentide hulk;
- (5) argumentide, märksõnade kattuvus;
- (6) koalitsioon–opositsioon: kuidas jaotusid poolt- ja vastuseisukohad koalitsiooni ja opositsiooni vahel?
- (7) kõneisikute ring: mitu poliitikut millist seisukohta esindas?

Otsemeediadebati sisuanalüüsil võrdleme teoreetilises raamistikus tabelis 1 toodud mitmikkodakondsuse poolt- ja vastuargumente meediaväitluses esinenu- tega. Analüüsi tulemused kajastuvad koondtabelis lisas 2 ning olulisemad tähelepanekud esitame arutelu alapeatükis.

Kodakondsuse sisuliinide kajastumist meediadebatis hindame kvalitatiivse sisuanalüüsi abil. Analüüsime iga riigi meediasisu, leidmaks teoreetilises raamistikus (tabel 2) väljatoodud kodakondsuse sisuliine ja tahke. Peamised argumentidiliinid on esitatud riikide kaupa koos näidetega. Riikides, kus on ülekaalus positiivne argumentidiliin, on toodud kaks näidet ning negatiivset liini ei ole välja toodud. Kui negatiivne ja positiivne argumentidiliin on võrdsemalt esindatud, siis on seletatud mõlemat ning kummagi argumentidiliini kohta toodud üks tekstilõik. Tulemused on toodud lisas 3 ja olulisemad tähelepanekud arutelu alapeatükis.

Režiimide ja debattide suhestamisel käsitleme, kuidas võrd kajastuvad analüüsitava riikide näitel režiimis toimunud muutused meediadebatis ja vastupidi. Kas riikides, kus 1997–2014 on mitmikkodakondsuse seadusandlus muutunud, on ka meediadebatal iseloomulikke jooni või kas teatud erijoonetega debattiga riigis on režiimi areng olnud mingil viisil erinev.

## 4. EMPIIRILINE ANALÜÜS

### 4.1. Režiimid

Alljärgnevas tabelis 4 on toodud parameetritele riikide kaupa vastused, mis tuginevad riikide põhiseaduste, kodakondsuse seaduste ning EUDO kodakondsuspoliitika raportite teabele. Tabelile järgnevad seletused on struktureeritud parameetrite kaupa.

**Tabel 4.** Režiimide võrdlus

		Eesti	Läti	Leedu	Slovakkia	Horvaatia
1. Mitmikkodakondsuse lubatus	1997	jah/ei	ei	ei	jah	jah
	2014	jah/ei	jah	jah/ei	ei	jah
2. Režiimi iseloomustus <sup>6</sup>		1	4	5	3	2
3. Mitmikkodakondsuse lubatus (2014)	Sünnipärastele kodanikud	jah/ei	jah	jah/ei	ei	jah
	Naturaliseeritud kodanikud	ei	jah	ei	ei	jah/ei
4. Põhiseaduse regulatsioon 2014 <sup>7</sup>		pos.	pos.	neg.	pos.	pos.
5. Kodakondsuse seaduse regulatsioon 2014 <sup>8</sup>		neg.	pos.	pos.	neg.	pos.

Allikas: autorid

Esimesena saab võrrelda mitmikkodakondsuse režiimi üldist dünaamikat. Läti, Slovakkia ja Horvaatia puhul on dünaamika selge: Lätis on negatiivne regulatsioon muutunud positiivseks, Slovakkias on positiivne regulatsioon muutunud negatiivseks ning Horvaatias on üldregulatsioon jäänud positiivseks. Eesti puhul ei saa ei 1997. ega 2014. aasta seisuga ühemõtteliselt fikseerida, kas seadusandluses ollakse mitmikkodakondsuse poolt või vastu ehk kodakondsuse seadus küll keelab mitmikkodakondsust, kuid selle omamist ei karistata. Leedus oli 1997. aastal režiim selgelt keelav, kuid 2014. aasta seisuga on seadusandja tahtnud ja üritanudki teha muudatusi. Samas puudub lõplikult kehtiv muudetud seadusandlus. Nii Eestis kui Leedus puudub mitmikkodakondsuse küsimustes lõplik õigusselgus.

Riike saab võrrelda sel alusel, kas kodanikuks saamise viis mängib rolli mitmikkodakondsuse lubamises. Sama regulatsiooni hoolimata kodanikuks saamise viisist sätestanud Slovakkia, kus on mitmikkodakondsus keelatud ja kindlate meetmetega sanktsioneeritud. Lätis võivad nii sünnijärgsed kui naturaliseeritud kodanikud omada mitut kodakondsust samadel alustel ehk kindlate riikide puhul. Horvaatias on nii sünnijärgsetel kui naturaliseeritud kodanikel võimalus omada mitut kodakondsust. Siiski on Horvaatias naturaliseeritud kodanikele see võimalus antud mit-

6 1 – neg. stabiilne; 2 – pos. stabiilne; 3 – neg. muutused; 4 – pos. muutused; 5 – potentsiaalsed muutused

7 pos. – põhiseadus võimaldab mitmikkodakondsust lubada; neg. – põhiseadus keelab mitmikkodakondsust

8 pos. – kodakondsuse seadus lubab mitmikkodakondsust; neg. – seadus keelab mitmikkodakondsust

mete erandite sätestamisega, mitte üldregulatiivsete normidega nagu Lätis. Seepärast on Horvaatias naturaliseeritud ja sünnipärased kodanikud vähesel määral ikkagi eri staatusega.

Eesti ja Leedu erinevad eelnevatest riikidest. Mõlema riigi puhul on mitmik-kodakondsus kindlalt keelatud naturaliseeritud kodanikel, ent Eestisünnipäraste kodanike puhul sanktsioon puudub. Leedu puhul on lisaks naturaliseeritud kodanikele mitmik-kodakondsus piiratud ka sünnipäraste kodanike puhul, kelle jaoks on seaduses mitmed erandnormid ehk mitte iga Leedu sünnipärane kodanik ei või omada mitut kodakondsust. Leedu erandeid sätestav seadus ei ole lõplik, pigem lõpliku lahenduse ootel kompromisslahendus.

Põhiseaduslik regulatsioon on mitmik-kodakondsuse suhtes positiivne või neutraalne neljas analüüsitud riigis: Eestis, Lätis, Slovakkias ja Horvaatias. Neutraalse regulatsiooni puhul ei ole põhiseaduslikke piiranguid mitmik-kodakondsuse tekkeks. Põhiseadus positiivsus väljendub otseses emigrantidele suunatud mitmik-kodakondsuse võimaldamises (Horvaatia), sünnipäraste kodanike kaitses kodakondsusest ilmajätmise eest (Eesti) või teema jätmises kodakondsuse seaduse pädevusse (Slovakkia). Lätis on küsimus jäetud seaduse reguleerida. Erisusena ei saa mitmik-kodanik kandideerida presidendiks. Leedu põhiseadus sätestab mitmik-kodakondsuse keelu, ent siingi võib seadusandja erandjuhtudel mitmik-kodakondsust lubada.

Kodakondsuse seaduste tasandil on riikide erinevused suuremad. Eestis ja Slovakkias oli 2014. aastal mitmik-kodakondsus keelatud. Leedus, Lätis ja Horvaatias on lubatuse tase erinev. Leedus on üldreeglik mitmik-kodakondsuse keeld, kuid ajutistes normides on erandeid, mille järgi võib kodanik omada teist kodakondsust. Lätis on mitmik-kodakondsus üldreeglina lubatud, aga vaid sõbralike riikide puhul. Horvaatias on seni väliskodanikele suunatud mitmik-kodakondsus välise surve tõttu laienenud üldiseks lubamiseks.

## 4.2. Meediaväitlused

Arutelu meedias on ajaliselt üsna kontsentreeritud, debatid on toimunud 4–7 aasta jooksul. Võib öelda, et riikides, kus on toimunud muudatused, on olnud ka rohkem debatti. Samas on riigiti väga erinevad ilmunud artiklite hulk (7–31 artiklit) ning samuti neis esitatud seisukohtade ja kasutatud argumentide hulk (7–42 seisukohta). Lisaks on riigiti erinevad ka poliitiliste toimijate (erakonnad ja individuaalsed poliitikud) hulk ja aktiivsus. Põhinäitajad on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 5.

Slovakkia ja Eesti ühisnimetajaks on jätkuv debatt, milles lõpliku seisukohani pole jõutud. Leedus kokku lepitud edasises tegevuses<sup>9</sup> ja Lätis on toimunud väitluse tulemusena tehtud muudatused. Horvaatias pole analüüsitava perioodil suuremat väitlust toimunud, teatud määral täiustatakse varasemat praktikat.

Analüüsitud riikide puhul saab eristada riike, kus koalitsioonierakonnad on stabiilselt hoidnud samasugust liini (Läti, Leedu, Horvaatia), ja riike, kus pole nii olnud. Neis on võimalik, et koalitsioone on moodustanud mitmik-kodakondsuse

9 Koos 2016. aasta parlamendivalimistega oli kavas viis läbi referendum põhiseaduse muutmise üle

suhtes vastanduvate vaadetega erakonnad (Eesti) või debati ajal on koalitsioon ja opositsioon positsioone vahetanud (Slovakkia). Stabiilse liini riikides on koalitsioonid olnud mitmikkodakondsuse suhtes positiivsemad. Opositsiooni seisukohad on olnud mitmekesised.

**Tabel 5.** Väitluste võrdlus

		Eesti	Läti	Leedu	Slovakkia	Horvaatia
<b>1. Artiklite arv</b>		12	20	21	31	7
<b>2. Artiklite ilmumise aeg</b>		aug 11 – jaan 14	dets 06 – okt 13	juuli. 09 – nov 13	mai.10 – veebr 14	juuni 07 – dets 11
<b>3. Seisukohad<sup>10</sup></b>	poolt	19/31	21/24	19/25	21/42	6/7
	vastu	12/31	3/24	6/25	21/42	1/7
<b>4. Argumendid, märksõnad<sup>11</sup></b>	poolt	7	9	9	9	6
	vastu	8	2	5	11	1
<b>5. Argumentide kattuvus</b>		vt LISA 2	vt LISA 2	vt LISA 2	vt LISA 2	vt LISA 2
<b>6. Koalitsioon- opositsioon<sup>12</sup></b>	poolt	18–1	18–3	18–1	11–10	6–0
	vastu	12–0	1–2	2–4	18–3	0–1
<b>7. Erakonnad<sup>13</sup></b>	arvamus	3/4	9/6	7/8	8/6	2/13
	poolt	3/4	8/6	5/8	6/6	1/13
	vastu	1/4	2/6	5/8	6/6	1/13
<b>8. Poliitikud<sup>14</sup></b>	arvamus	8	16	16	20	5
	poolt	5/8	14/16	11/16	12/20	4/5
	vastu	3/8	2/16	6/16	9/20	1/5

Allikas: autorid

Kõneisikute ringi osas on Horvaatias ja Eestis teiste riikidega võrreldes palju vähem poliitikuid arvamust avaldanud. Kõigi riikide puhul on mitmikkodakondsust pooldavaid seisukohti avaldanud rohkem poliitikuid kui selle vastu. Leedu ja Slovakkia puhul esines erakondi ja poliitikuid, kes võisid olla üheaegselt nii pooldajate kui vastaste poolel. Mõnede poliitikute seisukohad muutusid ajas sõltuvalt positsioonist erakonnas (näiteks kas ollakse juhtival ametikohal või lihtliige) või üleüldisel poliitilisel väljal (näiteks kas kuulutakse koalitsiooni või opositsiooni).

Kõik põhilised teoreetiliselt väljatoodavad argumendid mitmikkodakondsuse poolt ja vastu kajastuvad ka meediaarutelus. Kokku kasutati debattides 29 erinevat poolargumenti ning 20 erinevat vastuargumenti. Debattides kasutatud 49 argumentist (29 positiivset + 20 negatiivset) esineb rohkem kui ühe riigi debatis alla poole ehk 22: 14 positiivset ja 8 negatiivset argumenti.

10 Eraldi poolt- ja vastuseisukohtade osakaal kõikidest seisukohtadest.

11 Kui mitu erinevat argumenti esineb poolt- või vastuseisukoha toetuseks.

12 Kui mitu poolt- ja vastuseisukohta kuulus koalitsioonile või opositsioonile.

13 Vastavaid seisukohti väljendanud erakondade osakaal kõikidest 2014. aasta seisuga parlamenti kuuluvatest.

14 Kui mitu poliitikut avaldas üldse seisukohta ning osakaal, kes avaldas poolt- või vastuseisukohta.

Erinevate märksõnade kasutuse poolest on positiivsed märksõnad ülekaalus Horvaatias, Lätis. Leedus ja Eestis. Slovakkias on positiivsed ja negatiivsed märksõnad on tasakaalus.

Mitmikkodakondsuse suhtes positiivsemad sõnavõttud toovad välja, et kodanike mobiilsust võetakse üha loomulikumana ning tajutakse, et riik peab omalt poolt seadusandlusega seda toetama. Siin ei nähta võimalusena jääda liialt konservatiivseks, kuna sellega võidakse lasta käest võimalus mobiilsusest kasu lõigata (nt meelitada riiki talente ja investeringuid). Kui keegi riikidest on hakanud mobiilsust näiteks mitmikkodakondsuse lubamisega soosima, siis ei ole teistelgi kasulik sellest kõrvale jääda (nt. ajude äravoolu oht).

Nelja riigi debatis oli positiivseks kasutatud argumenti „seadused reaalse elu ja/või põhiseadusega kooskõlla“. Argumenti ei esine Horvaatias, kus debatti on olnud vähe. Kolme riigi puhul oli ühiseks pooltargumendiks „hea suhtumine emigrantidesse ja side nendega“. Argumenti ei olnud vähese debatiga Horvaatias ning Slovakkias, kus teiste riikide väliskodanike õiguste kitsendamiseks on piiratud ka enda emigrantidest kodanike staatust. Kolme riigi puhul (Eesti, Leedu ja Horvaatia) kasutati argumentide kogumit „kodanike huvid ja mugavus, probleemide vähendamine, kindlustunde suurendamine“. Seda ei esine Slovakkias, kus on vähendatud mugavust ja kindlustunnet, ning Lätis, kus rõhuasetus on olnud kodanike staatusel.

Negatiivsete seisukohtade seas on olnud oluline osa julgeolekul. Eelkõige peegeldub see Balti riikide debatis, kus vastuargumentidest on hirm julgeolekuohtu ees üks olulisemaid. Eestis ja Lätis on hirmuallikaks Venemaa. Lätis realiseerus julgeoleku teema Venemaa välistamises riikide hulgast, kelle puhul aktsepteeritakse mitmikkodakondsust. Eesti puhul on selgelt öeldud, et mitmikkodakondsust ei saa lubada, kuna see tooks kaasa suure hulga manipuleeritavaid Eesti-Vene mitmikkodanikke. Leedus, kellel erinevalt teistest Balti riikidest ei ole Vene mitmikkodanike automaatset ohtu, ollakse ettevaatlikud tulevikus võimaliku Venemaaga jagatavate mitmikkodanike tõttu. Slovakkias on julgeolekuohuna mainitud naabrit Ungarit, ent seda mitte otsese sõjalise ohu tõttu, vaid seepärast, et tunnetatakse Ungari tehtavate otsuste negatiivset mõju Slovakkia sisemisele tasakaalule rahvuste vahel.

Mitmikkodakondsuse vastastest argumentidest võiks välja tuua „valimisõiguse, sõjaväekohustuse ja diplomaatilise kaitse konfliktid ning kodanike manipuleeritavus“, mida esines kolme riigi debatis. Lätis ja Horvaatias neid argumente välja ei toodud, kuid nende puhul tuleb arvestada, et mitmikkodakondsuse üle ei ole kas käinud väga laia debatti. Ülejäänud argumentid esinesid ühe või kahe riigi puhul.

Üldistades võiks öelda, et riikides on levinud arusaam vajadusest oma õigusraamistikku mitmikkodakondsuse osas aeg-ajalt üle vaadata ja ajakohastada. Mitmikkodakondsuse vastased toovad välja ka konservatiivseid argumente (nt „kodakondsuspoliitika aluseid ei ole vaja muuta“), ent domineerib lähenemine, et targem on muutustega aegsasti kohaneda.

Seevastu lausalise mitmikkodakondsuse lubamisega ollakse ettevaatlikud ja seda nii režiimi kui debati muutuste taustal. Lätis on poolavatud seisukoht tähendanud tingimuslikku mitmikkodakondsust. Slovakkias on debatis rõhutatud, et



mitmikkodakondsus oleks aktsepteeritud vaid juhul, kui kodanikul on „tugev ja reaalne side Slovakkiaiga“. Poliitikud on üldise avatuse propageerimisega vägagi ettevaatlikud, näiteks on sotsiaaldemokraadid Eestis mitmikkodakondsust toetaval, Slovakkias selle vastasel seisukohal.

### 4.3. Põhilised argumenteerimisliinid

Eesti debati põhiline mitmikkodakondsuse suhtes positiivne argumentdiliin ehk reaalse elu ja juriidika kooskõlastamine ilmus debatti sooviga seadustada sünnijärgsete Eesti kodanike mitmikkodakondsus. Sellest tingitud arvamusalvused kandsid küll põhisõnumina ühist eesmärki, ent erinevaid rõhuasetusi. Ühest küljest räägiti sünnipärastest kodanikest, kes peaksid saama ka seadusliku aluse mitme kodakondsuse omamiseks. Sel puhul ei tehtaks vahet kodanikel elukohariigi põhjal ehk õigus laieneks sünnipärastele kodanikele nii Eestis kui välisriigis elades. Teisalt on olulisemaks peetud väliseestlaste olukorda ehk mitme kodakondsuse lubamine peaks teenima just nende huve. Sünnipärane mitmikkodakondsus peaks olema lubatud vaid juhul, kui ollakse samaaegselt väliseestlased. Kui aga õigus omada mitmikkodakondsust laieneks vaid sünnipärastele kodanikele, juhtuks, et pärast taas-iseseisvumist naturalisatsiooni käigus kodanikeks saanud välisriiki asunud inimesed on riigi jaoks vähemtähtsad kui sünnipärased väliskodanikud. Muude parameetrite järgi võivad nad olla sarnased ja riigil peaks olema mõlema grupiga tahe sidemeid hoida. Teise probleemina võib käsitleda väliskodanike kui rühma seisundit. Kui keskenduda seadusandluses vaid välisriikides elavatele kodanikele, võib riik jätta Eestis elavad kodanikud ebavõrdsesse seisu.

Teise aspektina võib käsitleda seda, kas räägitakse kehtiva olukorra seadustamisest või seadusandluse muutmisest oludele vastavaks. Esimene näitab, et senine normatiivne ja empiiriline tegelikkus ei ole juba ammu kokku sobinud ning on tekkinud vajadus nad kokku viia. Teisel juhul tähendab see mingite uute tingimuste saabumist, millele tuleb reageerida. Esimesel puhul ollakse proaktiivne, kuna muudatus tuleb sisemise vajaduse rahuldamiseks, ja teisel puhul reaktiivne, kuna vaja on mingile juba toimunud välisele protsessile vastata. Alljärgnev tsitaat on positiivse argumentdiliini illustreerimiseks.

*Jätkuv probleem tuleneb kodakondsuse seaduse topeltkodakondsuse keelust, mis põrkub põhiseaduse sünnijärgse kodakondsuse äravõtmise keeluga. Teema on tõusetanud mitmes Eesti välisesinduses. (U. Paet, The Baltic Course, 23.05.2013)*

Negatiivsetest argumentdiliinidest võib Eesti debatis välja tuua lojaalsussuhte argumenti. Mitmikkodakondsuse vastu olevad poliitikud näevad ainsa võimalusena ühekordset riigi ja kodaniku lojaalsust. Argumenti toetab mõte, et mitme lojaalsussuhte korral muutub reaalne lojaalsus hädusamaks ja üldsegi küsitavaks. Lojaalsussuhte riigi ja kodaniku vahel on mitmekihiline. Debati argumentatsioon seostus lojaalsus avaliku teenistuse ja sõjaväega, kus kardetakse lojaalsuskonflikte

kõige enam. Kardetakse, et riigiasju hakatakse otsustama ja ellu viima erapoolikult ehk teiste riikide poolt suunatult ning, et riigi julgeolekut hakkaksid tagama mitme lojaalsusega kodanikud. Mõlemad hirmud võivad potentsiaalselt realiseeruda, kui Eestil tekiks diplomaatiline või sõjaline konflikt riigiga, kellega suuremal hulgal Eesti kodanikest on samaaegne lojaalsussuhe. Argumentatsioon on lojaalsussuhte argumendis tähtsal kohal Venemaa positsioon. Ajaloo tõttu eeldatakse mitmikkodakondsuse lubamisel suurt hulka Eesti-Vene mitmikkodanikke ning julgeoleku mõttes on Venemaad tajutud esmase ohuna. See on kaasa toonud kogu mitmikkodakondsuse teema sidumise Venemaa tegevusega. Alljärgnev tsitaat on negatiivse argumendiliini illustreerimiseks.

*Reaalne side on võimalik kodaniku ja ühe riigi vahel. Topeltkodakondsusega teki-  
vad võimalikud avaliku teenistuse ja sõjaväega seotud lojaalsuskonfliktid. Toelt-  
kodakondsuse lubamine oleks kokkulepitud kodakondsuspoliitika põhimõtteline  
muudatus. Selle keeld on olnud pikaajaline põhimõte. (K.-M. Vaher, ERR news,  
14.06.2013)*

Lätis on positiivse argumendiliinina olnud läbi debati olulisel kohal väljarän-  
nanutega sidemete tugevdamine. Debati algusperioodil seostati sidemeid rohkem  
nende emigrantidega, kes on Lätist lahkunud enne taasiseseisvumist. Nende tagasi-  
pöördumist peaks tingimata riiklikult motiveerima. Motivaatorina on nähtud mit-  
mikkodakondsust, et tagasipöördumisel ei peaks inimene oma teisest kodakond-  
susest loobuma. Majanduse buumi- ja kriisiaastatel lisandus ka uute emigrantide  
aspekt ehk Lätist lahkunud kodanike Lätiga sisumine läbi kodakondsuse. Debati  
fookusse on tõusnud emigrantide lapsed. See eeldab kas segaperekondade teket,  
milles laste seisund muutub, või laste sündi riigis, mis annab automaatse kodakond-  
suse. Mitmikkodakondsust on nähtud vahendina, kuidas need lapsed vähemasti  
formaalselt siduda Lätiga. Sisuliseks sidumiseks tuleb teha muudki, kuid mitmik-  
kodakondsus loob selleks eelduse. Alljärgnev tsitaat on positiivse argumendiliini  
illustreerimiseks.

*Läti peab topeltkodakonduse seadustama, et mitte kaotada sidet välismaal Läti  
peredesse sündivate lastega. (S. Aboltina, The Baltic Times, 02.03.2012)*

Positiivne argumendiliin oli Leedus seotud väliskodanikega. Debati alguses  
peeti oluliseks sidemeid pigem okupatsiooniaegsete emigrantidega ning hiljem  
muutusid oluliseks ka pärast taasiseseisvumist väljarännanud. Nende emigrantide  
puhul peetakse sideme säilitamist lihtsamaks ja tõenäolisemaks. Samas ei ole vara-  
semad emigrandid oma olulisust minetanud, kuna mitmikkodakondsuse lubamisel  
peetakse tähtsaks Leedu juuri. Uusemigrantide sidumise olulisust on suurendanud  
hoogustunud väljaränne. Ühe aspektina on lisandunud ka kogukondliku vastutuse  
suurendmine sideme säilitamises ehk nii välismaal elavate kodanike kogukond kui  
kodumaal elavad kodanikud peavad vaeva nägema, et kodanikud hoolimata elu-

kohariigist, säilitaksid enda identiteedi. See lisandub Leedu riigi rollile nii formaalse kui ka sisulise sideme ja kõigi kodanike ühise identiteedi säilitamise kohustusele. Alljärgnev tsitaat on positiivse argumendiliini illustreerimiseks.

*Leedus ja välismaal elavad inimesed peavad nägema vaeva, et väljarännanud inimestel säilitada Leedu identiteeti.* (L. Graužiniene, The Lithuania Tribune, 12.11.2013)

Slovakkias on positiivse argumendiliini seotud režiimi muutusega. Mitmikkodakondsuse positiivsed argumendid ei kaasnenu koheselt 2010. aastal toimunud muudatustega, mille käigus keelati mitmikkodakondsuse omanine. Alates 2012. aastast on rõhutatud keelu põhiseadusvastasust, ning keelu tagajärgede hindamise vajadust ning keelu kahjulikkust kodanikele. Põhiseadusvastasuse apelleerimine on suurenenud, kuna võimalolijad pole keelu vajadust ümber hinnanud. Alljärgnev tsitaat on positiivse argumendiliini illustreerimiseks.

*Topeltkodakondsuse keelu sätestav seadus on Slovakkia põhiseadusega vastuolus.* (G. Gal, The Slovak Spectator, 24.02.2014)

Slovakkia debati negatiivses argumendiliinis on peamiseks muutuseks retoorika toon. 2010. aastal, mil Ungari sammudele vastumeetmena kehtestati mitmikkodakondsuse keeld, oli retoorika üsna naaberriigi vaenulik. Kasutati nii „koloniseerimise“, „fašismi“ kui „katku“ mõisteid. See näitab, et otsus, mis pealtnäha ei pruugi muuta inimeste igapäevaelu, võib riikidevahelises suhtluses tähendada karme reaktsioone ja kiireid vastumeetmeid. Aja jooksul ja eelkõige tänu valitsuse vahetumistele on retoorika leebunud. Kuigi põhimõtetes on seisukohad jäänud samaks, väljendatakse end neutraalsemalt. See tähendab, et hoolimata sõnakasutuse muutumisest on peamiseks teemaks Ungari egoistlikule tegutsemisele vastamine ja välismõjude suurenemisele rõhumine. Alljärgnev tsitaat on negatiivse argumendiliini illustreerimiseks.

*Ungari samm topeltkodakondsuse seadustamisel näitab, et nad tahavad omada n-ö kolooniat välismaal mitte suurendada inimeste osalust riigi poliitika. Valida need uued kodanikud ju ei saa.* (A. Belousovova, The Slovak Spectator, 24.05.2010)

Horvaatia debatt on keskendunud igapäevaküsimustele, tegeldakse võimalike probleemidega (valimisõigused jt või süsteemi ära kasutamine) ega seata mitmikkodakondsust olemuslikult kahtluse alla. Positiivne argumendiliin seostub riikidevaheliste lepete sõlmimisega, mis lahendaksid võimalikke probleeme kodanikest lähtuvalt. Samuti rõhutatakse mitmikkodakondsuse positiivsust selle kasulikkust kodanike jaoks ning võetakse riigi kohustuseks tagada välisriikides elavatele kodanikele õigused ja nende realiseerimine. Rõhutatud on riigi kohustust tagada, et toimivat süsteemi ei hakataks enda erihuvides kuritahtlikult ära kasutama. Tähtsal

kohal on debatis olnud ka mitmikkodakondsusega kaasnev eriline valimisõigus, mis annab riigile teatud võimaluse olla osaline väliskodanike elus. Alljärgnev tsitaat on positiivse argumendiliini illustreerimiseks.

*Uue seadusega ei muutu topeltkodanikest välismaal elavatele horvaatidele suurt midagi. Seadusega tahab riik vähendada naturalisatsiooni korras kodanikuks saamisel pettuse ja olukorra ärakasutamise juhtumeid.* (T. Karamarko, The Dubrovnik Times, 21.10.2011)

#### 4.4. Kodakondsuse sisumõõtmed

Aruteludest võib leida kõiki teoreetilises peatükis käsitletud kodakondsuse sisumõõtmel ja -tahke, ent suures osas küllalt tükati ning riigiti erineva ulatuse, rõhuasetuse ja intensiivsusega. Sellealased näited on tsitaatide ja nende tõlgendustena toodud lisas 3. Enamik kodakondsuse sisumõõtmel ja -tahke haakub erinevate suhtumistega mitmikkodakondsusesse, ent mõned laiemad suundumused saab siiski välja tuua.

Kodakondsusele lähenetakse aruteludes ülekaalukalt vertikaalse ja individuaalse õigussuhtena, suhestatuna riikide ja nende võimuorganitega. Ootuspäraselt on arutelude põhiraamistikuks modernne kodakondsus, seda nii mitmikkodakondsust toetavates kui tõrjuvates aramusavaldustes. Näitlik tsitaat:

*Mitmikkodakondsuse teema on mitmetahuline, kuid kodakondsus on ikkagi eriline suhe riigi ja indiviidi vahel. Eesti on lähtunud viimase 20 aasta jooksul topeltkodakondsuse keelu põhimõttest.* (K-M. Vaher, ERR, 30.01.14)

Kodakondsuse postnatsionaalses võtmes mõtestamine haakub positiivsete seisukohtadega mitmikkodakondsuse osas, ent on arutelu suhteliselt tagasihoidlikult esindatud. Seejuures on peaaegu kogu postnatsionaalne kontekst seotud välismaal elavate või hargmaiste rahvusaaslastega, samal ajal kui kosmopoliitlik ja üldhumanistlik idealism puudub. Nii on postnatsionaalseks nimetamine teatud määral eksitav ja diaspooriline või rahvusaaslaste kodakondsus kohasem nimetus.

*Uus kodakondsuse seaduse versioon edendab väljarännanute suhteid kodumaaga.* (G. Kirkilas, The Baltic Times, 03.07.2008)

Kodakondsuse käsitlemine teistes sisumõõtmeltes on leitav, ent hajus ja killustunud. Praktiline esinemine sõltub riigist ja teoorias eeldatud haakumised tulevad vähe välja. Mis on siin ehk kõige tähelepanuväärivam, on see, et nii kommunitaarset kui vabariiklikku lähenemist kasutati mitte üksnes mitmikkodakondsuse osas kahtluste väljendamisel, vaid ka selle toetamisel, ent ka siin diaspooriliste ja hargmaiste rahvusaaslaste kontekstis.

*Horvaatial on põhiseaduslik kohustus kaitsta horvaate, kes elavad välismaal. Euroopa Liitu astununa peab Horvaatia senisest enam toetama Bosnia ja Hertsegoviinas elavaid horvaate. (J. Kosor, Croatian Times, 02.12.2011)*

Kuigi kodakondsuse liberaalses võtmes käsitlemine haakus teooria põhjal eeldatavasti eeskätt toetusega mitmikkodakondsusele, kasutati seda ka mitmikkodakondsuse tõrjumiseks, viidates selle diskrimineerivale toimele.

*Koosmeele keskus (Saskaņas centrs) tegi mitmeid ettepanekuid, milles oleks mitmikkodakondsuse lubamist laiendatud. Praeguse lahenduse korral peab Läti kodanik olema n-ö õige riigi kodanik, et tal oleks võimalus olla mitmikkodanik. (V. Agešins, Latvians Online, 09.05.2013)*

Esiletõstmist väärib arutelude hõredus poliitilise kodakondsuse, horisontaalse kodakondsuse ja kodakondsuse kui osaluse rõhuasetuste osas. Kodakondsus seotakse selgelt riikide ja rahvastega, ent mitte sedavõrd osalemisega demokraatlikus poliitilises kogukonnas ja kodanikusubjektsusega. Demokraatliku poliitika teemad piirdusid põhiliselt valimistel hääletamisega ning ka see esines juhuslikult. Horisontaalset mõõdet kasutati, viitamaks rahvuskaaslastele või kodanikele välismaal.

Erinevalt meie algtestest ootustest kasutati peaaegu kõiki kodakondsuse sisumõõtmeid ja -tahke meediaaruteludes nii mitmikkodakondsuse toetamiseks kui tõrjumiseks. Seega võibki vabariiklik kodakondsus haakuda positiivse suhtumisega mitmikkodakondsusesse, nagu Blatter (2011) välja tõi.

Mõned selgemaid haakuvusi siiski leidis, mitmikkodakondsuse toetamine haakus rahvuskaaslaste ja kaaskodanike hargmaisuse, tõrjumine julgeolekustamise ja sisserände või siseriiklike vähemuste teemadega.

**Tabel 6.** Kodakondsuse sisumõõtmised mitmikkodakondsuse arutelus

Mitmikkodakondsuse toetamine haakub	Mitmikkodakondsuse tõrjumine haakub
hargmaisusega	julgeolekustamisega
väliskogukondade käsitlemisega	riigisiseste vähemuste ja kirjususe kasvu käsitlemisega

Allikas: autorid

Riikide meediaarutelus on esindatud kõik teoreetilised liinid, nende ulatus varieerub riigiti. Kõikjal on esindatud formaalset staatust puudutavad argumentid (riikkondsus–kodakondsus, nominaalne–substantsiaalne), vähem on artikleeritud pinge rahvusriikliku ja postnatsionaalse kodakondsuse vahel. Täpsemalt saab vaadata lisast 2.

Kui vaadelda kodakondsuse sisuliinide variatsioone riikide kaupa, siis Eesti debatis on mitmikkodakondsuse vastaste argumentatsioon esinenud kodakondsuse käsitlus ja poliitilise kodakondsuse käsitlus. Kodakondsus seostub siin ainulaadsu-

sega ehk kodakondsus peaks jääma eriliseks lojaalsussuhteks riigi ja kodaniku vahel, mida ei saa mitmekordistada. Poliitiline kodakondsus seostub eelkõige murega, et mitmikkodanikud saaksid võrreldes tavakodanikega liigselt poliitilisi õigusi (nt mitmekordne valimisõigus) ja jätaksid tavakodanikud sellega ebavõrdsemasse olukorda.

Pooldajate argumentatsioonis on retoorika seotud pigem kodakondsuse vabariikliku ja liberaalse käsitluse ning hargmaise kodakondsusega. Liberaalne tähendab siinkohal kodanike vabaduste, valikuvõimaluste ja mugavuse rõhutamist. Hargmaine käsitlus näitab toimunud debati fookust, kuna esmajoones oli aruteluks välismaal elavate kodanike senisest tugevam sidumine riigiga. Vabariiklik käsitlus eeldab mitmikkodanike aktiivset osalust kõikides riikides, kellega ollakse kodakondsuslikus suhtes. Väliskodanike fookusega debatis seostub see väliskodanike enda aktiivses tegevuses, mis oleksid seotud riigi ja ühiskonnaga.

Lätis, kus mitmikkodakondsuse vastaseid on olnud vähem kui pooldajaid, on vastaste argumentatsioonis esinenud liberaalse kodakondsuse käsitluse jooni. Need seostuvad eelkõige kriitikaga selles osas, et mitmikkodakondsust lubatakse tingimuslikult ja kodanikke riikide järgi eristades. Liberaalse käsitluse järgi võiks eeldada mitmikkodakondsuse laialdast lubamist ja kodanikke võrdset kohtlemist. Debatis põrkuvad liberaalse käsitluse jooned tugevalt julgeolekuohtudele rõhumisega.

Mitmikkodakondsuse pooldajate argumentatsioonis on Läti debatis olulisemad olnud vabariikliku ja tsiviilse kodakondsuse käsitlused. Vabariiklik tähendab siingi nõuet väliskodanike aktiivsusele ehk väliskodanikud peavad aktiivselt osalema Läti igapäevases riigi- ja ühiskonnaelus. Tsiviilse käsitluse joonena on debatis peetud oluliseks väliskodanike ja nende laste õiguste kaitsmist teises riigis. Mitmikkodakondsus on vahendiks, millega Läti riik saab seadusliku õiguse oma kodanike põhiõigusi ja -vabadusi tagada.

Leedu debatis olid mitmikkodakondsuse suhtes negatiivsem argumentatsioon seotud poliitilise ja sotsiaalse kodakondsuse käsitlustega. Poliitiline kodakondsus esines Leedus hirmuna selle üle, et mitme kodakondsusega inimeste suure hulga korral hakataks riigi siseasju otsustama välisriikidega lojaalsussuhtes olevad kodanikud. Sotsiaalne kodakondsus seostub hirmuga, et mitmikkodanikud saavad tänu oma erilisele staatusele õiguse topelthüvedele ja seega jätavad tavakodanikud ebavõrdsemasse seisu.

Mitmikkodakondsuse suhtes positiivses argumentatsioonis on Leedus olnud liberaalse, substantiaalse ja hargmaise kodakondsuse käsitluse jooni. Liberaalne käsitlus tähendas Leedus mitmikkodakondsuse laialdast ja võrdset kohtlemist. See esines vastusena Lätis sätestatud tingimusliku mitmikkodakondsuse teema arutellu tõstatumisele. Substantiaalne kodakondsus on Leedus seostunud väliskodanike tugevate sidemetega, mis võiksid motiveerida kodanikke mingil ajahetkel Letu naasma. Hargmaine käsitlus näitab debati üldist fookust ehk olulisemaks peeti just Leedust emigreerunud kodanike õiguste tagamist ja sidemete säilitamist.

Slovakkias toimunud debatis leidus negatiivses argumentatsioonis vabariikliku ja poliitilise kodakondsuse iseloomulikke jooni. Vabariiklik käsitlus tähendab selles

võttes, et mitmik-kodakondsuse lubamine tähendaks kodakondsuse võimaldamist ilma tõeliste tugevate seosteta riigi ja kodaniku vahel. Poliitiline kodakondsus seostub poliitiliste õiguste praktiseerimise konfliktidega. See tähendab, et mitmikkodakondsus ei vähendaks vaid tooks probleeme ainult juurde.

Mitmikkodakondsuse suhtes positiivne argumentatsioon sisaldas Slovakkia debatis kodakondsuse ja sotsiaalse kodakondsuse aspekte. Kodakondsus tähendab siinkohal seda, et mitmikkodakondsus tagab riigi ja kodaniku vahel õigusliku suhte olemasolu. See kehtib nii riigi õiguste kohta kodanike suhtes kui ka vastupidi. Sotsiaalse kodakondsuse joontest on Slovakkia debatis esinenud hirmu selles osas, et mitmikkodakondsuse keelamine võiks kodanikud õiguspäraselt väljateenitud hüvedest välja jätta. Positiivne argumentatsioon näeb keelus ohtu kodanike sotsiaalsete õiguste realiseerimisele.

Horvaatia kui vähese debatiga riigis olid kodakondsuse käsitlused esindatud vaid positiivses argumentatsioonis. Käsitlustest võib eraldi välja tuua kodakondsuse ja vabariikliku kodakondsuse. Kodakondsus tähendab Horvaatia debatis riigi kohustust kaitsta õiguslikus mõttes välisriigis elavaid Horvaatiast pärit inimesi. Mitmikkodakondsust nähakse siin ühe võimaliku vahendina. Vabariiklik käsitlus rõhutab kodanikele osalusega kaasnevaid õigusi. See tähendab, et mitme samaaegse kodakondsus eeldab kodanikult aktiivset osalemist iga riigi ja ühiskonna toimimises.

#### 4.5. Väitlused ja režiimimuutused

Režiimide arenguid saatis riigiti üsna erinev debatt. Iga riigi kohta on võimalik tuua välja iseloomulikke jooni.

Eesti puhul on meedias toimunud debatt olnud kontsentreeritud kõige lühemale ajalisele perioodile (12 artiklit ilmus perioodil 2011–2014). Debati on tinginud poliitiline soov senine juriidiline ebakõla likvideerida sünnipärase kodanike jaoks mitmikkodakondsuse seadustamisega. Samuti on aeg-ajalt esile kerkinud reaalelulisi probleeme, mis on tõstatanud ka teiste kodanike puhul. Debatis on suurem osa poliitilisi jõudusid olnud mitmikkodakondsuse seadustamise poolt, küsitavusi on tekitanud selle ulatus.

Eesti puhul haalus teematõstatast üleilmastumisea kaasneva liberaliseerumise ootusea. Debatis põrkusid mitmikkodakondsust pooldavad argumendid julgeolekustatud kodakondsuse ja Venemaa tegevusea seotud julgeolekuolukorra teisenemise käigus tugevamaks muutunud vastuargumentidea. See tähendas, et vaatamata suurema osa poliitiliste jõudude toetusele, ei peegeldunud debatt reaalses režiimi muutumises. Kuigi Eestis pole debatile järgnenud muudatusi, võib debatti siiski nimetada proaktiivseks ehk muutustele eelnevaks, kuna debatt on loonud muudatusteks teatava pinnase.

Läti puhul kontsentreerus mitmikkodakondsuse meediadebatt perioodi 2006–2013, mil ilmus 18 artiklit. Lätis lõppes debatt mitmikkodakondsuse režiimi muutusea. Nimelt on alates 2013. aastast mitmikkodakondsus Lätis tingimuslikult

lubatud. Seaduses on määratletud riigid, mille puhul teist kodakondsust aktsepteeritakse. Riikide nimekirja tekitas vastuseisu Läti venekeelses elanikkonnas ja seda esindavates poliitikutes, kes ei olnud rahul Venemaa väljajätmisega riikide nimekirjast. See pahameel avaldus üsna kohe pärast muudatuste vastuvõtmist. Hiljem ei ole ingliskeelses meedias intensiivsemat kriitikat selles osas ilmunud. Siin mängib rolli Venemaa enda tegevus, mis on alates 2014. aastast muutunud lähiriikides intensiivsemaks ning teinud nende riikide otsustajad ja tavainimesed ettevaatlikumaks. Läti puhul võib öelda, et Venemaa tegevus on legitimeerinud mitmikkodakondsuse režiimis sätestatud piirangud.

Läti debatt sai tõuke kodanike väljarändest ja suuremast piiriülesest liikuvusest. Mitmikkodakondsuses nähti vahendit, millega säilitada sidet välisriigis elavate rahvuskaaslastega. Kuigi Lätis muutus mitmikkodakondsuse režiim, ei jäänud debatis julgeoleku teema tahaplaanile, mõjutades režiimi realiseerumist läbi tingimusliku mitmikkodakondsuse. Kokkuvõtlikult võib öelda, et suures osas on Lätis toimunud proaktiivne ehk muudatustele eelnev debatt. Siiski võib vähemal määral täheldada ka reaktiivset debatti, mis avaldus pahameelena riikide nimekirja koosseisu suhtes.

Leedus toimunud debatt mitmikkodakondsuse teemal kontsentreerus perioodi 2008–2013, mil ilmus 20 artiklit. Debatt ei peegeldunud empiirilise analüüsi tegemise ajaks mitmikkodakondsuse režiimis. Kuigi Leedu põhiseadus keelab mitmikkodakondsuse, on aastate jooksul üritatud kodakondsuse seadusega sätestada erandlikku mitmikkodakondsust. Kuna kohus on need sätted kehtetuks tunnistanud, ei saa neid päris režiimi muutuseks pidada. Sätete teeneks võib lugeda teema aktuaalsaks jäämist ja debati keskme täpsustumist. Tavalisele poolt ja vastu vaidlusele lisandus arutelu selle üle, kuidas peaks mitmikkodakondsust reguleerima ehk kas leida senise põhiseaduse piires lahendus või seda muuta. Leedu debatt on vaibunud, kuna intensiivsema debati tulemusena otsustati panna põhiseaduse muutmine rahvahääletusele, mis pidi toimuma 2016. aastal koos parlamendivalimistega.

Leedust on viimase 20 aasta jooksul lahkunud suur hulk kodanikke välismaale ning mitmikkodakondsust on debatis nähtud vahendina, mis võiks säilitada ja edendada riigi ja kodanike omavahelisi suhteid. Debatis on kõlanud ka riigi suveräänsusele ja julgeolekule apelleerivaid sõnavõtte. See tähendab, et kardetakse mitmikkodakondsuse levikuga kaasnevat suveräänsuse kadu ja väljastpoolt riiki tulnud nõudmistele järeleandmist. Julgeoleku teema tõusis päevakorda seoses Venemaa tegevusega, kuid seda pigem aruteludes selle üle, kuidas pärast referendumiga positiivset tulemust hakata mitmikkodakondsust reaalselt reguleerima. Normide sätestamisel peaks arvestama potentsiaalse välise julgeolekuohuga. Leedu debatt näitas, et on olemas poliitiline tahe teemaga tegeleda ja suunaks peaks olema mitmikkodakondsuse režiimi liberaliseerimine. Leedu polnud artikli empiirilise analüüsi tegemise ajaks jõudnud režiimimuutusteni. Mitmikkodakondsuse debatt on olnud pigem proaktiivne ehk loonud eeldused muudatuste sisseviimiseks.

Slovakkia puhul on ingliskeelses meediasse jõudnud reaktiivne debatt, mis algas pärast karmistunud muudatuste sisseviimist. Debatt toimus kontsentreeritult 2010–2014 ja jätkub. Debatt ei ole konkreetse tulemuseni jõudnud ning seda



pole otseselt ka ootele pandud. Debati analüüsimiseks kasutati kokku 31 temaatilist artiklit. Debatt algas pärast mitmikkodakondsuse režiimi muutust, mis viidi sisse vastusena välismõjudele. Slovakkia keelas mitmikkodakondsuse pärast seda, kui naaberriik Ungari lihtsustas enda kodakondsuse saamise korda. Slovakkia seadusandja nägi selles ohtu, kuna see võimaldab välisriigil suurendada oma mõju Slovakkia ungari päritolu elanike üle. Reeglite karmistumine kõigi kodanike jaoks andis tõe poliitilisele deбатиле, mille põhiküsimuseks oli kooskõla põhiseadusega. Vastasleerid moodustusid debatis karmistunud normide pooldajate ja vastaste vahel. Argumentatsiooni järgi võib karmistunud režiimi pooldajaid nimetada mitmikkodakondsuse vastasteks ja karmima režiimi vastaseid selle pooldajateks.

Debatis on pooldajad ja vastased olnud üsna võrdsed nii argumentide hulga kui mitmekesisuse poolest. Riigi suveräänsusele ja julgeolekule apelleerivatel seisukohtadel on olnud tugev positsioon. Vaatamata sellele, et Ungari, keda esitleti kui julgeolekuohtu, on Euroopa Liidu liikmesriik, võib öelda, et praktilisel tasandil on retoorika tänini toimunud. Muudatustele reageerivas debatis põrkusid selgelt üleilmastumise ja liberaliseerumise pooldavad ning julgeolekustamist ja rahvusriigi suveräänsust tähtsustavad vaated. Koos võimu stabiilsusega on senini jäänud kehtima 2010. aastal kehtestatud mitmikkodakondsuse keeld ja sellega seonduvad sanktsioonid. Režiimi muutus on selgelt peegeldunud debatis ning suunanud arutelu fookust. Debatt on olnud üldiselt reaktiivne, ent tuleviku vaates võib sellest kujuneda ka proaktiivne debatt, kuivõrd võimalikud on ka edasised muudatused.

Horvaatia puhul ei ole ingliskeelses meediasse suuremat debatti jõudnud. Relevantsete allikatena olid kasutatavad vaid 7 temaatilist artiklit aastatest 2007–2011. Debati vähesuse põhjusteks võivad olla mitmikkodakondsuse režiimi stabiilsus ja seda toetav poliitiline konsensus. Kuigi väiksemat nurinat teatud tahkude osas on meedias täheldada, on poliitikud üldiselt pooldavad, ent tegutsevad mitmikkodakondsuse ebakohase ärakasutamise vähendamiseks.

Horvaatia debatis on keeruline tuua välja isegi tavapärasest üleilmastumise ja julgeolekustamise pingevälja. Vähesel määral võib leida viiteid mitmikkodakondsuse tekitatavale suveräänsuse vähenemisele seoses väliskodanikele otsustuspädevuse andmisega eraldi parlamendiesinduse valimise näol. Samuti võib julgeolekuga mõneti siduda vajaduse senisest rohkem kontrollida mitmikkodakondsuse seisundi igapäevast kasutamist kodanike poolt, et vähendada staatuse väärkasutust ja sellega seotud õigustega manipuleerimist. Siin ei ole aga tegemist senise režiimi kriitikaga, vaid vajadusega tõhustada kodakondsuse valdkonna kontrollimehhanisme.

Kodakondsuspoliitikat mõjutavad lisaks ajaloopärandile tänased valikud ja poliitilised taustakaalutlused. Kuigi vaadeldud viis riiki on üldjoontes sarnased nii postkommunistliku mineviku kui Euroopa Liidust mõjutatud tänapäeva osas, ei ole nende kodakondsuspoliitikat täpsemal vaatlemisel arenenud sarnaselt ega sarnases suunas. Pigem võib rääkida erinevatest kodakondsusrežiimidest: Eesti on negatiivselt stabiilne, Läti on positiivsete muutuste, Leedu on potentsiaalsete muutuste, Slovakkia on negatiivsete muutuste ning Horvaatia on positiivselt stabiilne režiim.

Elavam arutelu haakus muutmissetepanekutega, ent ei taganud nende läbimineku. Nähtavad seosed esinesid muudatusi läbiviinud riikides (Lätis ja Slovakkias), kus oli näha selge tulemus, ning kestvalt positiivse režiimiga riigis (Horvaatias), kus debati vähesus ja tagasihoidlik sisu viitavad eeldatavasti senise režiimiga rahulolule. Vähem selge oli seos Eestis ja Leedus, ehkki eriti viimases on reeglite muutmine võimalik.

**Tabel 7.** Režiimid ja debaadid riigiti

Riik	Režiim	Debatt
Eesti	Negatiivselt stabiilne: pole tehtud muudatusi mitmikkodakondsuse lubamisega seotud reeglites	Proaktiivne: kuigi režiimis pole muutusi toimunud, on 2011-2014 toimunud debatt, kus poolt- ja vastuargumente on pigem võrdselt (19-12), debatt on loonud pinnase muutustele
Läti	Positiivsed muutused: 1997. aasta mitmikkodakondsuse vältimine asendus 2013. aastal selle lubamisega, sisse on viidud liitlasliku mitmikkodakondsuse seisund	Proaktiivne: 2006-2013 toimus enne muutuste sisseviimist aktiivne debatt, milles mitmik-kodakondsust pooldavad argumentid olid ülekaalus (21-3)
Leedu	Võimalikud muutused: kodakondsuse seadust on muudetud küll liberaalsemaks, aga kuna põhiseadus on püsinud muutmata, siis on seaduse suuremad muutused loetud põhiseadusega vastuolus olevateks; kehtiv seadus on kompromiss; lahendust oodati 2016. aastaks, mil toimus referendum põhiseaduse muutmiseks	Proaktiivne: kuigi muutusi ei ole toimunud, on 2006-2013 olnud aktiivne debatt, milles mitmik-kodakondsust pooldavad argumentid on olnud ülekaalus (19-6); debatt on jätkunud pärast 2016. aasta referendumit
Slovakkia	Negatiivsed muutused: 1997 mitte-keelav suhtumine muutus 2010. aastal mitmikkodakondsust keelavaks ja selle omamist karistavaks	Reaktiivne: debatt algas pärast 2010. aastal tehtud negatiivseid muudatusi; aktiivses debatis on poolt- ja vastuargumente olnud võrdselt (21-21); jätkuvas debatis on seni peale jäänud mitmik-kodakondsuse vastased, kuna ollakse võimul
Horvaatia	Positiivselt stabiilne: muudatusi on toimunud, aga seda pigem detailides, mitte põhimõttelistes küsimustes	Proaktiivne: debatt on olnud tagasihoidlik, mitmik-kodakondsuse pooldajate argumentid on olnud ülekaalus (6-1); väitlus on seotud praktiliste probleemide lahendamise

Allikas: autorid

## 5. KOKKUVÕTTEKS

Juba riike valides sai selgeks, et kodakondsusrežiimid ja nende muutumise suunad erinevad ka üsna sarnastes kontekstides. Hoolimata küllalt sarnasest lähiajaloost ja tänasest Euroopa Liidu liikmelisusest kujundavad vaadeldud riigid kodakondsuse ja mitmikkodakondsuse režiime erinevalt. Kodakondsuspoliitika jääb rahvusriikliku suveräänsuse ja riikide ainupädevuse valdkonda (*domaine réservé*).

Meediaaruteludel on samas märkimisväärseid sarnasusi nagu diasporaale viitamine ja mitmikkodakondsuse julgeolekustamine. Aruteludest leiab enamiku võimalikke argumente mitmikkodakondsuse poolt ja vastu, nagu ka enamik kodakondsuse teoreetilisi põhimõõtmelid ja -tahke. Mõistagi on ka kontekstuaalsed erinevused. Arutelude ulatus, intensiivsus ja ajastatus erineb riigiti. Olgu suur ajalooline välisdiasporaad Horvaatias, oma rahvusvähemused Slovakkias või mõlemad nagu Balti riikides, sellest tekkib aruteludele erinev kontekst.

Meediaarutelu kontekst on ülekaalukalt rahvusriiklik. Enamik meedia kõneisikuid on rahvusriigi poliitikud ja teised toimijad. Kodakondsus- ja rändepoliitika ning režiimimuutuse algatajaiks on tavaliselt olnud valitsused või ministrid, ent avalik arutelu tekib rohkem parlamendimenetluses. See on mõistetav, sest kodakondsus on üks suveräänsuse võtmevaldkondi, eeldades parlamentaarset tasandi otsustamist. Samas on valitsuste käes lõviosa tööjõust ja analüüsivõimekusest, mistõttu nemad tavaliselt muutusi ka algatavad. Valitsuses või opositsioonis olek ei muuda tavaliselt erakonna hoiakuid muutust, ehkki on ka erandeid.

Põhiliste aruteluliinide ja argumentide analüüs viitab selgelt, et positiivsem suhtumine seostub kodanike kasvava liikuvusega, piiritaguste ja hargmaiste rahvuskaslastega sidemete rõhutamisega ja regulatsioonimuutuste vajadusega, et elu muutumisega sammu pidada. Negatiivsema suhtumise korral rõhutatakse kodaniku-riigi suhete eksklusiivsust ja julgeolekustamist.

Isegi kui positiivsed seisukohad saavad tavaliselt rohkem meediakajastust, on väitlused argumentide mõttes pigem tasakaalus. Negatiivne suhtumine mitmik-kodakondsusesse on nii püsinud kui olnud ka aktiivses positsioonis mitmik-kodakondsuse keelamisel (Slovakkias). Enamikul juhtudest eelneb arutelu võimalikule režiimimuutusele (selgelt näha Lätis), ent esineb ka reaktiivset arutelu (Slovakkias).

Aruteludest ja režiimimuutustest nähtub diasporaa ja vähemusrahvuste olulisus. Nende teemadega argumenteeriti kõigis riikides ning inimeste suuremat liikuvust ja hargmaisust kasutati liberaliseerimise toetuseks. Samas võis suurem riigisene vähemuskogukond või sisseränne toetada ka mitmik-kodakondsuse keelamist või valikulist lubamist. Mitmik-kodakondsuse toetuseks tuuakse sidemete hoidmist piiritaguste rahvuskaslaste kui positiivselt raamistatud sihtrühmaga, samas kui ülejäänud võimalikud rühmad tekitavad pigem negatiivseid tähendusvarjundeid ja tõrjuvat lähenemist.

Pingeväli üleilmastumine ja julgeolekustamise vahel esineb kõikides riikides. Julgeolekustamine oli diskursustes samuti selgelt nähtav ja haakus tõrjuvama suhtumisega mitmik-kodakondsuse osas. Olgu selleks siis Venemaa suunalt tulenev julgeolekuoht Eestis, Lätis ja Leedus või Ungari põhjustatud oletatav julgeolekuoht Slovakkia jaoks. Kodakondsuse valdkonna julgeolekustamine on toonud kaasa mitmik-kodakondsuse vastaste tugevama positsiooni (Eesti, Slovakkia), laialdase mitmik-kodakondsuse lubamise suhtes ettevaatlikumaks muutumise (Leedu) või piiravate meetmetega mitmik-kodakondsuse lubamise (Läti).

Kodakondsuse sisumõõtmete ja -tahkude osas on arutelude keskmes selgelt püsinud tavapärase modernne lähenemine kodakondsusele. Seda näitab kodakondsuse nägemine ennekõike vertikaalses võtmes ja õigusseisundi keskselt, mis on niivõrd domineeriv, et sisulisemad tähendustahud (sh heaoluküsimused sotsiaalse kodakondsuse võtmes) on suhteliselt tagasihoidlikult esindatud ja esinevad pigem üksikutes vaadeldud riikides. Samas enamik siiski kuskil esindatud, nii et teatud mõju omavad praktiliselt kõik akadeemilises käsitluses väljatoodavad kodakondsuse sisumõõtmed ja -tahud. Teatud määral võib neid küsimusi mõjutada valimi kujundamine, millest tekib meedia kommertsialiseerumise ja inglise keelde tõlkimise õõnsaksmuutev koostoime.

Ühe teema puhul väärib tagasihoidlik esindatus eraldi väljatoomist. Nimelt on aruteludes suhteliselt vähe näha ka poliitilise kodakondsuse võtmes argumenteerimist. Kodakondsus on selgelt seotud riikide ja rahvustega, ent mitte sedavõrd osalemisega demokraatlikus poliitilises kogukonnas. See võib haakuda tänaste demokraatia väljakutsete laadiga (nt Hay 2007, Papadopoulos 2013, Kalev 2017).

Mitmikkodakondsuse puhul ei saa me rääkida riigi rolli olulisest vähenemisest euroopastumise või mõne teise üleilmastumise tahu mõjul. Rahvusriigid teostavad jätkuvalt oma suveräänsust nii õiguslikult kui praktiliselt ja nii režiimid kui meediaarutelul varieeruvad. Diasporaapoliitika ja hargmaistumine on omandanud aruteludes olulisema koha, ent see ei seostu liberaliseeriva üleilmastumisega, vaid pigem oma rahvusaaslastega sideme hoidmisele ning on pigem rahvusluse tugevdamise märgiks. Rahvusriikide tegevuste ja tähendusvälja avardamine maailmas sobib hästi postmodernse riigistrateegia ideega (Kalev, Jakobson 2013), kus riigivõim püüab üleilmastumise ja hargmaistumisega avanevaid võimalusi proaktiivselt enda kasuks tööle panna.

Isegi kui väga laias plaanis saab näidata aeglast mitmikkodakondsuse lubamise kasvu, on see väitluste ja režiimipraktikate valguses kaugel ühemõttelisest või püsivast suundumusest. Meediaarutelud on sageli seotud režiimimuutuse püüetega, ent mitte tingimata ega vii sageli kohe muutuseni.

Kesk- ja Ida-Euroopas põrkuvad tänapäeval erinevad kodakondsuse sisupin-  
ged, nii et piirkond jääb suure tõenäosusega üheks mitmikkodakondsuspoliitikate rindepiirkonnaks. Näiteks väljendati meediaaruteludes rahvusriigi üleehitamist eri vaatenurkadest. Samuti on rahvusvaheliste või riikideüleste poliitikate ja julgeolekustamisega. Euroopa Liidu kodakondsus võib olla toeks nii liberaliseerimisele ja paindlikkusele kui rahvuskesksetele diasporaapoliitikatele.

Kodakondsus on ülekaalukalt küsimus väärtustest ja poliitilistest eelistustest. Mitmikkodakondsuspoliitika jäävad tõenäoliselt seotuks eeskätt riigi kontekstis aruteluga ja arusaamadega asjakohasest, õigest ja valesst, mitte aga ühtlustamise ja tehnokraatliku optimeerimisega. Aruteludes on piisavalt sisu, et eeldada vähemalt lähemal ajal mitmikkodakondsuse poliitikavälja olulisust ja muutuspotentsiaali.

## VIITEALLIKAD

- Abbott, Mathew 2012. No life is bare, the ordinary is the exceptional: Giorgio Agamben and the question of political ontology. *Parrhesia* 14: 23–36.
- Agamben, Giorgio 2009. *Homo sacer. Suveräänne võim ja paljas elu*. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus. *Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020*. Tallinn: Sotsiaalministeerium. Kättesaadav: [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena\\_vananemise\\_arengukava\\_2013-2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf)
- Anderson, Myrdene; Deely, John; Krampen, Martin; Ransdell, Joseph; Sebeok, Thomas A and Uexküll, Thure von 1984. A semiotic perspective on the sciences: steps toward a new paradigm. *Semiotica* 52(1/2): 7–47.
- Barbieri, Marcello 2003. *The Organic Codes. An Introduction to Semantic Biology*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Barbieri, Marcello 2008. Biosemiotics: A new understanding of life. *Naturwissenschaften* 95(7): 577–599.
- Barbieri, Marcello 2009. A short history of biosemiotics. *Biosemiotics* 2(2): 221–245.
- Beever, Jonathan 2012. Meaning matters: the biosemiotic basis of bioethics. *Biosemiotics* 5(2): 181–191.
- Binstock, Robert H. 2003. The war on 'anti-ageing medicine'. *The Gerontologist* 43(1): 4–14.
- Canguilhem, Georges 1991. *The Normal and the Pathological*. New York: Zone Books.
- Cannizzaro, Sara; Copley, Paul 2015. Biosemiotics, politics and Th. A. Sebeok's move from linguistics to semiotics. Ekaterina Velmezova, Kalevi Kull ja Stephen J. Cowley (toim.). *Biosemiotic Perspectives on Language and Linguistics*. Berlin: Springer, 207–222.
- Copley, Paul 2010. The cultural implications of biosemiotics. *Biosemiotics* 3: 225–244.
- Conrad, Peter 1992. Medicalization of social control. *Annual Review of Sociology* 18: 209–232.
- Cooper, Melinda 2006. Resuscitations: stem cells and the crisis of old age. *Body & Society* 12(1): 1–23.
- Danesi, Marcel 2000. *Semiotics in Language Education*. Berlin; New York: Mouton de Gruyter.
- Danesi, Marcel; Perron, Paul 2005. *Kultuuride analüüs*. Tallinn: Valgus.
- Deacon, Terence 1997. *The Symbolic Species*. London: Penguin.
- Eco, Umberto 1976. *Theory of Semiotics*. Bloomington: Indiana University Press.
- Favareau, Donald 2007. The Evolutionary History of Biosemiotics. Marcello Barbieri (toim.) *Introduction to Biosemiotics*. The New Biological Synthesis. Dordrecht: Springer, 1–68.
- Foucault, Michel 1980. *Power/Knowledge: Selected Interviews and other Writings, 1972–1977*. New York: Pantheon.
- Foucault, Michel 2015. *Sõnad ja asjad. Inimteaduste arheoloogia*. Tallinn: Varrak.
- Foucault, Michel 2003. *The Birth of the Clinic: An Archaeology of Medical Perception*. London; New York: Routledge.
- Foucault, Michel 2005. *Seksuaalsuse ajalugu I. Teadmistahe*. Tallinn: Valgus.
- Foucault, Michel 2009. *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1977–1978*. New York: Picador.
- Foucault, Michel 2011. Subjekt ja võim. Raamatus: *Teadmine, võim, subjekt. Valik räägitust ja kirjutust*. Tallinn: Varrak, 277–309.
- Foucault, Michel 2014. *Valvata ja karistada. Vangla süünd*. Tartu: Ilmamaa.
- Gage, Fred H. 2000. Mammalian neural stem cells. *Science* Feb 25; 287(5457): 1433–8
- Gayon, Jean 2000. Le concept d'individualité dans la philosophie de Georges Canguilhem. Guillaume Le Blanc (toim.) *Lectures de Canguilhem. Le normal et le pathologique*. Paris: ENS Éditions, 19–48.
- Grey, Aubrey de 2007. *Ending Ageing. The Rejuvenation Breakthroughs That Could Reverse Human Ageing in Our Lifetime*. New York: St. Martin's Press.
- Hacking, Ian 1990. *The Taming of Chance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoffmeyer, Jesper 1996. *Signs of Meaning in the Universe*. Bloomington: Indiana University Press.
- Hoffmeyer, Jesper 1997. Biosemiotics: toward a new synthesis in biology. *European Journal for Semiotic Studies* 9(2): 355–376.
- Hoffmeyer, Jesper 2008. *Biosemiotics: An examination into the signs of life and the life of signs*. Scranton: University of Scranton Press.
- Hoffmeyer, Jesper; Emmeche, Claus 1991. Code-duality and the Semiotics of Nature. Myrdene Anderson ja Floyd Merrell (toim.). *On Semiotic Modeling*. Berlin: Mouton de Gruyter, 117–166.
- Hoffmeyer, Jesper; Kull, Kalevi. 2003. Baldwin and biosemiotics: what intelligence is for. Bruce H. Weber ja David J. Depew (toim.). *Evolution and learning: The Baldwin effect reconsidered*. Cambridge: MIT Press, 253–272.
- Jameson, Fredric. 1974. *The Prison-House of Language: A Critical Account of Structuralism and Russian Formalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Kull, Kalevi 1999a. Biosemiotics in the twentieth century: A view from biology. *Semiotica* 127: 385–414.

- Kull, Kalevi 1999b. Outlines for a post-Darwinian biology. *Folia Baeriana* 7: 129–142.
- Kull, Kalevi 2001. Biosemiotics and the problem of intrinsic value of nature. *Sign Systems Studies* 29(1): 353–364.
- Kull, Kalevi 2003. Ladder, tree, web: the ages of biological understanding. *Sign Systems Studies* 31(2): 589–603.
- Kull, Kalevi 2008. Biosemiootika. *Keel ja Kirjandus* 8/9: 665–674.
- Kull, Kalevi 2009a. Vegetative, animal, and cultural semiosis: the semiotic threshold zones. *Cognitive Semiotics* 4: 8–27.
- Kull, Kalevi 2009b. Biosemiotics: to know, what life knows. *Cybernetics & Human Knowing* 16(3/4): 81–88.
- Kull, Kalevi. 2012. Advancements in biosemiotics: where we are now in discovering the basic mechanisms of meaning-making. Tyler Bennett ja Silver Rattasepp (toim.). *Gatherings in Biosemiotics*. Tartu: University of Tartu Press, 11–24.
- Kull, Kalevi 2014. Physical laws are not habits, while rules of life are. Torkild Thellefsen ja Bent Sorensen (toim.). *Charles Sanders Peirce In His Own Words. 100 Years of Semiotics, Communication and Cognition*. Berlin: Mouton De Gruyter, 87–94.
- Kull, Kalevi 2015. A semiotic theory of life: Lotman's principles of the Universe of the Mind. *Green Letters: Studies in Ecocriticism* 19(3): 255–266.
- Kull, Kalevi; Deacon, Terence; Emmeche, Claus; Hoffmeyer, Jesper; Stjernfelt, Frederik. 2009. Theses on biosemiotics: prolegomena to a theoretical biology. *Biological Theory* 4(2): 167–173.
- Lafontaine, Céline 2009. Regenerative medicine's immortal body: from the fight against ageing to the extension of longevity. *Body & Society*, 15(4): 53–71.
- Latour, Bruno 2014. *Me pole kunagi olnud modernsed*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Mason, Cris; Dunnill, Peter 2008. A brief definition of regenerative medicine. *Regenerative Medicine* 31: 1–5.
- Mitteldorff, Josh 2013. Telomere biology: cancer firewall or aging clock? *Biochemistry* 78(9): 1054–1060.
- Mitteldorff, Josh 2015. Is programmed aging a cause for optimism? *Current Aging Science* 8.
- Mykytyn, Courtney E. 2008. Medicalizing the optimal: anti-ageing medicine and the quandary of intervention. *Journal of Ageing Studies* 22(4): 313–321.
- Peirce, Charles Sanders 1868. On a new list of categories. *Proceedings of the American Academy of Arts and Sciences* 7: 287–298.
- CP = Peirce, Charles Sanders 1931. *Collected Papers of Charles Sanders Peirce, Volume I: Principles of Philosophy*. Cambridge: Harvard University Press.
- Petersen, Alan; Krisjansen, Ivan 2015. Assembling 'The Bioeconomy': exploiting the power of the promissory life sciences. *Journal of Sociology* 51(1): 28–46.
- Petrilli, Susan 2003. Modeling, dialogue, and globality: biosemiotics and semiotics of self. 2. Biosemiotics, semiotics of self, and semioethics. *Sign Systems Studies* 31(1): 65–107.
- Puumeister, Ott; Ventsel, Andreas 2017 [ilmumas]. Biopolitics meets biosemiotics: the semiotic thresholds of anti-ageing interventions. *Theory, Culture & Society* 0(0): 1–23. doi: 10.1177/0263276416687375.
- Pyyhtinen, Olli; Tamminen, Sakari 2011. We have never been only human: Foucault and Latour on the question of the *Anthropos*. *Anthropological Theory* 11(2): 135–152.
- Rabinow, Paul 1996. Artificiality and enlightenment: from sociobiology to biosociality. Paul Rainbow (toim.) *Essays on the anthropology of reason*. Princeton: Princeton University Press, 91–111.
- Rakuravi klasteri strateegia 2011–2015. Kättesaadav: [http://biolaborid.ee/wp-content/uploads/2012/01/Rakuravi\\_Klaster\\_strateegia\\_111013.pdf](http://biolaborid.ee/wp-content/uploads/2012/01/Rakuravi_Klaster_strateegia_111013.pdf) [Vaadatud 24.01.2017].
- Rose, Nikolas 1999. *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Rose, Nikolas 2007. *The Politics of Life Itself: Biomedicine, Power, and Subjectivity in the Twenty-First Century*. Princeton; Oxford: Princeton University Press.
- Samaras, Nikolaos; Papadopoulou, Maria-Aikaterini; Samaras, Dimitrios; Ongaro, Filippo 2014. Off-label use of hormones as an antiageing strategy: a review. *Clinical Interventions in Ageing* 9: 1175–1186.
- Saussure, Ferdinand de 2011. *Course in General Linguistics*. New York: Columbia University Press.
- Schermer, Maartje 2013. Old age is an incurable disease – or is it? Maartje Schermer ja Wim Pinxten (toim.) *Ethics, Health Policy and (Anti-)Ageing: Mixed Blessings*. Dordrecht: Springer, 209–224.
- Sebeok, Thomas A. 1999. The sign science and the life science. *Applied Semiotics /Sémiotique Appliquée* 3(6/7): 85–96.
- Sebeok, Thomas A. 2001. Biosemiotics: its roots, proliferation, and prospects. *Semiotica* 134(1/4): 61–78.
- Sonesson, Göran 2006. The meaning of meaning in biology and cognitive science: A semiotic reconstruction. *Sign System Studies* 34(1): 135–213.
- Tønnessen, Morten 2015. The biosemiotic glossary project: agent, agency. *Biosemiotics* 8: 125–143.
- Turner, J. Scott 2000. *The Extended Organism. The Physiology of Animal-Built Structures*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Uexküll, Jakob von 1964. A stroll through the worlds of animals and men. A picture book of invisible worlds. Claire H. Schiller (toim.). *Instinctive Behavior. The Development of a Modern Concept*. New York: International Universities Press, 5–80.
- Uexküll, Jakob von 1982. The theory of meaning. *Semiotica* 42(1): 25–82.
- Varela, Elisa; Munoz-Lorente, Miguel A; Tejera, Agueda M; Ortega, Sagrario; Blasco, Maria A. 2016. Generation of mice with longer and better preserved telomeres in the absence of genetic manipulations. *Nature Communications* 7.
- Vincent, John A. 2009. Ageing, anti-ageing, and anti-anti-ageing: who are the progressives in the debate on the future of human biological ageing? *Medicine Studies* 1(3): 197–208.
- Weissman, Irving 2012. Stem cell therapies could change medicine ... if they get the chance. *Cell Stem Cell* 10: 553–665.
- Zlatev, Jordan 2009. The semiotic hierarchy: life, consciousness, signs and language. *Cognitive Semiotics* 4, Spring: 169–200.

LISA 1. Riikide režiimi muutused 1997 vs. 2014

EESTI

	1997	2014	Muutus	Režiim
<b>Põhiseadus</b>	1. Kelleltki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust (§ 8 lg 3)	1. Kelleltki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust (§ 8 lg 3)	–	Negatiivselt stabiilne: pole tehtud muudatusi
	2. Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus (§ 8 lg 5)	2. Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus (§ 8 lg 5)	–	
<b>Kodakondsuse seadus</b>	1. Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses (§ 1 lg 2)	1. Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses (§ 1 lg 2)	–	
	2. Isik, kes lisaks Eesti kodakondsusele omandab sünniga ka mõne muu riigi kodakondsuse peab 18-aastaseks saamisel kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest (§ 3)	2. Isik, kes lisaks Eesti kodakondsusele omandab sünniga ka mõne muu riigi kodakondsuse peab 18aastaseks saamisel kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest (§ 3)	–	
	3. Eesti kodakondsus võetakse ära Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest (§ 28 lg 1 p 5)	3. Eesti kodakondsus võetakse ära Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest (§ 28 lg 1 p 5).	–	
	4. Isik loetakse Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks (§ 29)	4. Isik loetakse Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks (§ 29).	–	

Allikas: autorid



	1997	2014	Muutus	Režiim
<b>Põhi-seadus</b>	Any Latvian citizen enjoying full rights who has reached forty years of age may be elected President of State. A citizen of double citizenship may not be elected President of State (chapter III article 37)	1. Any person who enjoys full rights of citizenship and who has attained the age of forty years may be elected President. A person with dual citizenship may not be elected President (chapter III article 37)	Sõnastuse täpsustus	Positiivsed muutused: varasem mitmik-kodakondsuse vältimine on asendunud selle lubamisega, sisse on viidud liitlasliku mitmik-kodakondsuse seisund
<b>Koda-kondsuse seadus</b>	Article 1. Citizenship of Latvia (1) The citizenship of Latvia is a person's permanent legal connection with the State of Latvia (2) The substance of Latvia citizenship is the total complex of the mutually interrelated rights and obligations of both a citizen and the State	1. The purpose of this Law is (...) 3) to provide an opportunity for exiles of Latvia and their descendants to register as citizens of Latvia; (...) 5) to recognise dual citizenship in compliance with the political objectives and interests of the State of Latvia and to retain the aggregate of the citizens of Latvia under increased mobility conditions. (Section 1)	Eesmärgina toodud sisse emigrantide kodanikuks saamise võimaldamine ja mitmikkodakondsuse aktsepteerimine	
	Article 4. Equality of citizens of Latvia The rights and obligations of Latvia citizens are equal regardless of the manner in which citizenship was obtained	2. Latvian citizens have equal rights and obligations irrespective of the manner in which citizenship has been acquired (Section 4)	Sõnastuse täpsustus	
	Article 9. Dual citizenship (1) The granting of Latvia citizenship to a person shall not lead to dual citizenship	3. Latvian citizenship shall be retained for a Latvian citizen who has: 1) acquired citizenship of another Member State of the European Union or Member State of the European Free Trade Association; 2) acquired citizenship of another Member State of the North Atlantic Treaty Organisation; 3) acquired citizenship of the Commonwealth of Australia, Federative Republic of Brazil or New Zealand; 4) acquired citizenship of such country with which the Republic of Latvia has entered into an agreement regarding recognition of dual citizenship; (...) 6) acquired citizenship of another country through entering into marriage (acquired ex lege) or as a result of adoption. (Section 9 § 1)	Üldine mitmikkodakondsuse keeld on asendunud tingimusliku lubamisega (liitlaslik mitmikkodakondsus)	
	-	4. Dual citizenship may not occur for a person who is admitted to Latvian citizenship through naturalisation procedures, except the cases provided for in Section 12, Paragraph two of this Law (Section 9 § 4)	Uus säte, milles viidatakse naturalisatsiooni sätetele (1997 seaduses viidet pole ning eelmisest kodakondsusest on naturalisatsioonil on kohustus loobuda)	
	Article 9. Dual citizenship (2) If a citizen of Latvia simultaneously can be considered a citizen (subject) of a foreign country in accordance with the laws of that country, then the citizen shall be considered solely a citizen of Latvia in his/her legal relations with the Republic of Latvia.	5. If a Latvian citizen may, in accordance with the laws of a foreign country, be simultaneously considered also a citizen of the relevant foreign country, he or she shall be considered solely as a Latvian citizen in legal relations with the Republic of Latvia (Section 9 § 6)	Sõnastuse täpsustus	

Allikas: autorid

LEEDU

	1997	2014	Muutus	Režiim
<b>Põhi-seadus</b>	With the exception of individual cases provided for by law, no one may be a citizen of both the Republic of Lithuania and another state at the same time (article 12 § 2)	1. With the exception of individual cases provided for by law, no one may be a citizen of both the Republic of Lithuania and another state at the same time (article 12 § 2)	–	Võimalikud muutused: kodakondsuse seadust on muudetud küll liberaalsemaks, aga kuna põhiseadus on püsinud muutmata, siis on seaduse suuremad muutused loetud põhiseadusega vastuolus olevateks; seega on kehtiv seadus kompromiss; lahendust oodati 2016. aastaks, mil tehakse referendum põhiseaduse muutmiseks
	The procedure for the acquisition and loss of citizenship shall be established by law (article 12 § 3)	2. The procedure for the acquisition and loss of citizenship shall be established by law (article 12 § 3)	–	
	The following persons shall be citizens of the Republic of Lithuania: (...) 2) persons who were permanent residents in the present-day territory of the Republic of Lithuania in the period from 9 January 1919 to 15 June 1940, as well as their children and grandchildren, provided that on the day of coming into effect of the Law on Citizenship they have been permanent residents in Lithuania, are residing here at the present time and are not citizens of another state; 3) persons of Lithuanian origin residing in other states, if they left Lithuania prior to 16 February 1918 and did not acquire citizenship of another state; (Article 1)	–	Sätteid uues seaduses ei ole, kuna teatud juhtudel on võimalik mitut kodakondsust omada	
	–	1. A citizen of the Republic of Lithuania may be a citizen of another state at the same time, provided he meets at least one of the following conditions: 1) he has acquired citizenship of the Republic of Lithuania and citizenship of another state at birth and he has not reached 21 years of age; 2) he is a person who was exiled from the occupied Republic of Lithuania before 11 March 1990 and acquired citizenship of another state; 3) he is a person who fled the Republic of Lithuania before 11 March 1990 and acquired citizenship of another state; (...) 8) he has acquired citizenship of the Republic of Lithuania by way of exception while being a citizen of another state; (Article 7)	Uus säte, mis loetleb võimalused omada mitut kodakondsust	

	1997	2014	Muutus	Režiim
Kodakondsuse seadus	–	2. A citizen of the Republic of Lithuania who is a citizen of another state at the same time shall be considered by the State of Lithuania to be only a citizen of the Republic of Lithuania. The possession of citizenship of another state shall not relieve him of the responsibilities as a citizen of the Republic of Lithuania under the Constitution, laws and other legal acts of the Republic of Lithuania. (Article 8)	Uus säte, mille vajadus tuleneb mitmik-kodakondsuse aktsepteerimisest (vanas seaduses ei olnud seda vaja sätestada)	
	Citizenship of the Republic of Lithuania shall be lost if: (...) 2) a person acquires citizenship of another state; (Article 19)	3. Citizenship of the Republic of Lithuania shall be lost: (...) 2) on acquiring citizenship of another state, except in cases provided for in this Law; (Article 24)	Sõnastuse muutus, mis on tingitud mitmik-kodakondsuse tingimuslikust lubamisest	

Allikas: autorid

SLOVAKKIA

	1997	2014	Muutus	Režiim
Põhi-seadus	Conditions for the acquisition and loss of the citizenship of the Slovak Republic are determined by law (article 5 § 1);	1. Conditions for the acquisition and loss of the citizenship of the Slovak Republic shall be laid down by law (article 5 § 1);	Sõnastuse täpsustus	Negatiivsed muutused: varasem mittekeelav suhtumine on muutunud keelavaks ja karistavaks
	The law can also specify that certain property can be owned only by citizens or juridical persons resident in the Slovak Republic (article 20 § 2);	2. The law may also lay down that certain things may be owned only by citizens or legal persons resident in the Slovak Republic (article 20 § 2);	–	
	The enactment of the rights of citizens belonging to national minorities and ethnic groups that are guaranteed in this Constitution must not be conducive to jeopardizing the sovereignty and territorial integrity of the Slovak Republic or to discrimination against its other inhabitants (article 34 § 3)	3. The exercise of the rights of citizens belonging to national minorities and ethnic group that are guaranteed in this Constitution may not lead to jeopardizing of the sovereignty and territorial integrity of the Slovak Republic, and to discrimination against its other inhabitants (article 34 § 3)	Sõnastuse täpsustus	
Kodakondsuse seadus	The citizenship of the Slovak Republic can be lost only at own request by release of the person from the state bond (§ 9 section 1).	1. Nationality of the Slovak Republic can only be lost by acquiring other nationality based on explicit consent (§ 9 section 1b).	Sõnastuse muutus: varasem kodakondsusetuse vältimine muutus mitmik-kodakondsuse vältimiseks	
	Only such person can be released out of state bond, which has a citizenship of another country, or has promise of grant of citizenship on the condition of the above mentioned release, or if it can be reasonably assumed that upon a release of such person from the state bond will be granted a citizenship of other country (§ 9 section 2)	2. A person can lose their nationality of the Slovak Republic if they prove that they are a national of another country or they were promised to become such if they lose the nationality of the Slovak Republic. (§ 9 section 2)	Sõnastuse täpsustus, mis tuleneb eelneva sätte muutmisest	
	–	3. National of the Slovak Republic shall lose his/her nationality of the Slovak Republic the same day in which he/she based on explicit consent in form of request, statement or other action for the acquisition of other nationality, voluntarily acquire foreign nationality (§ 9 section 16).	Uus säte, mis tuleneb mitmik-kodakondsuse vältimisest	
	–	4. A person who lost his/her nationality according to section 16 is obliged to report this without delay to the district authority in the seat of a region. (: § 9 section 19)	Uus säte, mis tuleneb mitmik-kodakondsuse vältimisest	
	–	5. A minor offence shall be committed by those who (...) d) fail to report without delay the loss of the nationality of the Slovak Republic according to § 9 section 19. (2) (...) a fine of EUR 3.319 shall be levied for minor offences according to section 1 (d). (§ 9b clause 1+2)	Uus säte, mis tuleneb mitmik-kodakondsuse vältimisest	

Allikas: autorid

HORVAATIA

	1997	2014	Muutus	Režiim
<b>Põhi-seadus</b>	Croatian citizenship, its acquisition and termination shall be regulated by law (article 9 § 1);	1. Croatian citizenship, and its acquisition and revocation, shall be regulated by law (article 9 § 1);	Sõnastuse täpsustus	Positiivselt stabiilne: muudatusi on toimunud, aga seda pigem detailides, mitte põhimõtetelises küsimustes
	The Republic of Croatia shall protect the rights and interests of its citizens living or residing abroad, and shall promote their links with the homeland (article 10 § 1);	2. The Republic of Croatia shall safeguard the rights and interests of its citizens living or residing abroad, and shall promote their ties to their homeland (article 10 § 1)	Sõnastuse täpsustus	
	Every citizen of the Republic of Croatia shall have the right to leave the State territory at any time and settle abroad permanently or temporarily, and to return to his homeland at any time. (article 32 § 2);	3. All citizens of the Republic shall be entitled to leave the state territory at any time and permanently or temporarily settle abroad, and to return at any time (article 32 § 2)	Sõnastuse täpsustus	
	-	4. In elections for the Croatian Parliament, voters who do not have registered domicile in the Republic of Croatia shall be entitled to elect three representatives in compliance with law (article 45 § 2)	Uus säte: annab välismaal elavatele kodanikele spetsiaalse kolme-liikmelise esinduse parlamendis	
<b>Kodakondsuse seadus</b>	A citizen of the Republic of Croatia who also has foreign citizenship is considered exclusively as a Croatian citizen at the Governmental bodies of the Republic of Croatia (Article 2).	1. A citizen of the Republic of Croatia who also has foreign citizenship is considered exclusively as a Croatian citizen by the Governmental bodies of the Republic of Croatia (Article 2).	Sõnastuse täpsustus	
	A foreigner can acquire Croatian citizenship by naturalization if he has submitted a request for Croatian citizenship and if he fulfils the following requirements: that he is dismissed from his foreign citizenship, or that he submits a proof that he will acquire dismissal, if being granted Croatian citizenship; (Article 8 § 1 point 2)	2. A foreigner can acquire Croatian citizenship by naturalization if he has submitted a request for Croatian citizenship and fulfils the following requirements: that he is dismissed from his foreign citizenship, or that he submits proof that he will acquire dismissal if granted Croatian citizenship; (Article 8 § 1 point 2)	Sõnastuse täpsustus	
	A foreign citizen married to a Croatian citizen, who has been granted permanent settlement on the territory of the Republic of Croatia, can acquire Croatian citizenship by naturalization, even if he does not fulfil the requirements of Article 8, Paragraph 1, Points 1-4 of this Act. (Article 10)	3. A foreign citizen married to a Croatian citizen, who has been granted permanent residence within the area of and lives in the Republic of Croatia, can acquire Croatian citizenship by naturalization, even if he does not fulfil the requirements of Article 8, Paragraph 1, Points 1-4 of this Act. (Article 10)	Sõnastuse täpsustus	

	<b>1997</b>	<b>2014</b>	<b>Muutus</b>	<b>Režiim</b>
	An emigrant as well as his descendants can acquire Croatian citizenship by naturalization, although they do not fulfill the requirements of Article 8, Paragraph 1, Points 1-4 of this Act (Article 11 § 1).	4. An emigrant, his descendants up to the third degree of lineal kinship and their spouses can acquire Croatian citizenship by naturalization even if they do not meet the requirements from Article 8, Paragraph 1, Points 1, 2 and 3 of this Law (Article 11 § 1)	Sõnastuse täpsustus: lisati emigrantide kolmandada põlve järeltulijate mõiste	
	5. A foreigner whose acceptance to Croatian citizenship would be of interest to the Republic of Croatia can obtain Croatian citizenship by naturalization, even if he does not fulfil the requirements of Article 8, Paragraph 1, Points 1-4 of this Act (Article 12 § 1)	5. A foreigner whose acceptance to Croatian citizenship would be of interest to the Republic of Croatia can obtain Croatian citizenship by naturalization, even if he does not fulfil the requirements of Article 8, Paragraph 1, Points 1-4 of this Act (Article 12 § 1)	-	

Allikas: autorid

**LISA 2.** Argumentide kattuvus juhtumite ja teooria vahel

	Teooria	Eesti	Läti	Leedu	Slovakkia	Horvaatia
Mitmiklojaalsus on tänapäeval üha laiemalt levinud, mitmikkodakondsus on võimalus tunnustada tegelikke ja tugevalt tunnetatud sidemeid ja lojaalsusi	+	+	+	+	+	
Maailmas on üha rohkem inimesi, kes elavad kahes või mitmes riigis ja löövad kaasa sealse elus. Nende aktiivsust tuleks soodustada	+					
Mitmikkodakondsuse keelamine näitab riigi tõrjuvat suhtumist immigranditesse, lubamine hõlbustab vaba liikumist riikide vahel ja edendab hargmaist majanduselu	+	+	+	+		
Mitmikkodakondsus edendab kosmopoliitseid, riikideüleseid väärtusi ja lojaalsusi	+	+	+			
Avatud uste poliitika aitab kaasata, soodustab naturaliseerumist ja lõimumist. Rahvuskogukondade vahelised probleemid ja konfliktid on ületatavad koostöö ja kokkulepete abil	+	+		+		+
Kodanike ebavõrdsete õiguste probleemi ei teki, kui õigustele vastavad proportsionaalsed kohustused	+			+		
Mitmikkodakondsus on vältimatu, kui mõned riigid seda lubavad	+				+	
Riigil tekib suurem mõjuvõim teistes riikides, kus elab arvukalt väljarännanuid, kes on saanud mitmik-kodakondsuse. Mitme lojaalsusega kodanikud on oma päritolumaa mõtteviisi ja sidemete edendajad uues elukohariigis	+					
Ka mitmikkodakondsuse puhul on üks nn efektiivne kodakondsus, mis võimaldab lahendada vastuolud sõjaväeteenistuses, diplomaatilises kaitses ja õigusaktides	+					
Pole tõestatud, et mitmikkodanikud osaleksid ühe kodakondsusega isikutega võrreldes aktiivsemalt riigi julgeolekut ohustavates tegevustes	+					

	Teooria	Eesti	Läti	Leedu	Slovakkia	Horvaatia
Mitmikkodakondsus suurendab riigi julgeolekuriske nii otse kui ka väliskodanike liiga suure mõju tekkimisega parlamendivalimistel jt poliitika, ühiskonna ja majanduse valdkondades.	+				+	
Lojaalsus on jagamatu, kvaliteetselt saab toimida ühemõtteline inimese ja (rahvus)riigi side	+	+		+		
Ühemõttelise riigi ja kodaniku sideme puudumine raskendab demokraatia ja kodanikuõiguste tagamist	+	+				
Probleemid diplomaatilise kaitsega, samuti rahvusvahelise eraõigusega (pärimine, maksustamine jms)	+	+		+	+	
Teatud osa kodanikest saab rohkem õigusi, kui on kaaskodanikel: mitmes kohas hääletamine, ühed maksud, kuid kahekordsed hüved jne	+	+	+			
Mure, et sisserännanud ohustavad elukohamaa rahvuskultuuri; hääletamine on suunatud, eriti suure sisserännanute kogukonna puhul. Rohkem konflikte rahvuse alusel, mis mõjub riigi ühtsusele halvasti	+			+		
Tekivad lojaalsuskonfliktid kõrgete ametikohtade täitmisel ja avalikus teenistuses, samuti sõjaväekohustuses, eriti sundajateenistuse puhul	+		+		+	
Mitmikkodakondsus aeglustab ja vähendab sisserändajate lõimumist uuel elukohamaal: side päritolumaaga säilib, aeglustub tervikliku arusaama kujunemine kodaniku rollist uues kodus. Raskeneb kodakondsuse tähenduse ja väärtuse mõistmine	+				+	
Lahkumisvõimalus, kui asjad elukohariigis halvenevad	+					
Vajadus esindada väliskodanike huve ja suunata jõupingutusi selle teostamisele, mis vähendab omamaiste kodanike kaitseks olevat tööaega	+					
+/-	20	8-12	5-15	7-13	6-14	1-19

halliga – mitmikkodakondsust pooldavad argumendid  
 mustaga – mitmikkodakondsuse vastased argumendid

 + argumendi esinemine  argumendi mitteesinemine

Allikas: autorid



**Lisa 3. Kodakondsuse käsitluste esinemine debattides riigiti koos näitetsitaatidega**

	<b>Käsitlus</b>	<b>Näitetsitaat</b>
<b>Eesti</b>	kodakondsus	K-M. Vaher: „Mitmikkkodakondsuse teema on mitmetahuline, kuid kodakondsus on ikkagi eriline suhe riigi ja indiviidi vahel. Eesti on lähtunud viimase 20 aasta jooksul topeltkodakondsuse keelu põhimõttest“ (ERR, 30.01.14)
	liberaalne	A. Ansip: „Topeltkodakondsusega inimesed on suured Eesti patrioodid ning me ei peaks neist tegema enda vaenlasi. Kui me rakendaks kehtivat seadust sõna-sõnalt ja võtaks inimeselt kodakondsuse, siis vaevalt on tal Eesti riigi vastu sooje tundeid“ (ERR, 14.06.2013)
	vabariiklik	A. Ansip: „See võiks olla korraldatud ilme psühholoogilise trauma tekitamiseta noorele inimesele. Ei ole riigi huvides tekitada juurde inimesi, kes tunnevad Eesti Vabariigi suhtes ebasümpaatiat“ (ERR, 30.01.2014)
	hargmaine	U. Paet: „Põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse vastuolu tuleb lõpetada ning lahendada teema väljarännanute huve silmas pidades.“ (Postimees, 14.06.2013)
	poliitiline	M. Nutt: „Topeltkodakondsus tõstatab huvide konflikti, kui tal on vaja valida kahe riigi kohustusliku sõjaväeteenistuse vahel“ (ERR news, 14.01.2013)
<b>Läti</b>	liberaalne	V. Agešins: „Koomeele keskus (Saskaņas centrs) tegi mitmeid ettepanekuid, milles oleks mitmikkkodakondsuse lubamist laiendatud. Praeguse lahenduse korral peab Läti kodanik olema nõ õige riigi kodanik, et tal oleks võimalus olla mitmikkkodanik“ (Latvians Online, 09.05.2013)
	vabariiklik	O. Kastens: „Mitmikkkodakondsus säilitab inimeste sideme nende kodumaaga ning stimuleerib tegelema ka välismaal koduste asjadega ning motiveerib neid inimesi Läti naasma“ (Latvians Online, 19.09.2007)
	tsiviilne	A. Pabriks: „Irimaal, kus on palju Läti emigrante, saab sündiv laps automaatselt kodakondsuse. Kuna Läti seadused ei luba mitmikkkodakondsust, siis peab lapsevanem lapse nimel Läti kodakondsusest loobuma. Sellega tehakse hilisem lapse huvide kaitsmine Läti riigi poolt väga raskeks“ (The Baltic Times, 26.07.2007)
<b>Leedu</b>	liberaalne	V. Gedvilas: „Topeltkodakondsus ei tohiks olla lubatud ainult Euroopa Liidu ja NATO liikmesriikide kodakondsuse korral“ (The Lithuania Tribune, 10.05.2013)
	substantsiaalne	M. Varaska: „Uutel väljarändajatel ja nende lastel on palju tugevam side Leeduga ning kõrgem motivatsioon Leetu naasta kui neil, kell esivanemad on Leedust lahkunud juba aastatid varem“ (The Baltic Times, 10.06.2010)
	hargmaine	G. Kirkilas: „Uus kodakondsuse seaduse versioon edendab väljarännanute suhteid kodumaaga“ (The Baltic Times, 03.07.2008)
	poliitiline	E. Klumbys: „On ohtlik, kui Leedu siseasju hakatakse otsustama välismaalt“ (The Lithuania Tribune, 04.11.2010)
	sotsiaalne	A. Patackas: „Tekiks vastuolu põhiseadusega ning ühiskonnas palju arusaamatust. Topeltkodakondsus välismaal elavatele isikutele annaks neile topelthüved. Samal ajal jääksid teised ebavõrdsesse olukorda“ (The Lithuania Tribune, 09.09.2012)
<b>Slovakkia</b>	kodakondsus	M. Dzurinda: „Muudatuse läbimine tekitab Slovakkias uue vähemuse ehk inimesed, kes elavad Slovakkias, ent omavad vaid Ungari kodakondsust“ (The Slovak Spectator, 27.05.2010a)
	vabariiklik	I. Matovič: „Meie ettepanek on neile inimestele, kes omavad tõelist tugevat sidet (elamine ja juured) teise riigiga, lubada võõras kodakondsus omandada. Ülejäänutel tuleb Slovakkia kodakondsus ära võtta, kui nad võõra kodakondsuse vastu võtavad“ (The Slovak Spectator, 10.02.2011)
	poliitiline	R. Fico: „Topeltkodakondsus ei ole ihaldusväärne staatus, kuna tekutab inimesel samaaegse sideme rohkem kui ühe riigiga. Sellega kaasnevad ka õigused ja kohustused ning see võib tekitada suuri probleeme praktilises elus“ (The Slovak Spectator, 27.05.2010b)
	sotsiaalne	B. Bugar: „Riik on käitunud põhiseaduse vastaselt, kuna jätab inimesed, kes elavad, töötavad ja maksavad makse, jäävad siiski Slovakkia kodakondsusest ilma“ (The Slovak Spectator, 15.08.2011)
<b>Horvaatia</b>	kodakondsus	J. Kosor: „Horvaatial on põhiseaduslik kohustus kaitsta horvaate, kes elavad välismaal. Euroopa Liitu astununa peab Horvaatia senisest enam toetama Bosnia ja Hertsegoviinas elavaid horvaate“ (Croatian Times, 02.12.2011)
	vabariiklik	J. Kosor: „See kohustus tuleneb Horvaatia põhiseadusest. Need horvaadid, kelle prague koduriik ei luba mitmikkkodakondsust, saavad Horvaatias paljude privileegidega staatuse ilma ametlikku kodakondsust omamata“ (Croatian Times, 06.05.2011)

Allikas: autorid