

ACTA POLITICA ESTICA

NR 8 / 2017

POLIITILINE KODAKONDSUS: VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED



P ü h e n d a t u d

*EV kodakondsuse 100. aastapäevale
Prof Rein Ruutsoo 70. sünnipäevale*

NR 8 / 2017

ACTA POLITICA ESTICA

POLIITILINE KODAKONDSUS:
VÄLJAKUTSED JA VÕIMALUSED

NR 8 / 2017
ACTA POLITICA ESTICA
Poliitiline kodakondsus: väljakutsed ja võimalused

Erinumbri toimetaja
Leif Kalev

Acta Politica Estica
Koduleht: tlu.ee/ape
Toimetus: tlu.ee/apetoimetus
E-post: actapolitica@tlu.ee

Väljaandja
Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut
Riigiteaduste akadeemiline suund

Narva mnt 29, 10120 Tallinn
Tel: (+372) 6409 459
E-post: leif.kalev@tlu.ee

Autoriõigus: Tallinna Ülikooli ühiskonnateaduste instituut
Riigiteaduste akadeemiline suund, 2017
Autoriõigus: artiklite autorid, 2017

ISSN: 1736-2229
ISSN: 2228-4133 (võrguväljaanne)

SISUKORD

Leif Kalev	Sissejuhatus	1
Leif Kalev	Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel	5
Gerly Tammiste, Leif Kalev	Eesti avaliku sektori struktuurireformide legitimeerimine	32
Raivo Vetik	Kuidas Eesti demokraatia töötab? Metateoreetiliste eelduste roll poliitikas	57
Raivo Vetik	Riigirahva identiteet eestlaste ja eestivenelaste seas	85
Mari-Liis Jakobson	Rahvusriiklik, hargmaine ja rahvusjärgne kodakondsus. Kuhu oleme teel?	105
Leif Kalev, Henry Sinivee	Mitmikkodakondsuse väitlused ja režiimimuutused: Eesti teiste Euroopa Liidu uute liikmesriikide taustal	118
Marion Pajumets, Barbara Orloff	Kodakondsusetus Eestis ja Euroopa Liidus. Tänapäevased praktikad ja võimalikud lahendused	159

AUTORID

Mari-Liis Jakobson (1985), PhD (riigi- ja poliitikateadused)

Tallinna Ülikooli poliitikasotsioloogia dotsent

Publikatsioonide loetelu ETISes: https://www.etis.ee/CV/Mari-Liis_Jakobson/est?tabId=Publications

Kontakt: mari-liis.jakobson@tlu.ee

Leif Kalev (1976), PhD (riigi- ja poliitikateadused)

Tallinna Ülikooli riigiteooria professor

Publikatsioonide loetelu ETISes: https://www.etis.ee/CV/Leif_Kalev/est?tabId=Publications

Kontakt: leif@tlu.ee

Barbara Orloff (1984), MA (õigusteadus)

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti ekspert Tallinna Ülikoolis

Kontakt: barbara.orloff@tlu.ee

Marion Pajumets (1977), PhD (sotsioloogia)

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti ekspert Tallinna Ülikoolis

Publikatsioonide loetelu ETISes: https://www.etis.ee/CV/Marion_Pajumets/est?tabId=Publications

Kontakt: marion.pajumets@tlu.ee

Henry Sinivee (1989), MA (politoloogia)

Riigikontrolli audiitor

Kontakt: henrysinivee@hotmail.com

Gerly Tammiste (1992), MA (haldusjuhtimine)

Riigikontrolli audiitor, Tallinna Ülikooli riigi-ja poliitikateaduste doktorant.

Publikatsioonide loetelu ETISes: https://www.etis.ee/CV/Gerly_Tammiste/est?tabId=Publications

Kontakt: gerlytammiste@hotmail.com

Raivo Vetik (1957), PhD (politoloogia)

Tallinna Ülikooli võrdleva poliitika professor

Publikatsioonide loetelu ETISes: https://www.etis.ee/CV/Raivo_Vetik/est?tabId=Publications

Kontakt: raivo.vetik@tlu.ee

SISSEJUHATUS

LEIF KALEV¹

1. SISSEJUHATUS

Käesolev Acta Politica Estica erinumber on valminud Tallinna Ülikooli riigiteadlaste panusena Eesti Vabariigi 100. juubeliaasta tähistamiseks. Numbri tähelepänukeskmes on kodakondsus ehk inimeste subjektsus riigi, ühiskonna ja poliitika kontekstis. See valik põhines nii sümboolsetel kui sisulistel kaalutlustel.

Sümbolina on Eesti kodakondsus vanem kui Eesti riik, ulatudes tagasiulatuvalt Eesti maanõukogu 15.(28.)11.1917 otsuseni kuulutada end kõrgemaks võimuks Eestis (vt nt Ints 1990). See kajastab Eesti riigi sündi suuresti rahvale tuginedes ja rahvaste enesemääramisõiguse alusel ning juhib tähelepanu omariikluse arenemise eelperioodile Vene veebruarirevolutsiooni järel, mil maanõukogu ja maavalitsuse näol loodi esimesed modernsed üle-Eestilised ja eestlaste juhitud valitsemisinstiitutsioonid. Ka Eesti Vabariigi taastamine õigusliku järjepidevuse alusel lähtus just kodanikkonna järjepidevusest ja jätkuvast rahvasuveräänsusest.

Ühe riigi teke ei põhine ainult deklaratsioonidel ja sõjaedul. Väga oluline on kandepind rahva seas, inimeste valmidus riigivõimuga kaasa töötada ja riigi eest seista. Selle kujunemisel oli olulise tähendusega nii eestlaste isiklik vabanemine pärisorjusest 1816 Eestimaa ja 1819 Liivimaa kubermangus, rahvuslik ärkamisaeg 19. sajandi teisel poolel, mil tekkisid eestikeelne avalik ruum, ühine enesetaju rahvana, korraldus- ja koostööoskused, aga näiteks ka laienenud haridusvõimalused kohalike kõrval eriti Venemaa suuremates ülikoolides, mille tulemusena tekkis piisavalt riigi korraldamiseks vajalike erialateadmistega inimesi.

Riigi jätkusuutlikkuseks on keskne valitsemisvõimekus, tugevad riigiinstitutsioonid, valitsemisoskused ja -praktika, mis on kodanike poolt piisavalt omaks võetud (vt nt Fukuyama 2006, Kalev 2009). See võib täna tunduda iseenesestmõistetav ja suure välise särata igapäevane valitsemine saada vähe tähelepanu, ent nagu näitas enamiku Eestiga samal ajal alguse saanud riigikatssetuste (Valgevene, Ukraina, Aserbaidžaan jpt) ebaõnnestumine, ilma valitsemisvõimekuseta riiklus pikalt ei püsi.

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

Eesti läbis 1917 küll omavalitsusliku kubermanguna kiirkursuse, ent see tugines 1866 valla- ning 1877 linnareformi järgsele pikemale kohaliku enesekorraldamise kogemusele.

Sisuliselt pakub kodakondsus hea vaatenurga poliitika ja valitsemise nüüdisväljakutsete mõtestamiseks. Lähtumine inimese subjektsusest riigis ja ühiskonnas avab riikluse küsimused viisil, mis võimaldab suuremat süvitsiminekut ja arutelu demokraatia kvaliteedi võtmes. Siinse numbri keskmes on poliitiline kodakondsus, see, kui palju inimene on kõrgema võimu kandja nii laiemalt demokraatia ehk rahvavõimu kontekstis kui otsesemalt kodanikusubjektsuse, seda võimaldava õiguste ja kohustuste ruumi ning selle tegeliku kasutamise mõttes.

Kodanikust räägitakse tänases Eestis igapäevaselt põhiliselt kahes teineteisest küllalt kaugele jäävas võtmes: kas väga formaalse staatuse keskselt (reeglid ja menetlused) või väga pehmelt, seltsielu ja vabakonna keskselt (talgud ja naabrivalve). Lääne traditsioonis nähakse kodaniku rolli tavaliselt oluliselt terviklikumalt, seejuures on ühendavaks just poliitiline mõõde. Poliitilist kodakondsust on Eesti keeleruumis suhteliselt vähe käsitletud, kõige rohkem Acta Politica Esticas, ent siingi suuresti õigusseisundiga seotud poliitikate osas.

Püüame järgnevalt rohkem nähtavaks ja mõistetavaks teha poliitilise kodakondsuse käsitlusi nende mitmekesisuses, rõhutades demokraatia ja rahvusriikluse tänase teisenemise küsimusi. Kodakondsus ja selle taustaks olev rahvusriik on üleilmastumise ja hargmaistumise tõttu muutumas. Käsitledes kodakondsuse poliitilist tahku, mõtestame ühtlasi demokraatliku kodakondsuse tänase võimalikkuse parameetreid ning nüüdisajas päevakohaseid lähenemisi ja raamistikke (vt nt Beckman, Erman 2012, Dumbrava 2014).

Järgnevad artiklid koonduvad kolme sisublokki. Esmalt käsitleme poliitilise kodakondsuse tuumikküsimusi poliitika ja valitsemise tänapäevase teisenemise kontekstis, markeerides lisaks väljakutsetele ka võimalikud lahendusteel ning vaadeldes Eesti tänast konteksti avaliku sektori struktuurireformide legitimeerimise osas. Seejärel käsitleme Eesti ühisidentiteeti ja demokraatiat relatsioonilise lähenemise võtmes, andes nende kaudu sissevaate kodakondsuse dünaamilisusesse ja muutuspotsentsiaali. Lõpuartiklid vaatlevad kodakondsusrežiimide uusi ja klassikalisi mutatsioone, alates rahvusjärgse kodakondsuse kontseptuaalsetest küsimustest ja käsitledes seejärel klassikalisi võtmeprobleeme, mitmik kodakondsust ja kodakondsusetust.

Kogumikuga tähistame ka professor Rein Ruutsoo 70. sünnipäeva. Rein on olnud paljudele erinumbri autoritele hea ja inspireeriv kolleeg, mitmetele ka juhendaja ja õppejõud. Siinses kontekstis on ka oluline, et teda võib pidada kodakondsusuuringute alusepanijaks Tallinna Ülikoolis, mis on kujunenud ülikooli üheks tugevuseks.

Rein Ruutsoo akadeemiline teekond algas Tartu Ülikooli lõpetamise järel 1971 ENSV Teaduste Akadeemia Ajaloo Instituudis, sellesse aega jääb ka kandidaadiväitekirja Elufilosoofia pro Saksa elufilosoofia retseptioon kodanlikus Eestis kaitsmine 1978. Katkestus tuli 40 kirja järelmõjuna 1983. Järgnes töö raamatukoguhoidjana tänases Rahvusraamatukogus, mille kõrvalt oli ta üks Rahvarinde eestvedajatest,

esimese keeleseaduse väljatöötajatest ja hiljem ka Põhiseaduse Assamblee liige. Huvi avaliku mõttevahetuse suhtes ja selles oma seisukohtade väljendamine iseloomustab Reinu tänaseni.

Akadeemiline karjäär jätkus 1989–1998 teaduri ja vanemteadurina Eesti Teaduste Akadeemia Filosoofia, Sotsioloogia ja Õiguse Instituudis ja Tallinna Pedagoogikaülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituudis ning 1998–2003 Tartu Ülikooli politoloogia osakonnas. Aastal 2002 kaitses Rein Ruutsoo Lapi Ülikooli juures oma teise väitekirja Eesti ja Balti riikide kodanikuühiskonnast ja rahvusriikide ülesehitamisest 1986–2000, saades ka lääneliku filosoofiadoktori kraadi. 2003. aastal omistati talle Helsinki Ülikooli poolt dotsendi kutse.

Alates 2003. aastast kuni tänaseni on Rein olnud seotud Tallinna Ülikooli ja selle eellase Tallinna Pedagoogikaülikooliga, täpsemalt selle riigiteaduste osakonna, instituudi ja akadeemilise suunaga, olles muuhulgas võtmerollis ühiskonna- ja poliitikateooria ning kodanikuühiskonna uuringute osas ja vedades pikka aega eest riigi- ja poliitikateaduste doktoriõpet. Rein on panustanud nii riigiteadlaste mõtteerksusse kui meeskonnavaimu.

Kodakondsusuuringutes keskendus Rein 1990. aastatel eeskätt kodakondsusele kui riikkondsusele, selle õiguslikele ja poliitilistele küsimustele taasiseseisvunud Eesti Vabariigi kujundamisel (vt Ruutsoo 1998). 2000. aastatel laienes uurimisväli koostöös nooremate kolleegidega hõlmama laiemaid poliitilisi ja ühiskondlikke tahke (Kalev, Ruutsoo 2007, 009, Ruutsoo 2009, 2012) ning eriti 2010. aastatel ka hargmaisuse ja rände konteksti (Jakobson jt 2012). Tänu sellele on meil parem arusaam kodanikuseisundist ja -subjektsusest Eestis kui demokraatlikus rahvusriigis, aga ka Euroopa ja avatuma maailma kontekstis.

Meie eesmärk on siinse erinumbriga anda sisendit Eesti inimeste kodanikupädevuste, eriti demokraatliku kodakondsuse pädevuste arengusse ning eestikeelsesesse kodakondsuse, riikluse ja demokraatia teemalisse mõttesse ja avalikku arutellu. Loodame, et järgnevad leheküljed tõmbavad kaasa mõtlema, vastu vaidlema ning uusi tähendusi looma. Nii areneb eestikeelne teadmus- ja kultuuriruum ning oma-riikluse vaimne kandepind.

VIITEALLIKAD

- Beckman, Ludvig; Erman, Eva (toim.) 2012. *Territories of Citizenship*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dumbrava, Costica 2014. *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging. Preferential Membership Policies in Europe*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Fukuyama, Francis 2006. *Riikluse ehitamine*. Tõlkinud Kait Kabun. Tallinn: Tänapäev.
- Ints, Tõnu 1990. Eesti kodakondsuse kestvusest. *Vikerkaar*, 2, 42-49.
- Jakobson, Mari-Liis; Järvinen-Alenius, Pauliina; Pitkänen, Pirkko; Ruutsoo, Rein; Keski-Hirvelä, Elisa; Kalev, Leif 2012. The Emergence of Estonian-Finnish Transnational Space. Lk 159-206 kogumikus Pitkänen, Pirkko; İçduygu, Ahmet; Sert, Deniz (toim). *Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism*. Book Series: International Perspectives on Migration. Fankfurt: Springer-Verlag.

- Kalev, Leif 2009. Tugeva riikluse vaimsed alused. Eesti riigiidentiteet euroopaliku riigiehituse valguses. *Acta Politica Estica*, 3, 7-27.
- Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein 2007. The Shadow of the Past and the Promise of the EU: National and Multiple Citizenship – The Estonian Case. Lk 213-238 kogumikus Devorah Kalekin-Fishman; Pirkko Pitkänen (toim.). *Multiple Citizenship as a Challenge to European Nation-States*. Rotterdam, Taipei: Sense Publications.
- Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein 2009. Kodakondsus ja mitmikkodakondsus euroopastuvas Eestis. *Acta Politica*, 3, 176-217.
- Ruutsoo, Rein 1998. Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned. Lk 139-202 kogumikus Hallik, Klara; Heidmets, Mati (toim.). „Vene küsimus“ ja Eesti valikud. Tallinn: Tallinna Pedagoogiline Instituut.
- Ruutsoo, Rein 2009. Kodanikuühiskond ja kodanikultuur. Kodakondsus ja mitmikkodakondsus euroopastuvas Eestis. *Acta Politica*, 3, 176-217.
- Ruutsoo, Rein 2012. Kodanikuühiskonna ülesehitamine. Lk 67-107 kogumikus Raivo Vetik (toim.). *Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli kirjastus.

POLIITILINE KODAKONDSUS JÄRELDEMOKRAATIA ÜLETAMISEL

LEIF KALEV¹

1. SISSEJUHATUS

Kodakondsus on tänapäeva riigi- ja ühiskonnakorralduse üks alusinstituutsioone. Alamate muutumine vabadeks kodanikeks ja ühiselt rahvaks kui kõrgema võimu kandjaks on üks keskseid moodsa riigi tekkega kaasnenud muutusi. Kodanikkond ehk rahvas on maa-ala ja suveräänse avaliku võimu kõrval 1933. aasta Montevideo konventsiooni kohaselt üks riigi põhielemente.

Samas on kodanikuks olemine väga mitmetähenduslik. Võime rääkida selle formaalsemast ja sisulisemast küljest, kodakondsuse omamise faktist, sellega kaasnevatest õigustest ja kohustustest, nende sisulisest kasutamisest, harjumustest, hoiakutest, identiteetidest, eri tegevusväljadest jpm (vt nt Kalev 2004, Jakobson 2014). Kodakondsus samal ajal nii ühendab oma inimesi kui eristab neid väljaspoololijatest. Selle sisutahud on teatud määral vasturääkivad, mistõttu nii kodakondsuse alased arutelud kui praktiline kuju jäävad muutuma (Guillaume, Huysmans 2013).

Kodanikuks olemise tuumaks on siiski jätkuvalt poliitiline kodakondsus, see, kui palju inimene on kõrgema võimu kandja – nii ühiselt rahvavõimu ehk demokraatia mõttes kui isiklikult sisukat otsustajana tegutsemist võimaldava õiguste ja kohustuste ruumi ning selle tegeliku kasutamise mõttes. Just poliitiline kodakondsus annab hea fookuse, mille abil hinnata nii demokraatliku riigikorralduse kvaliteeti kui kõige erinevamate poliitiliste õiguste ja kohustuste sisukust.

Viimasel kolmel kümnendil on läänelikes demokraatiates toimunud suured muutused nii poliitilise kodakondsuse ühise kui isikliku tahu osas. Esimest võiks iseloomustada demokraatia hõrenemisena või järeldemokraatiana, kus kodanikuvoim väheneb ja riigikorraldus hāgustub koos eliidi tugevnemise ja eristumisega. Teise osas võime rääkida simulatiivsest või uusliberaalsest kodakondsusest, kus kodanik suhestub poliitika ja valitsemisega instrumentaalselt ja pragmaatiliselt. Kodakondsuse ühine ja isiklik tahk on seotud: ei piisa tegelemisest ühega, vaid käsitleda tuleb mõlemat koostoimes.

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

Keskendungi järgnevalt nendele arengutele, eesmärgiga sünteesida ja süstematiseerida tänastes oludes kesksed poliitilise kodakondsuse väljakutsed ning nende võimalikud lahendusteid läänelikus demokraatlikus riigikorralduses. Esmalt vaatlen kodakondsuse, eeskätt poliitilise kodakondsuse mõisteid ja keskseid tähendusmõtteid modernses tervikmudelis, seejärel demokraatia hõrenemise ja simulatiivse kodakondsusega kaasnevaid väljakutseid ning lõpetuseks võimalusi kodaniku poliitilist subjektsust ja demokraatliku riigikorralduse kvaliteeti taas tugevdada.

Väärrib märkimist, et samaaegselt kodakondsuse sisuerosiooniga on toimunud ka õigusseisundi hägustumine koos mitmekihilise ja mitmekordse kodakondsuse laienemisega. Sellest annavad tunnistust mitmik kodakondsuse laienemine, Euroopa Liidu kodakondsuse ja üldiste inimõiguste laiendamise tüüpi riigiüleised katsetused ning eriti laienenud ja kinnistunud vaheseisundid (püsielanikud, õpi- ja töörändurid, Euroopa vabalt liikujad jm). Ehkki see pole siinse artikli tähelepanukeskmes, annab sisutahkude käsitlemine teatud pidepunktid ka õigusarengute mõtestamiseks, sest kodakondsuse sisu ja vorm on seotud.

2. KODAKONDSUS DEMOKRAATLIKUS RIIGIKORRALDUSES

Kodakondsus on inimese ja riigi vaheline alusseos. Vormiliselt algab see teatud riigi kodanikuks olemise faktist, mida kinnitavad isikutunnistus ja registrikanne ning toob kaasa rea avaliku võimu ja kodaniku vastastikuseid õigusi ja kohustusi, mida praktikas eri intensiivsusega kasutatakse. Samas kajastab kodakondsusrežiim laiemaid sisukaalutlusi ja -valikuid.

Nagu juba märgitud, hõlmab kodakondsus kodaniku subjektsust ning suhetumist riigi, ühiskonna ja riigivõimuga. See avara tähendusruumiga mõiste hõlmab potentsiaalselt vägagi erinevaid eluvaldkondi ja tahke. Kodakondsuse keskmene võib mõista poliitilist kodakondsust, eriti demokraatlikes riikides. Teatud poliitilise tähenduse saab mõnikord omistada ka teistele kodakondsuse mõõtmetele, mis on siiski toetavas rollis. Kodakondsust saab käsitleda kahel tasandil: üksikisiku ja poliitilise kogukonna vaatepunktist, sellest täpsemalt edasistes alapeatükkides.

Riigi liikmeteringi määratlemise ja seisundi kujundamise aluseks on arusaamad aluseesmärkidest ja sellest, missugused peaksid poliitiline kogukond, avalik võim ja kodanik olema ning kuidas omavahel suhestuma. Suuremas osas riikide ajaloost on neid enamasti mõistetud valitseja valdusena ja inimesi alamatena. Muutus tuleb modernse rahvusriigiga, kus võimu lähtekohaks saab valitseja asemel rahvas. Suveräänsuse kandumine kuninga isikult kodanike poliitilisele kehale on põhjanev pöördepunkt läänelike demokraatiate ajaloos (Turner 1990: 211).

Modernset riiklust ja kodakondsust iseloomustab riigi, võimu ja kodaniku tihe ning selgelt määratletud vastastikseos, mis enamasti tugineb rahvusriiklikule ühidentsiteedile. Sellele saab, ent ei tarvitse ehitada demokraatliku riikluse ja kodakondsuse, mis põhineb rahvavõimul esindusdemokraatliku riigikorralduse delegeerimis- ja võimuahelas ning kodaniku tugeval seisundil nii isiklikult laiade õiguste kandjana kui ühiselt demokraatliku poliitilise kogukonna osalisena.

Kodakondsust iseloomustab modernses ideaaltüübis ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused; väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis tegema oma riigi kogukonna nimel ohverdusi; rahvuslikkus: liikmelisus peab põhinema kogukonnal, mis on nii poliitiline kui ka kultuuriline; demokraatlikkus: kõigil kodanikel peab olema ligipääs avaliku võimu teostamisele ning kõigil elanikel peab olema ligipääs kodakondsusele, nii et kaugemas vaates elukoht ja kodakondsus kattuksid; ainulaadsus (ja jagamatus): iga kodanik kuulub ainult ühte poliitilisse kogukonda; tagajärjekus: kodakondsus peab sisaldama olulisi sotsiaalseid ja poliitilisi eesõigusi, mis eristaksid kodanikke mittekodanikest (kodakondsusest peab olema mingit kasu); isikustatus: kodakondsust saavad omada ainult inimesed (füüsilised isikud) üksikisikutena, sellele lisanduvad vanemaõiguste, eestkoste ja hoolduse küsimused (Brubaker 1989; Schmitter 2001).

Modernse riigi jaoks piiritleb kodakondsus selgelt rahva, st isikute ringi, kellega riigivõimul on erisuhe. Sellest lähtub ka modernne demokraatia ehk rahvavõim (*demos+kratos* kreeka keeles), mis tähendab klassikalise lincolnliku lahtiseletuse järgi rahva valitsust rahva poolt ja rahva huvides (*of, by and for the people*). Rahvas ehk kodanikkond on riikluse lähtekohaks. Rahvasuveräänsuse põhimõtte kehtestub Euroopa praktilises riigikorralduses läbi mitme sammu. Pärast ainuvalitseja jumaliku volitatuse kõrvaletõrjumist väljendavad rahva tahet valimisõiguslikena kõigepealt kõrgaadlikud, siis eri eliidirühmad, kõik iseseisva seisundi omajad, kõik mehed ja lõpuks kõik täisealised kodanikud (Louw 2010). Kodakondsus võimaldab sulgust, tagasiside toimimist poliitilises kogukonnas, mis on eriti olulised demokraatia jaoks (Brubaker 1992).

Suurte inimhulkade väljendatud eelistuste koondamiseks ja elluviimiseks võeti modernses demokraatlikus riigis kasutusele esindusdemokraatia lahendused. Inimesed volitavad valimiste kaudu rahvaesindajaid, kes teevad parlamendis kõigile kohustuslikke otsuseid ja volitavad neid ellu viima valitsuse, mis selle praktiliseks teostamiseks omakorda palkab ja volitab piisavalt ametnikke, kes korraldatakse eri ametkondadest koosnevaks ja erilise toimeoloogikaga riigiaparaadiks.

Esindamise suur väärtus on, et see võimaldab poliitikal toimida kõigi jaoks ilma kõigi pideva ja intensiivse sisendita. Seega on võtmeväljakutse panna esindamine paremini toimima (Stoker 2006: 164). Esinduse vastandiks pole osalus, vaid väljaarvamine (*exclusion*). Ning osaluse vastand on kõrvalehoidmine (*abstention*). Selle asemel, et vastandada osalust ja esindust, peaksime parandama esindamise praktikaid ja vorme, et muuta need avatumaks, tõhusamaks ja ausamaks. Esindus pole mitte hädapärane kompromiss otsedemokraatia ideaali ja keerukate modernsete realiteetide vahel. Esindamine on demokraatlike praktikate ülesehitamisel võtmetähendusega (Plotke 1997).

2.1. Kodakondsuse isikutasand

Kodaniku isiklike õiguste keskse vaatenurga lähtekohaks on luua piisavad eeldused, et kodanik saaks toimida kõrgeima võimu kandjale kohaselt nii vabadusruumi, sõnaõiguse, elujärje, haridustaseme ja kultuuripädevuste kui kõikvõimalike teiste emantsipatsioonitahkude mõttes. Niisugust lähenemist on lihtne laiendada üha uutele õigustele ja tegevusväljadele, kus inimest emantsipeerida. Valdkondlike kodakondsuste kirjandusväli ongi paisunud laiaulatuslikuks, paraku ka laialivalguvaks (vt nt Jakobson 2014).

Selle lähenemisviisi tuuma katab jätkuvalt hästi Thomas Marshalli (1950) klassikaline käsitlus kodakondsusest kui õigustest kolmes valdkonnas, mille koostoimeks on täisväärtuslik kodanik. Kodakondsus on ühetaoline alus seisund, mille kaudu luuakse eeldused eneseteostuseks, vabaks demokraatlikuks osaluseks ja ühtekuuluvuseks. Kodakondsus tagab inimese subjektsuse ja võime toimida kõrgema riigivõimu kandjana, aga ka võimaldab turumajandust: viimase tekitatav tulemuste ebavõrdsus on aktsepteeritav ja hallatav tänu kodakondsuse kaudu tagatud põhilisele võrdsusele (vt Marshall 1992: 6).

Kodakondsusel põhiseisundina on Marshalli käsitluses kolm põhilist tahku: tsiviilne, poliitiline ja sotsiaalne. Tsiivilse kodakondsuse keskmes on isiklikud vabadused nagu isiku- ja eraelu puutumatus, mõtte-, sõna-, usu- ja lepinguvabadus, tagavaks institutsiooniks on vajadusel kohtud. Poliitilise kodakondsuse kaudu tekib osalus avalikus tahtekujunduses ja otsustusprotsessis, siin on tüüpmeetmeteks näiteks üldine hääleõigus, parlamendireform ja rahvaesindajate töötasu. Sotsiaalne kodakondsus lähtub heaolu ja tsiviliseerituse eesmärkidest ja tagab kultuurilise sidususe rahvusriigiga, haridus- ja elatustaseme, mis võimaldab olla pädevalt aktiivne, kartmata viletsusse langemist, tüüpmeetmed on siin tasuta haridus, pensionid, teravishoid, kultuuripärandis ja rahvusriigis osalust võimaldavad lahendused.

Kodakondsuse aluseks on seega **kodaniku tugev õigusseisund**, mida saab praktiliselt kasutada ning mis loob subjektsuse mitmetes eri valdkondades. Teatud aja võib sotsiaalne praktika mingil määral õigusseisundit ka asendada, ent edukat praktikat kaldutakse kodifitseerima ning kodaniku subjektsuse tagab selgelt ja piisavalt siiski õigusseisund.

Selle osas, kas kodanikul tekkitab ka kõlbeline kohustus oma õigusi kasutada ja kogukonnaga arvestada, lähevad arvamused lahku (vt nt Delanty 2000). Liberaalse kodakondsuse koolkonna meelest on see kodaniku vaba valik ja mingit erilist aktiivsust ei saa nõuda. Vabariikliku lähenemise kohaselt on avalikus elus osalemine paratamatus, sest just selle kaudu muutuvad kodanikuõigused tegelikuks ja tagatakse nende säilimine. Kommunitaarse lähenemise kohaselt saab inimese subjektsus, sh õigused, tähenduse kogukonnas, mistõttu oodatakse, et inimene täidab oma kogukonna liikme rolli.

Selleks, et kodanikud saaksid kohaselt oma rolli täita, on vajalik seda võimaldava ja toetava keskkonna kujundamine riigivõimu poolt, kodakondsuse isikliku ja ühistasandi silla loomine. Keskne on siin sisukas poliitiline kodanikusubjektsus,

st et **kodaniku poliitiline roll** oleks **tähendustomav**. Kodaniku tegevustel peaks olema potentsiaal määrata poliitilisi otsuseid, mis saaksid ka ellu viidud. Mõistagi ei tähenda see iga üksiku kodaniku soovide teostumist, ent enamuseelistused peaksid mõistlikult poliitilist suunda mõjutama, st poliitiline süsteem peaks olema kodanike eelistusi kajastav (responsiveness). Ehkki juhuslike eelistuspuhangute maandamiseks võivad olla tasakaalustavad institutsioonid ja protseduurid, ei tohi see muutuda inertseks olemasolevat säilitavaks süsteemiks.

Tegevuskeskkonda võib näha veelgi ambitsioonikamalt. Näiteks Putnami (1993, 2001) sotsiaalse kapitali käsitlus rõhutab kõikvõimalike inimestevaheliste sidemete ja usalduse olulisust demokraatia toimimiseks. Heldi (2006) demokraatliku autonoomia põhimõtte kohaselt peavad arenenud demokraatlikus ühiskonnas isiku tegevusvõimalused ja subjektsus teostuma inimtegevuse eri valdkondades lisaks poliitilisele.

Sõltumata kodaniku isikliku rolli käsitlustest on kollektiivsel tasandil oluline, et piisav hulk kodanikke oma õigusi kasutaks, see tähendab, et **kodanikuosalus oleks piisav**. Ka liberaalses kodakondsuskäsitluses, kus ei eeldata individuaalset aktiivsust, eeldatakse, et piisav hulk inimesi panustab mõistlike olenditena avalikku ellu (Macedo 1990). Teistes põhilähenedistes on kodanikuosalus teatud määral niikuinii eeldatud ka üksikisiku tasandil. Kodaniku tähendustomava poliitilise rolliga haakub võime seda teostada. Siin räägime **kodanikupädevustest** – teadmistest ja oskustest, mida peaks tagama piisav kodanikuharidus ning mis loovad võimaluse avalikkussfääris sisalduvate teadmiste ja tõlgendustega ka isiklikult sisuliselt suhestuda (vt nt Heater 2004). Samas peaks kodaniku rolli teostamine olema võimalik mõistliku energiamahu ja mitte ennastsalgava pingutusega, olemaks mitmesuguste tegevusalade ja huvidega kodanikele realistlik.

Ootused demokraatlikule poliitilisele kodanikule on kompaktselt kokku võtnud Shklar (1991: 5): „Head demokraatlikku kodanikku nähakse poliitilise toimijana, kes võtab regulaarselt osa kohalikust ja riiklikust poliitikast, seda mitte ainult esmaselt ja valimispäeval. Aktiivne kodanik püsib informeerituna ja seisab vastu avalikele meetmetele, mis on tema arvates liiga ebaõiglased, rumalad või kulukad. Nad toetavad poliitikaid, mis on õiglased ja ettevaatlikud. Kuigi nad püüavad jälgida enda ja rühma huve, püüavad nad ka kuulata teisi inimesi ja nende argumente. Nad on avalikel üritustel osalejad ja vabatahtlike organisatsioonidega liitujad, kes arutlevad poliitikate üle, mis võivad mõjutada kõiki ning kes ei teeni oma riiki mitte ainult maksumaksja ja mõnikord sõdurina, vaid käsitlevad riiki avaliku hüvena, mida kantakse südames. Hea kodanik on patrioot.“

2.2. Kodakondsuse ühistasand

Nagu juba märgitud, on kodaniku kui üksikisiku ja kogukonnaliikme küsimustering osa tervikpildist. Teine kodakondsuse oluline mõõde on ühine – see, kuidas jätkusuutlikult toimiks kodanikule tähendustomavat rolli võimaldav ühiskonna- ja riigikorraldus.

Demokraatia toimimiseks vajavad riigid **poliitilist ühisruumi**, piisavalt ühtset poliitilist kogukonda, mis võimaldaks teineteisega suhelda ja näha tulevikku jagatuna ning ühistegevuses parendatavana (Rustow 1970, Baurmann, Zintl 2006, Sorensen 2008). Demokraatlik kodakondsus põhineb eeldusel, et poliitilise kogukonna liikmetel on piisavalt usku võimalusse ühiselt toimides oma elu paremaks muuta. Ühiskonna vastuolude hindamine muutub poliitiliste väljakutsete nimistuks vaid juhul, kui me lisame ratsionaalse õiguse egalitaarsetele institutsioonidele täiendava eelduse: et demokraatliku kogukonna ühinenud kodanikud on võimelised kujundama omaenda sotsiaalset keskkonda ja suudavad välja arendada võimekuse selleks vajalike praktiliste tegevuste õnnestumiseks (Habermas 2001: 60)

Poliitilise tahtekujunduse teine oluline tahk on **demokraatlik protseduuride ja võimuinstitutsioonide raamistik** (vt nt Dahl 1989, 2000, Sorensen 2008, Munck 2009). See algab kodanike õiguste ja vabaduste tagamisest: isikupuutumatus, mõtte-, sõna- ja arvamusvabadus jne. Keskne esindusdemokraatlik lahendus on valimised, mis peaksid omama potentsiaali juhte vahetada ning olema üldised, ausad, vabad, otsesed, salajased, ühetaolised, korrapärased, võistlevad ja võrdsel kohtlemisel põhinevad. Samuti on olulised avaliku võimu tööprotsessid: kuidas toimub otsustamine parlamendis, edasivolitamine täitevvoimule ja selle siseselt ning asjaajamine nii kesksete institutsioonide vahel kui kodanikega. Hästikorraldatud protseduuride tulemuseks peaks olema selge ja läbipaistev poliitiliste eelistuste kujundamise ja elluviimise mudel, mis on kodanikule arusaadav ja jälgitav.

Raamistik peab olema elulisel kasutusel ja tähendustomav. **Poliitiline konkurents** isikute ja rühmade ning samuti poliitiliste mõtteviiside ja lahendusteede vahel **peab olema toimiv ja sisukas**. Võimalus poliitilise konkurentsi, väitluse ja arutelu kaudu eelistusi kujundada ja arengusuunda muuta on olulise tähendusega nii demokraatia usutavuse ja külgetõmbavuse kui uuenemisvõime seisukohalt (Arendt 2006, Mouffe 1993, 2005, 2010). Arutelu- ja osalusvõimalus tekitab poliitilise konkurentsi ruumi ja teineteise aktsepteerimise, mitte lihtsalt võitluse vaenlaste vahel. Kvaliteetne teabeliikumine ja arutelu võimaldab isikute kõrval rääkida ka poliitika sisust, eesmärkidest. Sellega kaasneb poliitiliste jõudude mitmekesisus, näiteks mõõdukas mitmeerakonnasüsteemis ligikaudu 5 eri eelistusi väljendava parlamendierakonda (Sartori 2004).

Demokraatia kvaliteedi seisukohalt on võtmetähendusega poliitika ühiskondlik haakuvus, see tähendab heatasemelised kodanikke ja avalikke otsuseid siduvad ehk **vahendavad institutsioonid**. Lisaks erakondadele ja nende sidusühendustele kuuluvad siia ka kodanikeühiskond ja avalikkussfäär Üldistavalt võib rääkida kodanikeühiskonnast kui assotsiatsioonidest (organiseeritusest, vabakonnast), avalikkussfäärist (avaliku elu jaoks oluliste teadmiste loomisest ja mõtestamisest) ning tsiviliseerituse, hea ühiskonnakorralduse ideestikust (Edwards 2004). See annab avalikust võimust eristuva organiseerituse, teadmusaluse ja tõlgendusloogikad, millest lähtudes poliitikat ja valitsemist mõtestada. Vahendavad institutsioonid on otsekui tõlgid avaliku võimu ja kodaniku vahelisel teabevahendusel ja tagasisides-tamisel, tagades nii vastastikuse parema sidususe ja haakuvuse.

Poliitilise ühisruumi usutava parandamise seisukohalt on võtmetähtsusega **riigivõimu valitsemisvõimekus**, suutlikkus avalikud eelistused teoks teha. Sorensen (2004, 2008) näitab selgelt, kuidas nõrkades riikides ei suuda valitsus ka enda seatud eesmärgi ellu viia. See muudab sisutuks nii demokraatliku protsessi kui kodaniku osaluse selles. Sageli on olukord veel hullem ja valitsus ei suuda isegi tagada elementaarse võimukorralduse ja taristu toimimist kogu riigi maa-alal. Fukuyama (2006) näitab selgelt, kuidas erinevad riigi tugevus ja ulatus ning kuidas esimene neist on riigi eduka toimimise jaoks vältimatu. Siseriikliku valitsemisvõimekuse kõrval on oluline ka avaliku võimu rahvusvahelise tegevuse sisukus, arusaadavus, läbipaistvus ja kontrollitavus.

3. TÄNASED VÄLJAKUTSED

Kodakondsuse modernsele demokraatlikule riigile iseloomulikkude mudelit on ammu kritiseeritud ja esile toodud mitmeid väljakutseid. Küsimused on tekkinud eeskätt demokraatia kvaliteedi osas: vormiliste reeglite muutused pole olnud sedavõrd suured, ent poliitika ja valitsemise õhustikus ja võtmekeskkonnas on toimunud olulised nihked, mis kodanike võimalusi vähendavad.

Üldistatult võime rääkida neljast suuremast väljakutsete rühmast: ühiskondlik ja isiklik killustumine, muljejätmispoliitika esilekerkimine, valitsemise tehnokratiseerumine ja avaliku ruumi hajumine. Käsitleme neid järgnevalt kokkuvõtlikult.

Ühiskondlik ja isiklik killustumine tuleneb inimeste mõtte- ja tegevusmaailma killustumisest ning tähendab nii kasvavat heitlikkust isikutasandil kui suurt keerukust organiseerida huvisid ühiskonna tasandil (vt nt Blühdorn 2009, 2013). See toob kaasa muljejätmispoliitika (vt järgmine väljakutse), aga ka kodanike võõrdumise poliitilisest mõtlemisest ja tegevusest (vt nt Stoker 2006, Hay 2007) ning eliidiga pragmaatilise kaasamängimise. Demokraatliku kodanikurolli eluline õppimine ning teineteise igapäevase käitumise märkamisel põhinev taastootmine ja ülekinnitamine (Chwaszcza 2012) muutub kirjususes ja heitlikkuses suuresti ebareaalseks.

Niisugust olukorda võib iseloomustada ka simulatiivse demokraatiana (*simulative Demokratie*), kus võimueliidid kaasavad kodanikke pragmaatiliselt poliitika teostamiseks piisava tugijõu saavutamiseni (coalitions of the willing) ning killustunud identiteete stabiliseeritakse simulatiivselt, prääniku ja piitsa või nende ähvarduse koostoimes tähendusliku hegemooniaga (Blühdorn 2013). Valitsemise vaates on esile toodud ka kodanikurolli standardimist funktsionaalseteks uusliberaalse tehnokraatliku juhtimise (*managerial state*) seisukohalt (Clarke, Newman 1997, Newman, Clarke 2009, Cherniavsky 2017), millega kaasneb rollide võimude poolt haldamine, mitte kodanike poolt kujundamine.

Killustumisega kaasneb kodanikuseisundi nõrgenemine, sest heitlike mõtetegea kodanikul on raske millegi eest järjepidevalt seista, samuti on neid keerukas esindada. Kõikuga tegevusjoonega ja poliitilisest ambitsioonist suuresti loobunud

kodanikke on raske kõnetada ja kaasata tavapärase selgelt poliitiliste algatustega, asendusstrateegiatel on aga mitmed negatiivsed mõjud, mis muutuvad hästi nähtavaks järgnevatel väljakutsete juures.

Viimastel kümnenditel on süvenenud erakondliku ning laiemalt esindusdemokraatliku **poliitika kasvav keskendumine muljejätmisele** ja eliitide kaugenemine tavakodanikest (vt nt Crouch 2004, Hay 2007, Louw 2010). Selle taustaks on nii eelkäsitletud killustumine kui ka erakonnapõhise poliitika ja parlamendi kui institutsiooni võimalusteruumi ahenemine koos saadikute nõrgeneva seosega valijatega, ekspertide² rolli ning erakonnajuhtide, valitsuse ja täitevaparadi sisulise võimu suurenemisega tulenevalt suunavate ja teadmustpakkuvate tegevuste tähtsuse kasvust.

Eliidi kaugenemise võtmekontekstiks võib pidada modernse esindusdemokraatliku poliitika ummikussejooksmist 1970.-tel. Valijate üha suurenevad soovid ja poliitikute kaldumus pakkuda hüvesid ja õigusi valitsuse tegelikest võimalustest rohkem töid kaasa valitsuse ülekoormuse, rakendamislõhe ja legitiimsuskriisi (vt nt Bell, Hindmoor 2009). Poliitiline eliit leidis väljapääsu tehnokratiseerumise kõrval senisest oluliselt suhtekorralduspõhisemas poliitilises sõnumiloomes ja kampaaniates, mis võimaldasid tulemuslikult manipuleerida valijate frustratsiooni.

Sellega kaasnes professionaalsete poliitikanõustajate ja suhtekorraldajate esilekerkimine ning eri valdkondade eliidi võrgustumine erakonnapõhise sidususe (juhid, aktivistid, tavaliiikmed) arvel. Poliitikute kehastatud avalikust vaatamängust jäi üha enam kõrvale valdav osa poliitika sisust, mida asuti korraldama ametkondlikult, see tähendas poliitilise eliidi pädevuse vähenemist nendes valdkondades (vt nt Louw 2010, Crouch 2011, 2016).

Avalik vaatamäng sobitus üha enam kommertsialiseeruva meedia ootustega, pakkudes lihtsaid loosungeid, veidraid või pikantseid lugusid jm (vt Louw 2010). Tugevnes ka pragmaatiline koostöö nende nišistunud elukutseliste aktivistidega, kes suutsid organiseerida piisavat hulka inimesi ja ressursse, et olla poliitikutele toetuse mõttes atraktiivsed. See on õnestanud suuresti ära kodaniku võimalused mõjutada otsuseid tavapäraseid esindusdemokraatlikke kanaleid pidi (erakonnad, valimised), ehkki jääb võimalus hakata ise poliitiliseks professionaaliks.

Valitsemise tehnokratiseerumine tähendab viimastel kümnenditel eeskätt uusliberalismi mõjul toimuvaid arenguid avaliku võimu institutsioonide tegevuspiiride ja töökorralduse osas (vt nt Hay 2007, Crouch 2004, 2011, 2016, Davies 2014, Kalev, Tammiste 2018 ilmunas). Esimesega seoses on tuntumad märksõnad erastamine, st avaliku sektori väljatõmbumine teatud tegevustest, turusarnastamine, st konkurentsi või selle matkimise sissetoomine avalikust eelarvest rahastatavatesse tegevustesse. Teise osas räägime agenturiseerimisest ehk suure tegevusvabadusega ametkondade kujunemisest, juditsialiseerimisest ehk poliitiliste otsuste ruumi piiramisest õigusreeglite ja kohtuvõimu sekkumisega, valitsemise üleilmastumisest ehk

2 Väljend ekspert omandab uue tähendusvarjundi, sest uusliberaalne valitsemine oskab kasutada ainult teatud tüüpi teadmust, sellist, mis lähtub uusklassikalise majandusteooria ja uue avaliku halduse mõttemudelitest, jättes kõrvale suure hulga eri valdkondades pikaajaliselt kogunenud ja hästi töötanud teadmist. Samas lihtsustab uusliberaalne valitsemine valdkondade võrdlust, ekspertide liikuvust ja eliitide põimumist (vt ka Kalev, Tammiste 2018 ilmunas).

piiriüleste koostööststruktuuride tugevnenemisest ja suveräänsuse teostamisest nende kaudu ning vastastikuses pinges oleva tulemusjuhtimise ja põhjalike protseduuri-reeglite kasutuse laienemisest.

Mõlemat ühendab mõttelaad, kus inimesi nähakse omakasupüüdlikena ja lepingutest või reeglitest juhituna ning hinnatakse eeskätt turuekspertiisi. Uusklassikalise majandusteooria eeldustega kokkusobimatut teavet püütakse eirata ning sellest lähtudes esitada ka poliitiliste otsuste valdkonnas ainumõeldava valiku, millele ei olevat alternatiive (*TINA, there is no alternative*). Siit pärineb ka eeltoodud tulemusjuhtimise ja protseduurikesksuse pinge: ühelt poolt püütakse manageri tüüpi juhte võimalikult vabastada poliitilisest igapäevakontrollist, hinnates nende võimet saavutada tulemuskokkulepetes märgitud näitajaid, ent teisalt peetakse vajalikuks kindlustada turusarnastamise protseduuride ja selle kaudu uusliberalismi normatiivide jälgimine. Kodanike kaasamine toimub pigem küsitluste kaudu või interaktsioonina tehnokraatlike lahendite legitimeerimiseks.

Tehnokratiseerumine toob kaasa keskendumise vahenditele eesmärkide arvel, sageli ka tehnilise keerulistumise. Tähelepanu keskendub olemasoleva optimeerivale käigushoidmisele ja tehnilisele innovatsioonile, tahaplaanile jäävad küsimused, miks midagi teha ja kuhu jõuda, nagu ka võime kasutada sotsiaalset innovatsiooni, loovust ja töökogemust. Suure osa avaliku poliitika ja valitsemise sisu kujundamisega tegelevad tehnokraadid, eeskätt ametnikud, kes on poliitikast kui vaatamängust võimalikult eemal. Need arengud tähendavad kodaniku mõju vähenemist nii seoses vähese läbipaistvuse, poliitilise kontrolli vähenemise kui vastutusahelate pikene-mise ja hägustumisega. Väheneb nii selgus mõjusates osaluskanalites kui võimalus lihtsalt aktiivse osaluse kaudu pakkuda sisendit, millel tehnokraatia vaates oleks tähendus. Ent uusklassikalise majandusteooria dogmade ülemvõim vähendab nii kodaniku kui ka poliitiku ja ametniku rolli.

Ehk kõige mitmetahulisem väljakutse on **avaliku ruumi hajumine**. See tähistab olukorda, kus kvaliteetne teave poliitika sisuteemade osas on halvasti kättesaadav, kus on liiga vähe või palju poliitika sisulist mõtestamist võimaldavat teadmust ning kus rakendub poliitikast negatiivse rääkimise spiraal.

Esmaselt on küsimus teabe kättesaadavuses, seda eeskätt kvaliteedi ja kasutavuse osas. Kuigi alati on arenguruumi, on viimaste kümnendite arengud toonud kaasa olukorra, kus avalik sektor võimaldab mitmetes riikides tänu digitaliseerimisele ligipääsu suurele hulgal materjalidele, Eesti näitel nii õigusaktidele kui nende eelnõudele, dokumendiregistritele, analüüsidele jne. Samas nõuaks niisuguse materjaliga pidev kursisolek rohkem kui täistööaega, mistõttu tekib küsimus tava-kodanikule kasutusväärtuslikku teavet vahendavate institutsioonide osas.

Tavapärastelt on vahendava institutsiooni rolli kandnud meedia, ent komertssialiseerumise tulemusena käsitletakse poliitika ja valitsemise teemasid seal sisu asemel veidruste ja värvikuse või teadliku väänamise kaudu. Avaliku sektori suhtekorraldajatel on mediatiseerumise tingimustes samuti teine roll: toota positiivseid lugusid, pakendada ülemusi ja juhtida tähelepanu probleemidelt mujale. (vt

nt Louw 2010) Suuremates riikides vahendavad teavet poliitiliste sidemetega meediakeskused, mõttekojad, fondid jt toimijad ehk idee- ja erakonnaseostega meedia, ent väiksemates riikides on poliitikateabe sisuline vahendamine suuresti katmata.

Sellega haakuvaks igihaljaks väljakutseks on meedia kaudu vaimse ülemvõimu ehk hegemonia püüdmine. Täna on see seotud meedia kommertsialiseerumise ja mediatiseerumisega, aga ka julgeolekustamisega. Need suruvad kodanikku ettesöödetud teabe tarbija rolli. Meedia kommertsialiseerumine toob kaasa riskid nii meediaomanike erahuvidest ja liitlassuhetest tuleneva kallutatuse kui odavamate ajakirjanike lihtsameelsusest tuleneva suhtekorraldusliku ärakasutatavuse osas. Mediatiseerumine tähendab imagopoliitikat ja sisupõhise arutelu taandumist, aga ka skandaalide, süüväitsete, spinnide jms kaudu domineerimise püüdu. Julgeolekustamine sisaldab valitsemist tegelike ja/või lavastatud kriiside ning nende lahendamiseks väidetavalt vajalike eriolukordade kaudu, aga ka jälitamist ja luuret eeskätt kübermaailmas, erioperatsioone ning tõese, väära või pooltõese teabe ettesöötmist meediasündmuste tekitamiseks.

Teist tüüpi küsimused seonduvad poliitika sisulist mõtestamist ja alternatiivide sisulist kaalumist võimaldava teadmusega: tõlgendamise, analüüsi, arutelu, argumenteerimise jm-ga. Meedias maad võtnud lihtsustuste kaudu käsitlemine ei võimalda näha ega mõista kaalutlusi, valikukohti ja argumente, mistõttu sisuline poliitikateadmus peab tulema muudest ja piisavalt tähendustomavatest allikatest. Suuremates riikides on taas kord abiks poliitiliste sidemetega meediakeskused, mõttekojad jt toimijad, mille paljusus võimaldab töödeldud teabe mitmekesisust. Samas kipub siingi tekkima poliitikateabe üleküllus ning töömahukamad ja avalikkust eeldatavasti vähem kõitvad küsimused võivad jääda alakäsitletuks. Väiksemates riikides kipub poliitika sisulist mõtestamist ja alternatiivide kaalumist võimaldavat teadmus jääma väheseks ja piiratuks ka teadliku tavakodaniku jaoks.

Selle tasandi küsimusi saab üldistatult käsitleda teadmusedemokraatia (vt nt t'Veldt 2010, 2013) ning poliitika- ja valitsemisteadliku teadmuse eri tahkude kaudu (vt nt Raadschelders 2011, Stoker jt 2016). Teadmusedemokraatia käsitlustes vaadeldakse esindusdemokraatia, erialapõhise teaduse ja kontsentreerunud meedia tavapäraste vastastikusuhete muteerumist nende teisenedes. Esilekerkivad osalusedemokraatia, transdistsiplinaarne rakendusteadus ja alt üles meedia on pingetes nii eelkäijatega kui omavahel. Selle tulemuseks on nii teabe ja teadmuse üleküllus ning vastuolulisus kui pettumus ja pöördumine lihtsa(meelse)te lahenduste kuulutajate poole.

Omaette küsimus on, et riigiteaduslik teadmine sisaldab nii loodusteadustele sarnasemat kui praktilisest kogemusest lähtuvat ning loomingulist tahku (Raadschelders 2011). Samuti on loogiline argumenteerimine vaid üks osa praktilisest veenmisest, mis sisaldab ka eetost ja paatost (vt nt Hood 1998) ning argumenteerida saab neljas küllalt erinevat tüüpi diskursuses (vt nt Fischer 2007). Mida enam võtab maad loodusteadusfundamentalistlik lähenemine faktidele ja tõele, seda vähem veenvaks see kujuneb, tekitades ruumi populistlikele või lausa esoteerilistele alternatiividele ning vähendades võimalusi habermaslikuks arutlevaks demokraatiaks. Kuigi vastan-

dumist võib näha olevat poliitika loomuses (nt Mouffe 1993, 2005, 2013), sisaldab see teise tunnustamist vastasena, kellega võistelda. Mida fundalistlikumas võtmes teadmuse raamistamine toimub, seda kaugemale jääb see mitte ainult arutlevast, vaid ka vastandumispõhisest demokraatiast.

Kolmandaks suureks avaliku ruumi probleemiks on poliitikast negatiivse rääkimise võimenduv spiraal (nt Stoker 2006, Hay 2007). Et negatiivses võtmes teavet peetakse rohkem tähelepanu tõmbavaks, on nii kommertsialiseerunud laialevi-meedial kui alternatiivsel nišimeedial kalduvus seda rohkem kajastada. Koostoimes lihtsustamisega ei tekita see mitte üksnes tähelepanu ja erutust üksikteema või -isiku suhtes, vaid ka laiema negatiivse eelhoiaku poliitika ja poliitikute suhtes, mis ajas süveneb. Olles harjunud ootama ja otsima negatiivset, ei osata positiivset enam hästi märgatagi või see pole usutav. Kui nüüd poliitikut mediatiseerumise käigus veel sellisele negatiivsele ootusele vastavaks kohanduvad, muutubki poliitikaväli millekski eemaletõukavaks, millega küll tuleb vajadusel tegemist teha, ent võimaluse korral hoitakse sellest eemale. See on otse vastupidine elujõulise kodanikeühiskonna käsitlusele, mis lisaks organiseeritusele ja avalikkussfäärile sisaldab hea ühiskonna ideede tahku (Edwards 2004).

4. EDASILIIKUMISTEED

Mitmekesised pole ainult murekohad, vaid ka lahendusteid. Viimaste käsitlemine on siiski suhteliselt killustatud. Osa autoritest keskendub esindusdemokraatia vanade vormide taastugevdamisele, rohkem uuele suunatud on töö üksikute innovatsioonide või alternatiivsete lähenemistega. Jätkusuutlik lähenemine peaks olema laiahaardeline ja suutma demokraatia kvaliteeti puudutavad eri lahendused nii kodaniku kui poliitilise kogukonna tasandil tervikuks ühendada. Seda nii väljakutsete piisavalt täpse sõnastamisega kui lahendusloogikate ja –teede visandamisega, millest lähtudes saab kujundada täpsemad lahendid.

Erinevaid edasiviivaid lahendusteid ühendab poliitikaloo lähenemisviis (vt nt Ingram, Schneider 1997, Howlett 2010). Selles nähakse institutsioone ning protsesse muutuvate ja muudetavate või vähemalt suunatatavate. Lähtuvalt muutmisesmärkidest ja hinnangust ühiskondlikule kontekstile valitakse lahendusstrateegia ja sellest tulenevalt omakorda vahendid. Nii poliitika kujundamine kui rakendamine toimub edasi- ja tagasisidestava ühiskondliku tähendusloome kontekstis, kust võivad välja kasvada korrektuurid või suuremad poliitikamuutused. Seega on tegu uuenemisele suunatud, ent mõistusliku ja kontekstuaalse lähenemisviisiga, mis tugineb valitsemisteaduste pikaajalisele kogemusele.

Demokraatlike formaalsete ja mitteformaalsete institutsioonide taastugevdamise lähtekohad on kokkuvõtlikult sõnastanud Dahl (1999: 31). Nüüdisdemokraatia kvaliteetseks toimimiseks peavad poliitilised juhid looma poliitilised institutsioonid, mis annaksid kodanikele poliitilise osaluse, mõju ja kontrolli toimivad võimalused. Nendest võimalustest kasusaamiseks peaksid kodanikud olema poliitiliste institutsioonide poliitikakujundamisotsustest huvitatud ja teavitatud. Et kodanikud oleksid

teavitatud, peavad poliit- ja meediaeliit teostama avalikku väitlust ja alternatiivide arutelu viisidel, mis suudavad võita avalikkuse tähelepanu ja kaasaelamise. Avaliku väitluse kindlustamiseks on vaja ametikohti püüdlevate erakondade ja üksikisikute poliitilist konkurentsi. Valitud esindajad peavad suutma kontrollida ametnikkonda.

David Held (2006) täiendab seda demokraatliku autonoomia põhimõttega, mida lisaks riigile ja poliitikale iseloomustab ka kodanikeühiskonna demokraatlik ümberkorraldamine. See hõlmab nii piisavate sotsiaalsete ja majanduslike õiguste tagamist, et kodanik saaks demokraatlikku autonoomiat praktikas teostada kui osalust tugevdavaid ümberkorraldusi kogukonnainstitutsioonides ja ühismandipõhises ettevõtluses. Veel võib lisaks tuua tugeva, valitsemisvõimeka riigi vajaduse (Fukuyama 2006) ning poliitikaloo kaudu institutsioonide kujundamise (Ingram, Schneider 1997, Howlett 2010).

Ühe kõige terviklikuma käsitluse pakkunud Gerry Stoker (2006) toob välja, et elulised muutused toovad kaasa ka vajaduse kohandada poliitika ja valitsemise süsteemi uutest oludest toimivaks. Ta rõhutab keskteed aktivismi ja negativismi vahel: osalusvõimalus tuleb häälestada tavakodanikule, nii et koormus oleks mõistlik ja omaks usutatavat võimalust otsuseid mõjutada ning tekkiks valmidus poliitilises protsessis osaleda. Stokeri pakutud edasiliikumisteed koonduvad kahte suurde valdkonda: poliitiliste institutsioonide värskendamine ja kodanikusubjektsust toetava võimaluste ja teabe välja (*civic arena*) kujundamine.

Stoker (2006: 160-162) rõhutab, et institutsioone tuleb reformida realistlikult, aidates kaasa mitmekesiste motivatsioonide ja tegevusmuustritega kodanike osalusele, pöörates aktivisti kõrval tähelepanu tavakodanikule ning arvestades inimeste kognitiivseid tugevusi ja piiranguid ning nii omakasust kui heast, õigest ja asjakohasusest lähtuvaid motivatsioone. Pole mõtet eeldada üliinimlikke teabetöötluste ja analüütilise argumenteerimise võimeid, selle asemel tuleb leida inimlike omadusi positiivselt võimendavad lahendused. Ergonoomiline disain põhineb poliitikas osalemise lahendustel, mis on mugavad ja lihtsasti kasutatavad, ent samas toimivad ja kohased väljakutsetega toimetulekuks. Disainitud lahendusi saab ümber teha ja institutsioonid ajapikku ka kohanevad muutustega. Vajalik on seire, järelevalve ja korrigeerimise lahendus, et suuta toimimise käigus maandada negatiivseid ning märgata ja tunnustada positiivseid arenguid.

Arendan Stokeri lähenemist järgnevalt edasi, käsitledes edasiliikumisteid kolmes põhisuunas: poliitiliste institutsioonide tugevdamine, kodaniku rolli tugevdamine ning teabe ja teadmuse kvaliteedi ning kättesaadavuse parendamine. Käsitlen põhisuundi, tuues välja muutusteloogika, valiku lahendusteid ja mõned rohkem väljaarendatud näited.

4.1. Poliitiliste institutsioonide tugevdamine

Poliitilise süsteemi alusparameetrite tasandil on keskne mõte muuta reegleid, institutsioonide suhteid, võimutasakaale, motivatsiooniraamistikke või teisi süsteemitegureid, suunamaks poliitilist tegevust soovitud võtmesse ja tugevdamiseks

kodaniku rolli. Kandvaks mõtteks on viia poliitilise tegevusala korraldus kooskõlla ühiskondlike olude muutustega, mis on nihutanud institutsioonide tasakaale, toimijate motivatsioonisuundi jm.

Muutustest on räägitud kolmes põhisuunas: (1) tugevdada esindusdemokraatia tegelikku otsustusruumi, parandada esindavust ning tõsta arutelu- ja otsustusprotsessi kvaliteeti, (2) kindlustada poliitilise tegevusala kvaliteeti, poliitikute kohast rollimudelit ja erakondade tegevuse kvaliteeti ning (3) tasakaalustada valitsemise tehnokratiseerumist, sidudes valitsemisinstitutsioonid paremini esindusdemokraatiaga ning mõeldes läbi metavalitsetuse ja mitmetasandilise valitsetuse demokraatliku riikluse ja kodakondsuse jaoks funktsionaalse kasutuse.

Esindusdemokraatliku otsustamise tugevdamise väljakutseks on liiga vähene poliitiliseks tegevuseks ja otsustamiseks olev sisuruum ja seda toetav inimjõud. Seda saab muuta eeskätt reeglite ja ressursijaotuse kaudu.

Reeglitega saab vähendada tänast tehnokratiseeritust, agenturiseeritust ja kinikirjutatust, näiteks institutsioonide pädevused, jäigad ja suure muutmisinertsiiga protseduurid ning eelarvejaotused. Lahendusloogikaks on institutsionaalsete tasakaalude nihutamine esindusdemokraatiat tugevdavamaks ning tehnokraatlike tõkete optimeerimine, arvestades poliitilise juhtimise võimalikkust.

Institutsionaalne võimekus on küsimus ka ressursijaotuse mõttes. Siin on küsimuseks formaalsete rollide ja pädevuste tegelik tagatus inimjõu ja teadmusega. Näiteks vajab parlament oma ülesannete teostamiseks piisavat teavet ja teadmusalust, et ka valitsusest sõltumatult poliitikavalikuid kaaluda. Selleks on vaja piisavat tugimeeskonda, seejuures eeskätt teadmustöötajaid, mitte asjaajajaid. Teadmus peab olema sisuliselt tagatud, näiteks haridusnõuetega. Ka poliitikaloomel, analüüsi ja stsenaariumi osas vajab parlament piisavat teadmusalust või selget lahendust valitsuse kontrollitava inimjõu kasutamisel (sh opositsioonisaadikute võimalused).

Poliitilise tegevusala kvaliteeti on võimalik kindlustada üsna mitmetes eri võtmetes. Ehk kesksemad mõttesuunad puudutavad esindavuse parandamist, arutelu- ja otsustusprotsessi kvaliteedi tõstmist, samuti poliitikute rolli ja poliitilise kutseala ning erakondade tegevuse kvaliteedi tõstmist (vt ka Stoker 2006: 166-174).

Esinduskogude **esindavuse parandamiseks** on võimalik aidata kaasa heatasemelisele pidevale suhtele esindaja ja valijate vahel, st ka valimiste vahe. Alternatiivsed lähenemised esindavuse parandamiseks on tugevdada sotsiodemograafilist esinduslikkust, et esinduskogud peegeldaksid paremini ühiskonna mitmekesisust, kasutada täiendavalt juhuvalikuga moodustatud kogusid või laiendada otsustusvõimalus kõigile (rahvahääletused, internetihääletused). Selle eelis on otsesus, risk asjatundmatute otsustajate manipuleeritavus. Viimast on teatud määral võimalik lahendada mitmeastmelise teavitava-arutleva otsustusmudeliga ning kohase kodanikuhariduse andmisega, millest lähemalt kodakondsusvälja juures. Juhuvallikuga kogusid on kasutatud näiteks Islandi uue põhiseaduse väljatöötamisel ning erakondade, valimiste ja parlamendisaadikute tegevusruumi läbimõtlemisel Eesti rahvakogus.

Veel on esindavuse parandamiseks pakutud radikaalseid avaliku teabe seadusi, nii et kodanikud saaksid võimalikult täieliku teabe mitte ainult poliitiliste ja halduslike teemade ning otsuste kohta, vaid ka otsustamisprotsessi ja nende esindaja(te) protsessis osalemise kohta. See ei toimi selles mõttes, et suur osa kodanikke ei jälgi poliitikat piisavalt põhjalikult, et see neile kasulik oleks. Samuti võib hulk triviaalset või kõrvalekaldeid rõhutavat teavet koostoimes kommertsialiseerinud meedia imperatiividega olla lihtsalt klõpsujahtimine ja toota põhjendamatult negatiivset suhet poliitikasse. Teatud lavatagune mänguruum on poliitika sisemine vajadus, sest poliitika on ka läbirääkimise ja kokkuleppimise kunst.

Pakutud on ka hääletamise kohustuslikuks tegemist ja valimisea alandamist, mis võivad küll teatud osas toimida, aga on suunatud rohkem kvantiteedile kui kvaliteedile. Ka on ette pandud hääletamise mugavamaks ja motiveerivamaks muutmist ja inimeste julgustamist, näiteks elektroonilise ja postihääletuse võimaluste laiendamise, hääletusjaoskondade kaubanduskeskustesse viimise või hääletajatele vaba päeva andmise ning isegi rahalise motiveerimise kaudu. Need lahendused võivad küll rohkem inimesi hääletama tuua, aga ei kindlusta valiku teadlikkust ega ole tõenäoliselt piisavad enamiku teadlikult eemalehoidjate motiveerimiseks.

Arutelu- ja otsustusprotsessi kvaliteedi tõstmiseks on samuti mitmeid võimalusi. Tegelikult võistlevate valimiste tagamiseks tuleb pöörata tähelepanu sellele, et valimisringkonnad oleksid adekvaatse suurusega, valik piisavalt mitmekesine ja sisukas ning häälte kohtadeks teisendamise valem adekvaatne. Ringkondade ja teisendamisvalemi osas Eestis suuri küsimusi ei ole ning vajadusel on sellega tegeletud. Küll võiksid valimis- ja kampaaniareeglid julgustada kandidaate ja erakondi kaasama kodanikke otsesemalt, isiklikumalt. Suuremad riskid on piisavalt mitmekesise ja sisuka valikuga, see tähendab erinevate kandidaatide ja sõnumite olemasoluga. Eesti valimislahendused on olnud suunatud eeskätt liigse killustatuse vältimisele, mis on ka õnnestunud. Teise riski ehk üheülbalisuse maandamise lahendusi sisuliselt pole.

Valimisteabe ja -kampaania kvaliteedi tõstmiseks on näiteks võimalik märkimisväärselt piirata üldist valimisreklaami ja soodustada poliitilise tegevusjoone valikutest lähtuvat kampaaniat. Mõeldav on valimisperioodil piirata erakondade ja kandidaatide meediakajastusvõimalusi nii avalikus kui eraomandis massimeedias kindlate formaatidega (tutvustused, väitlused) ning luua neile mitmeastmeline ligipääs sõltuvalt erakonna võimekusest luua ennast tutvustavaid kvaliteetseid materjale. Samuti on mõeldav seada valimisperioodil raame kanalite poliitikaasadete alampiiiride ja kollaste formaatide ülempiiiride osas.

Üheks võimaluseks poliitilise arutelu ja valimiste kvaliteedi parandamiseks on arutlevat demokraatiat toetavad infotehnoloogilised ja sotsiaalsete tehnoloogiate lahendused. Digitaalsed lahendused ja keskkonnad, eriti interaktiivsed, nt arutelufoorumid ja hääletuspuldid pakuvad võimalusi rohkemate inimeste osalemiseks arutelus ja otsustamisel, võimaldades muuhulgas sotsiaalseid tehnoloogiaid, näiteks mitmeastmelist (vaheteabe ja vahevalikutega) otsustamist või sihistatud ekspertarutelu (näiteks Delfi meetod).

Võimaluseks on ka arutus osalejate ja teabepakkujate kvaliteedi selgem jälgimine. Stoker (2006: 174) toob välja, et ka avalikus arutelus ja kampaaniates aktiivsetelt kodanikuühendustelt ja –algatustelt võiks oodata korrapärast teavet tegevusest oma valdkonna ja liikmete arvamuste kogumiseks ning kohaseks esindamiseks. Seda loogikat võib laiendada ka teistele toimijatele, olgu need siis erakonnad, ametkonnad, meediainstitutsioonid või midagi kolmandat.

Mis puudutab poliitika ja riigiparaadi võimalikult suure läbipaistvuse soove, on siin meedia kommertsialiseerumise tingimustes risk, et läbipaistvalt antud teavet kasutatakse osaliselt ja moonutatult ning laiem avalikkus saab vale pildi, mille tulemusena organisatsiooni ja teema või valdkonna võimalused halvenevad. Formaalne avatus võib ka takistada tippjuhte kohaselt ja laiahaardeliselt kõiki vastuolulise poliitikaotsuse valikuid kaalumast. Seetõttu on selle osas otstarbekas pigem sisukat poliitilist tegevust võimaldav tasakaal.

Veel üheks läbipaistvuse või teavitamise tagamise võimaluseks on sõltumatute ekspertide monitooring või auditid. Siin on küsimus, kuidas saavutada piisavus, kvaliteet ja ülevaatevõimalus. Piisavus ja osalt kvaliteet võib suurtes riikides tekkida isenesest tänu pakkujate arvukusele ja konkurentsile, ent väikestes riikides on tõenäoliselt vajalik selle toetamine avaliku sektori meetmetega. Viimasteks võivad olla näiteks regulaarsus ja kindlad partnerid või tellimiskonkursid. Ülevaate saamine on väljakutse pigem suuremates või arenenuma avalikkussfääri riikides, seda saab lahendada vastava rolliga teabetöötaja.

Poliitika tõsiseltvõetavuse seisukohalt on väga oluline, et **poliitikud täidaksid oma rolli**, st eri tegevusvõimaluste tutvustamist, valikute argumenteerimist ning eestvedavat ja arenduslikku juhtimist. See on ehk poliitikute suurim kõlbeline väljakutse, sest mediatiseerunud poliitika motivaatorid ja preemiad on mujal.

Üheks võimaluseks on analüüsida läbi rahvaesindaja rollimudel ning kujundada see võimalikult tõhusat ajakasutust võimaldavaks ning avalikus arutelus osalemist ja valijatega suhestumist soodustavaks. Sarnaselt äri sektori äriprotsesside analüüsi ja ümberkujundamisega (*business process re-engineering, BPR*) saaks läbi töötada ka poliitiliste esindajate rolli ja ajakasutuse: kuidas nad kasutavad aega oma rolli täitmiseks, kas on tegevusi, mida nad saaksid teha tõhusamalt? Mõistagi tuleb arvestada, et ka rahvaesindajad on inimesed, kellel peab olema isiklikku aega, samas ei takista miski esindusülesannete aja selgemat määratlemist ja läbitöötamist.

Teistsugust mõttesuunda väljendab **poliitilise kutseala kvaliteedi tõstmine** tegevuskeskkonna muutmise kaudu. Üks võimalusi on läheneda poliitikale kui kutsealale ja kujundada seal tegutsemise reeglid ümber rohkem kvaliteedile suunatuks. On näiteks juhutööd, kus oskusi ei nõuta, perearsttöö keskmiselt tugevate ja kõrgharidusturg ülikõrgete nõuetega. Poliitika kui turg on täna pigem korraldatud lihttööle sarnaselt. Selle põhjenduseks on maksimaalse vabaduse ja osalusvõimaluse pakkumine, ent riskiks lihtturule iseloomulik eksitav kärarikkus, kvaliteedi juhusekssus ja võimekamate inimeste kaldumus sellest eemale hoida.

Ka poliitilise kutseala kvaliteedinõudeid saab valitud parameetrite osas tõsta, näiteks seada kandidaatidele või rahvaesindajate abistajatele teatud pädevuste või hariduse nõudeid. Võimalik on kujundada poliitiku haridus- ja hindamisprogramm või kujundada need nii poliitikutele kui ametnikele, sertifitseerida, akrediteerida, evalveerida või kasutada teisi kvaliteedijuhtimise vahendeid. Mõeldav on ka pehmem lähenemine, kus valmistatakse õppe- ja juhendmaterjale ning pakutakse koolitusi, viimaseid saab soovi korral teha ka vähese pädevusega rahvaesindajatele kohustuslikuks. Sarnaseid materjale ja koolitusi võib pakkuda ka kodanikele.

Veel üheks võimaluseks on **erakondade tegevuse kvaliteedi tõstmine**, näiteks nende õigusliku tegevuskeskkonna nihutamine poliitika sisu suunas. Selle kontekstiks on viimastel kümnenditel toimunud elulised muutused nagu meedia komertsialiseerumine, poliitika mediatiseerumine ja sisupoliitika vähesem kasutegur häälte mõttes. Need on erakonna tegevuse motivaatoreid oluliselt nihutanud sisutöölt muljejätmise suunas, seda aga on võimalik tegevuskeskkonna reeglistamisega tasakaalustada.

Nii on võimalik siduda erakonnana tegutsemise õigus või erakondade riiklik rahastamine lisaks valimistulemustele tegevuste sisu käsitlevate nõuetega. Näiteks on pakutud, et erakonnad esitaksid raamatupidamisaruande kõrval ka sisuaruande erakonna tegevuse kohta viies võtmelõigus: maailmavaate edendamine, erakonna liikmete harimine, kodanikuharidus ja avalik arutelu, kampaaniatöö ning tegevus organisatsioonina (Kalev, Saarts 2012).

1. Töö maailmavaatega, kus erakond näitab, kuidas on nende ideed viimasel aastal arenenud üldkäsitluse, valdkonnapoliitikate (majanduspoliitika, keskkonnapoliitika, sotsiaalpoliitika jne) ning nende koordineerimise osas. Näiteks milliseid ettepanekuid on tehtud seadusandlusesse, millised uued ideed on tekkinud erakonnasiseses mõttevahetuses jne.
2. Töö erakonna liikmete harimisel. Siin võiks lühidalt kajastada erakonna enda liikmetele organiseeritud koolitusi, seminare jne. Aruanne ei tohiks sisaldada ainult pildimaterjali, vaid ka sisulist ülevaadet üritustel kõneldust. Soovituslikult võiksid julgemad erakonnad kajastada ka sisedemokraatiat edendavaid lahendusi (listid, foorumid jne).
3. Kodanikuhariduse ja avaliku arutelu edendamine. Erakond annab ülevaate koolitustest, seminaridest ja muudest üritustest, mis on korraldatud laiemale avalikkusele ja kodanikele. Samuti loetletakse üles trükised, mille erakond on välja andnud, et oma maailmavaadet ning ideestikku levitada. Soovitatavalt võiks tuua viiteid olulisematele arvamuskäsitlustele, mida erakonna esindajad on kodanikehariduse või maailmavaatelse selgitustöö huvides viimasel aastal meedias avaldanud ja mida peetakse väärtuslikuks panuseks avaliku arutelu edendamisel.
4. Kampaaniatöö. Valimiste aastal võiks aruanne sisaldada kokkuvõtlikku ülevaadet valimiskampaaniast. Seejuures poleks rõhk mitte kuludel ja tuludel, vaid kampaania sisulisel küljel: avalikkusele suunatud kampaaniaüritustel, erakon-

naliikmete kaasamisel kampaaniasse, suhtlusel tavakodanikega jne. Erakond võiks esitada ka oma valimisprogrammi ja anda lühiülevaate, kuidas toimus selle erakonnasisene koostamine ja arutelu.

5. Erakonna tegevus organisatsioonina. Siin sisalduks ülevaade erakonna, tema eellaste, erakonnaperekonna ja Eesti erakonnasüsteemi uurimisest ning jäädvustamisest. See osa hõlmaks ka erakonna osalust rahvusvahelistes ja Euroopa katusühendustes ning viimaste võtmearenguid.

Mõeldav on suunata vahendid erakonnale kahe eraldi blokina, üks erakonnaorganisatsioonile ja teine sisutööle, viimane võib toimuda ka näiteks maailmavaate sihtasutuse kaudu. Samas pole küsimust ka ühe toetuse maksmisest, kui selle kasutamisele on seatud piisavad tingimused, aruandluskohustus ning järelevalv ja avalikustav institutsioon.

Valitsemise tehnokratiseerumise tasakaalustamiseks tuleb läbi mõelda ja laiemasse konteksti asetada selle tänased alusratsionaalsused, stiilid ja korraldusvõimalused (vt Hood 1998, 2011, Kooiman 2003, Bell, Hindmoor 2009, Bevir 2010, Davies 2014). Tervikpilt võimaldab tasakaalustada liiga ühehülgseid rõhuasetusi institutsioonide toimimisel. Poliitiliste institutsioonide tugevdamine loob eeldused ka **valitsemisinstitutsioonide paremaks sidumiseks esindusdemokraatiaga**.

Samuti on oluline **metavalitsetuse ja mitmetasandilise valitsetuse läbimõeldud korraldusmudel**. Metavalitsetus tähendab riigi keskvalitsuse võimet kasutada valitsemisel eri toimijaid ja korraldusviise, tehes vajadusel ka korrekture (Bell, Hindmoor 2009). Mitmetasandiline valitsetus tähendab valitsemist eri tasandite kaudu, seda nii riigi keskvoimu kui sellest kitsamal ja laiemal tasandil ning ka siin on võimalik süsteemne lähenemine (Bache, Flinders 2004).

Mõlemad valitsetusviisid tähistavad valitsemist laiemalt kui lihtsalt rahvusriigi tasandil, ehkki riigi keskvoim säilitab oma võtmerolli. Valitsemise laiem ulatus on vajalik nii üleilmastumise ja hargmaistumise kui infoühiskonna arengu ja valitsemisviiside mitmekesisustumisega toimetulekuks. Need muudavad poliitikakujundamise ja valitsemise keerukamaks ning loovad esindusdemokraatlikule võimukorraldusele läbipaistmatuse, vastutuse ebaselguse ja teisi riske. Valitsemist mitmekesisavaid arenguid pole mõtet tõrjuda või püüda tagasi pöörata 1950.-te elukorralduse juurde, küll tuleb leida nende sellise korraldamise ja suunamise lahendused, mis võimaldaksid esindusdemokraatliku võimukorralduse jätkusuutlikkust.

Demokraatlike valitsemisinstitutsioonide tulevik rajaneb mitmetahulisema, mitmetasandilise otsusetegemise arhitektuuri ehitamisel, milles kodanikke saab kaasata (Stoker 2006: 174-178). Mitmed demokraatliku võimukorralduse tavapäraseid jooned pole kuigivõrd ohustatud: põhiliste inim- ja kodanikuõiguste kaitse, üksikisikute ja rühmade organiseerumis- ja kogunemisvabadus. Ent vajame uuen-
dusi kahe põhjapaneva küsimuse osas: (1) mis on institutsioonilised parameetrid, mis võimaldavad demokraatia elulist toimimist ning (2) mis on aruandluse/vastu-
tavuse sisu?

Tavapäraselt nähakse rahvusriiki, parlamente ja valitsust kui keskseid institutsioone, mille kaudu demokraatiat ja vastutavus eluliselt toimib, juhitud rahvaesindajatest, keda omakorda korrapäraselt hindavad valijad. Nagu juba välja toodud, on tänastes keerukates ühiskondades selline ühemõtteline ülevalt alla vaade ebapiisav.

Tänase valitsemiskorralduse suurem keerukus on vältimatu, tulenevalt valitsemise tegevuste ja avalike teenuste ulatusest. Elluviimisele on hõlmatud paljud organisatsioonid ja mitte kõik neist pole avalikust sektorist. Otsuseid teeb ring institutsioone, mis võivad olla rahvusriigi raamistikus vormiliselt aruandekohustuslikud, ent mis mitmeti on ise autonoomsed ja tugevad otsustajad. Piiriülesus toob kaasa olukorra, kus teatud küsimused on olulised nii ühe riigi jaoks kui laiemalt (happelihvud nii kahjustavad kohalikku elu kui kanduvad üle piiride, vihmametsade raumine tekitab kõrbestumist nii antud riigis kui selle naabruses jne).

Tänapäevase avaliku võime tegevused on ka tehniliselt keerukad. Arenenud ühiskondades ei tegeleta enam eeskätt kõva, füüsilise taristu, vaid suuresti ka pehme taristu väljakutsetega nagu sotsiaalsed tehnoloogiad, eluviisid ja nende mõjutamine jm. On piisavalt raske ehitada koole, teid ja haiglaid ning kindlustada puhta vee, gaasi, elektri ja teiste tänapäevase elulaadi vajaduste pakkumine. Veelgi keerulisem on jõuda vabamate, sidusamate, tervemate, turvalisemate ja õnnelikumate kogukondadeni, kindlustada, et lastel on juba varastest aastatest sobivad motivaatorid ja keskkond, kus kasvada ja areneda, leida teid, millel nii inim- ja majandusareng, ühiskond kui selle korraldamine toimuksid viisidel, mis vastab nii üleilmastumise väljakutsetele kui jätkusuutlikkuse vajadustele.

See nõuab teistsugust, varasemast oluliselt mitmekihilisemat valitsetuse ja vastutavuse korraldust. Vastutavust ei saa enam kergesti hõlmata rahvusriigi piirides: tal on vaja mitmemõttelist iseloomu ning ka paindlikumat valitsejate ja valitsevatate vastastiksuhtlust. Me ei pea selle keerukuse valguses muutma oma põhimist arusaama demokraatiast, ent peame nihutama oma suhestumismustrit poliitiliste institutsioonidega. Demokraatliku ideestiku tuum – et need, keda otsus mõjutab, peaksid olema sõnaõiguslikud selle otsuse langetamisel – kas otse või valitud esindajate kaudu – jääb paika. Mis muutub palju väljakutserohkemaks, on otsustamine, nt kes on otsusest mõjutatud ning kuidas ja mis tasandil saavad nad sellele mõju avaldada.

David Held (2004) pakub üldise lahendusloogika. Kaasamise ja lähimuse põhimõtted viitavad vajadusele poliitilist võimu nii detsentraliseerida kui tsentraliseerida. Otsustamise võimalikult suur detsentraliseerimine maksimeerib iga isiku võimalusi mõjutada tema elu kujundavaid ühiskondlikke tingimusi. Samas vajavad kui hargkohtsed (*translocal*), hargriiksed (*transnational*) ja hargregionaalsed (*transregional*) otsused ka senisest laiema tegevusruumiga poliitilisi institutsioone. Ning selles mitmekesisuses ei kao kuhugi ka rahvusriigi tasandi otsused.

Seega võimaldab demokraatlikku ehedust teatud osas suurendada tegevuse korraldamine võimalikult kodaniku lähedal, territoriaalsetes kogukondades (*new localism*). Kodanikulähedane korraldamine võimaldab elulist konteksti paremini

arvestada ja selle kaudu teatud keerukaid küsimusi lahendada. Samuti pakub see avatud aluse poliitikas osalemiseks ning võimaldab tugevdada usaldust, empaatiat ja sotsiaalset kapitali.

Kohaliku korraldamise riskiks on kolklus. Liiga kohalik otsustamine võib tekitada palju ruumi kolklusele ning ohustab vabaduse, demokraatia, heaolupoliitika jt laiemaid ideid ja praktikaid. Kogukonna romantilise mõiste taga peitub ka suletus, uusi lahendusi tõrjuvate (NIMBY) poliitikate risk. Samuti on riskiks ebavõrdse kohtlemise ja ebavõrdsuse kasv. Kohalähedust ja võrdset kohtlemist tuleb tasakaalustada rahvusriigi ja mitmetasandilisuse võimalusi kasutades.

Peama ülemise valitsetuse saamiseks peame julgustama tõhusamaid, koordineeritumaid ja sisuliselt läbipaistvamaid rahvusvahelisi organisatsioone, arendama võimekust tegutseda tulemuslikumalt ja üleilmsemalt. Ka vajame reegleid, mis annavad kõigile osalistele demokraatlikus otsustusprotsessis tagatud ja tähendustomava rolli. Siin on abiks ka parem ja kättesaadav haridus nii kodaniku, kui rahvusvaheliste demokraatiateemade mõistmiseks. Teatud võimalusi pakub ka toetus üleilmsetele ja hargmaistele kodanikeühendustele, et need saaksid rääkida tõhusamalt üleilmsete huvide kogu ulatuses. Samas on siingi oluliseks küsimuseks nende esindavus ja demokraatlik pühendumus.

4.2. Kodaniku rolli tugevdamine

Sama oluline kui toimivad formaalne raamistik ja institutsioonid on kodanikeskse poliitika elujõulisuse tagamine kodaniku poliitilise seisundi tasandil, kodanikeühiskonnas ja avalikkussfääris. Tugevdatakse kodanike seisundit, võimet toimida poliitika kandjana, samuti riigiparaadiväliste institutsioonide võimet demokraatiat taastoota.

Kodanikuseisundi tagamine hõlmab õiguste ulatust ja sügavust vormiliselt ning praktikas, samuti õiguste kasutamise tagamist hariduse, heaolu jt võtmetes. Viimaste aastate keskseks uuendumõtteks on **kodanikupalga** juurutamine, mida ka praktikas piloteeritakse (2017 näiteks Soome, Utrecht Hollandis, Ontario Kanadas). Kodanikupalga ehk kodaniku või püsielaniku seisundiga kaasneva tagatud miinimumsissetulekuga saab siduda mitmeid väga erinevaid ootusi: suurem emantsipatsioon, sujuvam kohandumine uue tehnoloogiarevolutsiooniga, halduskoormuse vähenemine koos keerukate menetluste vajaduse äralangemisega jm. Kodanikupalga saaks siduda ka poliitilise eneseharimise ja aktiivsuse soovituste või lausa nõuetega, kasutades teda vahendina demokraatliku kodakondsuse tugevdamiseks.

Kodaniku poliitiline seisund hõlmab tema võimalusi üksikisikuna. Kodanikeühiskonna hästinähtav osa on formaalsed ja mitteformaalsed ühendused ja algatused, nende sisuliseks toimimiseks on vaja ka sobivat tähendusruumi (arusaamad heast ühiskonnast ja oma rollist selle loomisel, samuti võimekus autonoomseks teabe- ja mõttevahetuseks). Avalikkussfäär hõlmab teabe- ja mõttevahetust nii kodanikeühiskonnas kui kõigis teistes ühiskonna valdkondades.

Enamik teemasid on siin institutsioonidega seotud, ent lisaks vormilisele tahule on küsimus ka kodanike ja ühingute tegelikus võimekuses. Seetõttu on siin edasilükkumine mitmetahulisem ja vastuolulisem, ent välja on toodud mitmeid võimalusi.

Kodaniku rolli tugevdavad muutused võivad olla suunatud nii aktiivsele kui tavalisele kodanikule. Stoker (2006) rõhutab, kui oluline on tavakodanike sisuka osaluse võimalus poliitikas: kuigi aktivistidele võib luua lisavõimalusi, peab demokraatia olema tähendustomav ka tavalise kodaniku jaoks. Tavalise kodaniku jaoks on keskne ühelt poolt poliitiliste institutsioonide ja teisalt demokraatiat toetava avalikkussfääri tugevdamine, aktiivse kodaniku puhul lisanduvad mitmekesised osalusvõimalused. Lahenduste kontekstis võivad need ka põimuda.

Lähemalt vaadates saame rääkida viit tüüpi võimalustest, mille paljusid praktilisi lahendusi saab kasutada nii otse kui interneti abil (Gastil, Levine 2005, Stoker 2006). Need hõlmavad huvide väljaselgitamist, arutelu võimaluste laiendamist, kaasvalitsemise ja otsedemokraatia lahendusi ning kodaniku rolli kandmise toetamist.

Huvide väljaselgitamine ja tagasiside saamine näiteks arvamusuuringute, fookusrühmaintervjuude, avalike kuulamiste, ümarlaudade jm vormides. See algab meile nii enesestmõistetavast nähtusest nagu seaduseelnõude ja poliitikadokumentide andmine kommenteerimiseks. Eestis on laialdase kaasamisega valdkond olnud näiteks ruumiline planeerimine, küsitlusi ja arvamusuuringuid on kasutanud Tallinn ja teised omavalitsusüksused. Võimalikud on ka ambitsioonikamad strateegiad näiteks kombineerides eelanalüüsi, arvamusküsitluse ja fookusrühmaintervjuu ning tehes taustamaterjalidega otse- või postiküsitluse.

Kaalutlevama **arutelu võimaluste laiendamine** poliitika ja valitsemise sisu üle, millega võib kaasneda ka teatud vormis otsustamine või vahe- või kaasotsustamine. Saame rääkida kodanike foorumitest kohalikul ja riigi tasandil, otse või internetipõhiselt, ühe- või mitmeastmeliselt jne, konsensus- ja visioonikonverentsidest jt aruteluformaatidest. Sisukust toetab sotsiaalse tehnoloogiana arutlev hääletamine (*deliberative polling*) või ekspertsisendiga mitmeastmeline otsustamine. Heaks näiteks oli Eesti rahvakogu, mis tegeles mitmete poliitilise süsteemi alusparameetritega.

Huvide väljaselgitamist ja kaalutlevat arutelu kombineerivad sellised tegevusvormid nagu mitteametlik konsulteerimine, nõuandvad kogud, üksik- ja fookusrühmaintervjuud, töörühmad, seminarid, planeerimistöoad (*planning cell*) jm. Olulise väärtusega on kvaliteetne teabe- ja meediakeskkond, sh sisukesksete valimiste toetamine. Pehmematest vormidest saab välja tuua mitmesugused arutelu- ja õpingid, füüsilise keskkonna nagu näiteks rahvamajad pakkumine, arutelu võimaldavate e-keskkondade pakkumine ja teadmustoetamine jm.

Kaasvalitsemise lahendused, mis võimaldavad inimestel teatud viisil osaleda otsustamisel. Tavapäraseks näiteks on Tartus kasutatav kaasav eelarve, st teatud osa eelarvevahendite suunamine vastavalt kodanike otsestele eelistustele (ettepanekud, otsustamine hääletamise vormis). Võimalikud on ka linnakoosolekud (*town meetings*), arutlev linnaplaneerimine (*deliberative city planning*), arutlev koostöö ja

poliitikaõppimine (*collaborative learning*) ning online-dialoogid jt internetipõhised lahendused, mis võimaldavad kodanikul ja avaliku võimu esindajail sisuliselt suhestuda.

Kaasvalitsemisse, nagu ka huvide väljaselgitamisse ja arutlevusse panustavad ka poliitikalaborid (vt Fuller, Lochard 2016) ja mõttekojad, mille eesmärgid on tavaliselt laiemad, näiteks toetades demokraatia, avaliku sektori, valitsemis- ja valitsetustehnikate uuendamist või edendades teatud maailmavaadet või huvisid.

Otsedemokraatia lahendused võimaldavad kodanikel endil teatud küsimust otsustada. Võimalikud on siduvad ja mittesiduvad rahvahääletused, aga ka rahvaalgatus teatud teemade tõstatamiseks jm. Eestis on võtmeküsimustes rahvahääletust kasutatud, rahvaalgatust saab hetkel kasutada näiteks teemade tõstatamiseks Euroopa Liidu tasandil (Euroopa kodanikualgatus).

Otsedemokraatia tüüpi lahenduseks on ka nn kodanike paneelid, st puhta või struktureeritud juhuvalikuga moodustatud kogud, mille ülesandeks on välja töötada teatud küsimuses või valdkonnas oma lahendus või kontrollida teatud tavapärasest otsustuskogu, nt omades õigust selle otsust vetostada. Olles pikalt olnud kasutusel näiteks Ameerika Ühendriikide vandekohtutes, on kodanike paneelide kasutusala laienenud väga erinevatele poliitika ja valitsemise küsimustele.

Kodaniku rolli kandmise (*civicness*), **vabatahtlikkuse ja kodanikeühenduste toetamine**. Siin on keskne mõte aidata eri viisidel kaasa sellele, et kodanikud ja nende ühingud sisukalt ja aktiivselt kasutaksid oma poliitilise subjektuse võimalusi. Tüüpiline on näiteks kodanikutegevuste, -algatuste ja -ühenduste rahaline toetamine üldiselt või seotult teatud valdkonna või tegevusviisi või tegevusstruktuuriga, samuti selle valdkonna positiivsesse kuvandisse panustamine või lausa sotsiaalreklaam. Eestis on räägitud maksumaksja võimalusest annetada tulumaksuprotsent valitud kodanikeühendusele, kasutusel on tunnustused nagu kodanikupäeva aumärk ja aasta kodaniku tiitel.

Avalik võim saab toetada ka sotsiaalse võrgustiku väljaarendamist ja kohast võimestamist, vajadusel sammsammuliselt ja eri sektorite koostöös, selle näiteks sobib the Wired High Rise Project Melbourne'is Austraalias, kus arendati välja võrgustik vaeses, toetussõltuvuses, etniliselt kirjus ja ebaturvalises linnapiirkonnas, mille maine oli madal ja kus ligi pool peredest oli üksikemadega. Sektoritevahelise partnerluse näiteks on Jaapani ajavahetuspank, kus saab vahetada ekspertseid vabatahtlikuna tehtavaid töötunde (vt Stoker 2006: 195-196).

Laiemalt on siin küsimus **kodanikurolli** elulises **väljakandmises**, teostamises (*enactment of citizenship*) ning kodanikutegevuses (*acts of citizenship*, vt Isin, Nielsen 2008). Siin on tähelepanukeskmes kodaniku sammud oma rolli väljakandmisel ja kehtestamisel. Need võivad seisneda igapäevaselt tehtavates otsustes ja käitumisvalikutel, mis võivad osutada pöördelise tähendusega olevaks, näiteks olmelistele rassireeglitele mitteallumine ühistranspordis või koolis Ameerika Ühendriikides Nõukogude aja lõpus sõjaväepiletite tagasisaatmine Eestis jpm.

Kodaniku poolt vaadates muutub eelnev eluliseks tegelikkuseks vastavalt sellele, kui tõsiselt kodanikud asju võtavad ja tegevusvõimalusi praktikas kasutavad. Kodanikuseisundi sisukus ei tule lihtsalt institutsioonidest, kaasamisest, soodustamisest jm-st, vaid esmaselt ikka sellest, kui tõsiselt kodanikud oma avalikke rolle võtavad ja välja kannavad. Mõistagi kuulub siia ka eeltoodud lahenduste kasutamine ning osalus huvide väljaselgitamises, kaalutlevas arutelus, kaasvalitsemises ja otsedemokraatias. Samuti laiemalt kodaniku rolli kandmine, kodanikeühiskonnas osalemine, ürituste korraldamine, algatuste tegemine, arutelu, läbirääkimised jm.

Kasutatavad on ka süsteemivälised, mittetavapärase poliitilise osaluse viisid nagu meelsuse väljendamine pikettide, meelevalduste/demonstratsioonide, avalike kirjade, pöördumiste manifestide, tänavakunsti jt vormidega, samuti „jalgadega hääletamise” strateegiad nagu streigid, boikotid jms, aga ka kübertüütamine, strateegiline hagelemine, kaebuste esitamine jm vastanduvad strateegiad.

4.3. Teabe ja teadmuse kvaliteedi ning kättesaadavuse parendamine

Teabe ja teadmuse küsimused haakuvad nii institutsioonide kui otsese kodaniku-subjektsusega, ent omavad ka iseseisvat tähendust, olles inimtegevuse ja ühiskonnakorralduse vaimseks keskkonnaks. Nii kodanikke, poliitikaosalisi kui demokraatliku riigikorralduse süsteemi mõjutab meedia kommertsialiseerumine ja poliitika mediatiseerumine, mis on toonud kaasa hetkenimetusega nn tõejärgse ajastu, kus kõmu, veidruste, pseudosündmuste jms virvarr varjutab poliitika sisu puudutavad uudised ja arutelu. Poliititehnoloogiad on arenenud tasemeni, kus on võimalik mõjutada ka pika demokraatiatraditsiooniga lääneriikide valimistulemusi.

Virvarr, põnevuse üleskütmine ja poliitmanipulatsioonid viivad aga kodanike üskõiksuse ja eemalehoidmise riskideni. See omakorda tekitab interneti ja sotsiaalmeedia põhised nišistumist või kogukonnastumist, vähendab kogukondadevahelist arutelu ja tekitab nn kajakambreid, kus meeldivad, sobilikuna tunduvad arvamused ja uudised teatud seltskonnas kiiresti levivad, tõepärasusest sõltumata. Kodaniku ja teiste toimijate jaoks muutub keerukamaks toimida teadliku poliitikaosalisena, süsteemi tasandil aga hägustuvad teave ja tagasiside, mille alusel sisuliselt valitseda ning suuremat kasu saab kõikvõimalikel viisidel muljajätmisest.

Teabest on mõtet rääkida kahes kihis: alusteave otsuste, valitsemise, arengunäitajate jms kohta ning mõtestav teave: väited, põhjendused, tõlgendused jm. Alusteabe kihis on küsimus poliitika ja valitsemise kohta oleva teabe piisavuses ning hoomatavuses. Piisavuse eest saavad suuresti hoolt kanda avaliku võimu institutsioonid ise, tehes kättesaadavaks piisavalt mitmekesise teabe ja selle esmase analüütika. Hoomatavuse osas saavad institutsioonid lisaks liigendamisele teavet senisest rohkem summeerida ja visualiseerida, ent siin saaks potentsiaalselt palju kaasa aidata ka adekvaatselt toimiv massimeedia.

Mõtestava teabe osas on väljakutseks kvaliteet, vähearenenud poliitikavaldkonnaga riikides ka piisavus ja arenenud poliitikavaldkonnaga riikides üleküllus. Väga erinevad toimijad alates erakondadest ja lõpetades meediakanalite, mõttekodade

jm-ga pakuvad oma tegevusvaldkonnast ja maailmavaatest lähtuvaid arvamusi ja argumente, mille mitmekesisus saab luua tasakaalu eelduse. Räägime demokraatiat ühiskonnas vahendajatena kandvate institutsioonide funktsionaalsusest. Probleemiks võib siin olla pinnapealsus, aga eriti kiusatus väänamisega punkte võtta, näiteks kasutades teatud võtmes kitsendatud või laiendatud fookusega teavet, agressiivset lärmamist, kitsast fundamentalismi, kollaseid asendusteemasid või otsest valeteatet.

Võimalik on toimijaid leebemalt või tugevamalt motiveerida avaliku hukkamõistuga (must nimekiri), rangema litsentseerimisega ja nõuete jooksva kontrolliga, maksustamise, standardimise, reeglistamise või otsese trahvimise, karistamise või isegi keelamisega. Võimalik on ka kvaliteetsemaid toimijaid tunnustada, premeerida või luua kvaliteedieeskujutüüpi meediakanaleid, töötada kasutamiseks välja kvaliteetsemate saadete mallipõhju (nt teema analüüs, poliitiline sisuarutelu) või subsideerida kvaliteetsemaid formaate. Ehk piisab nii vähesekkuvatest lahendustest nagu meediavälise avalikult rahastatud hindaja antav korrapäraselt uuendatav kvaliteedimärgis, vajadusel tuleb tugevamalt sekkuda.

Samalaadsete meetmetega on võimalik mõjutada poliitikast rääkimise viisi, mis hetkel on kommertsialiseerunud meedia ülelihtsustamise, kõmu ja veidruspremeerimise ja gladiaatorliku etendusliku valvekoerluse tõttu negatiivse võtme suunas kaldu (Hay 2007, Louw 2010) ega premeeri piisavalt sisupoliitikaga tegelemist ja sisutulemuste saavutamist.

Nõrgalt arenenud poliitikavaldkonnaga riikide avalikkussfäär vajab tõenäoliselt rohkem positiivseid meetmeid ja edendamist, laialdaste avalikkussfääriga riikides on vajalikum toetada eri lähenemistest ülevaadet pakkuvaid lahendusi ning ülejäänud osas saab pigem kasutada piiranguid ja teisi korrastavaid meetmeid. Mõistagi ei saa avaliku arutelu ruumi ideaalseks, ent tõenäoliselt on võimalik tasakaalupunkti tugevalt kvaliteedi suunas nihutada.

Teabe kvaliteedi eraldi tahk on teadmus, st kui asjatundlikult osatakse teabega ümber käia, seda mõtestada jm. Ühelt poolt on küsimus ekspertide olemasolus ja sisendis, teisalt kodanike pädevustes. Ekspertide osas on küsimus eeskätt valdkondliku kõrghariduse piisavalt mahukas ja heal tasemel olemasolus: õppejõud pakuvad riigivõimu jooksva töö välist laiemat vaadet, kui nende sellist rolli ka hinnatakse. Sisuliseks laialdasemaks aruteluks on vaja mitut teadmuskeskust, arenguks ka teadust. Lisaks sellele on ka väiksemates riikides tõenäoline kitsamate ja erihuve kandvate ekspertide olemasolu vähemalt teatud ulatuses.

Suurem küsimus on kodanike pädevus. See on suuresti küsimus üld- ja eriti kodanikuhariduses. Kodanikuhariduse osas on küsimus selle loogikas, ulatuses ja sisus, mis hõlmab nii teabehaldust, demokraatiat, riigivõimu ja kodakondsust kasutada võimaldavate oskuste arendamist kui selliseid teemasid nagu riigiidentiteet ja enesetõhusus. Noortele koolide ja vabahariduse kaudu pakutava kõrval on väga oluline täiskasvanute teadmiste toetamine ja ajakohasena hoidmise võimaldamine, olgu teabeallikate (nt temaatiline veebilahendus), täiskasvanuhariduse, poliitikaklubide vm lahenduste kaudu. Teadmiste jagamist saab mitmekesistada osalusdemo-

kraatia vahenditega, avalike ürituste ja ettevõtmistega, siduda sisserändajate koolitusega jm. Samas peab lisaks aktivistide võimalustele olema piisavalt hea lahendus ka tavakodaniku jaoks.

5. KOKKUVÕTTEKS

Eelnenud arutelus ilmnes selgelt, et kodanikukeskse demokraatliku riikluse ees on nüüdisajal mitmeid väljakutseid, ent on ka võimalused nendega tegelemiseks. Nii kodaniku rolli kui demokraatiat laiemalt saab tugevdada: katsetada, piloteerida ja leida kohaseid lahendusi. Lahendusi leidub erilaadiliste väljakutsete jaoks, nagu on üldiselt esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Nüüdisdemokraatia väljakutsed, ohusuunad ja lahendusteed

Väljakutse laad	Lühiiseloolumustus	Võimalikud lahendusteed
Simulatsiooni-demokraatia	Ühiskondlik ja isiklik killustumine, positiivse poliitikasuhestumise kadu, sellega kaasneva küünilise pragmatismi ärakasutamine	Kodaniku võimalusi tugevdavad reformid, sisukat kodanikuks olemist võimaldavate mõttemallide edendamine kodanikuhariduse ja rollieeskujude populariseerimisega
Järeldemokraatia (võtmeteemad)	Oligarhiseerumine, muljejätmispoliitika esilekerkimine, julgeolekustamine, kodaniku seisundi õonestumine	Süsteemireeglite ja motivaatorite muutmine poliitiliste institutsioonide ja protsesside reformidega (sh vahendavates institutsioonides), kodaniku võimalusi tugevdavad reformid
Uusliberalism	Valitsemise tehnokratiseerumine, eesmärkide asendumine vahenditega, demokraatia õonestumine, sisulise poliitilise konkurentsi kadu (TINA), ühiskonna uuenemisvõime nõrgenemine	Süsteemireeglite ja motivaatorite muutmine: sisulise poliitilise suunamise võimaluste tagamine, säilitades valdkonnaekspertise võimalused, demokraatliku kontrolli tugevdamine kõigis valitsemise mootmetes ja tasanditel
Mediatiseerumine	Avaliku ruumi hajumine, ebapädevus, massimeedia kommertsialiseerumine, sotsiaalmeedia nišistumine, polariseerumine, eksitava teabe virvarr, kodanike ja riigivõimu vähene võime välja sõeluda edasiviivaid lahendusi	Teadmusdemokraatiat ja avalikkussfääri tugevdavad reformid, eeskätt teabe ja teadmuse kanalite, piisavus, kvaliteet, mitmekesisus ja ülevaatlikkus. Kodanikuharidus nii noortele kui täiskasvanutele

Allikas: autor

Oma roll on kodaniku rolli otsesel tugevdamisel, ent kesksena tõuseb esile kodakondsuse ühistasand, poliitilise süsteemi reformid. Lahendused on siin suuresti kontekstuaalsed (vrd Fukuyama 2006: 34-44 ühiskonnakorralduse parameetrite ülekantavusest) ja see, mis töötab, tuleb igas riigis välja selgitada.

Edasiminekuvõimaluste seast tõusevad potentsiaalse mõju mõttes esile poliitilise süsteemi alusreeglite ja vahendavate institutsioonide eluliste muutustega kohandamine. Alusreeglitega saab korrigeerida nihestunud institutsionaalseid tasakaale ja toimijate motivatsioone. Vahendavate institutsioonide, eriti meedia ja erakondade reformimine võimaldaks neil muutuda kodanikukeskse demokraatliku riigikorralduse jaoks oluliselt funktsionaalsemaks.

Nii lahendusteid kui meetmeid on väga erinevaid. Sobivate leidmisel saavad olla abiks kvalitatiivsed eksperimendid ja piiratud ulatusega katsetused, piloteerimine. Vältida tuleb langemist üksnes meetmetega tegelemisse. Jätksuutlikud muutused peavad olema süsteemselt läbimõeldud, eesmärgistatud ja tasakaalustatud.

Lahendused pole enamasti lihtsad ja üheselt positiivsed, vaid sisaldavad nii plusse kui miinuseid ning sageli vaid nihutavad tasakaale. Mõned lahendused võivad olla mitmete eri mõjudega, nihutades rohkem kui ühte tasakaalu. Siin võib meetme kasutamisel olla vajalik teha täiendusi, et tasakaalustada mittesoovitud lisamõjusid.

Heaks näiteks on simulatsioonidemokraatia ja metavalitsetus, mis sisaldavad ühtaegu nii probleeme kui lahendusi. Nad õonestavad tavapärasest kodanikuosalust, ent pakuvad sellele ka alternatiive, mida ehk teatud täiendava tasakaalustamisega on võimalik kasutada. Seega tuleb vältida mustvalget lähenemist, lahendustee ei tee kõike maagiliselt korda ning ka väljakutse võib teatud löikudes viidata uuene misvõimalustele.

Kuivõrd järeldemokraatia ületamisega praktikas tegeletakse, sõltub mõistagi sellest, kui teravana kvaliteediprobleeme nähakse, samuti muutusevalmidusest ja ambitsioonitasemest. Muutuste tegemine nõuab liikumist välja harjumuslikest tegevusviisidest, see tähendab, on teatud määral ebamugav ning kohesed positiivsed tulemused pole kuidagi tagatud. Samas eeldab areng enamasti pingutust ega saagi olla täiesti mugav.

VIITEALLIKAD

- Arendt, Hannah 2006 [1954]. *Between Past and Future*. New York: Penguin Books.
- Bache, Ian; Flinders Matthew (toim.) 2004. *Multi-level Governance*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Baurmann, Michael; Zintl, Reinhard 2006. Social and Cultural Preconditions of Democracy: A Framework for Discussion. Lk 19-74 kogumikus Brennan, Geoffrey (toim.) *Preconditions of Democracy*. Tampere: Tampere University Press.
- Bell, Stephen; Hindmoor, Andrew 2009. *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, Sao Paulo, Delhi: Cambridge University Press.
- Bevir, Mark 2010. *Democratic Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- Blühdorn, Ingolfur (2009). Democracy beyond the Modernist Subject: Complexity and the Late-modern Reconfiguration of Legitimacy. Lk 17-50 kogumikus Blühdorn, Ingolfur (toim.) *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. Opladen, Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers.
- Blühdorn, Ingolfur 2013. *Simulative Demokratie. Neue Politik nach der Postdemokratischen Wende*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Brubaker, William Rogers 1989. Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship. *States and Social Structures Newsletter*, 9, 4-8.
- Brubaker, William Rogers 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MS, London: Harvard University Press.
- Chwaszcza, Cristine 2012. The Practical Conditions of Sovereignty of the People: The Status of Citizens in Multilevel Political Organisations. Lk 81-99 teoses Beckman, L. & E. Erman (toim.) *Territories of Citizenship*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Cherniavsky, Eva 2017. *Neocitizenship. Political Culture after Democracy*. New York: New York University Press.
- Clarke, John; Newman, Janet 1997. *The Managerial State. Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Crouch, Colin 2004. *Post-Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Crouch, Colin 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Crouch, Colin 2016. *The Knowledge Corrupters. Hidden Consequences of the Financial Takeover of Public Life*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Dahl, Robert Alan 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven, London: Yale University Press.
- Dahl, Robert Alan 1999. Can international organizations be democratic? A sceptic's view. Lk 19-37 kogumikus Shapiro, Ian; Hacker-Cordon, Casiano (toim.) *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert Alan 2000. *On Democracy*. New Haven, London: Yale Nota Bene.
- Davies, William 2014. *The Limits of Neoliberalism*. London: Sage Publications.
- Delanty, Gerard 2000. *Citizenship in a Global Age. Society, Culture, Politics*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Dumbrava, Costica 2014. *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging. Preferential Membership Policies in Europe*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Edwards, Michael 2004. *Civil Society*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Fischer, Frank 2007. Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Intergrating Empirical and Normative Arguments. Lk 223-236 kogumikus Fischer, Frank; Miller, Gerald J.; Sidney, Mara S. (toim.) *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods*. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Fukuyama, Francis 2006. *Riikluse ehitamine*. Tõlkinud Kait Kabun. Tallinn: Tänapäev.
- Fuller, Matt; Lochard, Anna 2016. *Public policy labs in European Union Member States*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. EUR 28044 EN; doi:10.2788/799175
- Gastil, John; Levine, Peter 2005. *The Deliberative Democracy Handbook. Strategies for Effective Civic Involvement in the Twenty-First Century*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Guillaume, Xavier; Huysmans, Jef 2013. *Citizenship and Security: The Constitution of Political Being*. London, New York: Routledge.
- Habermas, Jürgen 2001. *The Postnational Constellation. Political Essays*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Hay, Colin 2007. *Why We Hate Politics?* Cambridge, Malden: Polity Press.
- Heater, Derek 2004. *Citizenship. The Civic Ideal in World History, Politics and Education*. Third Edition. Manchester, New York: Manchester University Press.
- Held, David 2004. *Global Covenant*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Held, David 2006. *Models of Democracy*. Third Edition. Stanford: Stanford University Press.
- Hood, Christopher 1998. *The Art of The State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press/Clarendon Press.
- Howlett, Michael 2011. *Designing Public Policies. Principles and Instruments*. London, New York: Routledge.
- Insin, Engin F.; Nielsen, Greg M. (toim.) 2008. *Acts of Citizenship*. London, New York: Zed Books.
- Jakobson, Mari-Liis 2014. *Citizenship in Transformation. Political Agency in the Context of Migrant Transnationalism*. Tallinn: Tallina Ülikool. Võrgulehel <http://www.etera.ee/zoom/2005/viiew?page=3&p=separate&view=0,0,2067,2834>
- Kalev, Leif 2004. Minimaalriik, rahvustervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas. *Acta Politica*, 1, 89-110. Võrgulehel <http://publications.tlu.ee/index.php/actapoliticaestica/article/view/12/12>

- Kalev, Leif; Saarts, Tõnis 2012. *Kuidas tõsta erakondade avalikku vastutust? Võrgulehel* <https://www.err.ee/345627/leif-kalev-tonis-saarts-kuidas-tosta-erakondade-avalikku-vastutust>
- Kalev, Leif; Tammiste, Gerly 2018 ilmumas. *Kuidas ületada uusliberalism valitsemises*. Vikerkaar.
- Kooiman, Jan 2003. *Governing as Governance*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- Larason Schneider, Anne; Ingram, Helen 1997. *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Louw, Eric 2010. *The Media and Political Process*. Second Edition. Los Angeles, New York, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage Publications.
- Marshall, Thomas H. 1992 [1950]. *Citizenship and Social Class*. Lk 3-51 teoses Marshall, Thomas H.; Bottomore, Tom. *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- Macedo, Stephen 1990. *Liberal Virtues*. Oxford: Clarendon Press.
- Mouffe, Chantal 1993. *The Return of the Political*. London, New York: Verso.
2005. *The Democratic Paradox*. London, New York: Verso.
- Mouffe, Chantal 2010. *Agonistics. Thinking the World Politically*. London, New York: Verso.
- Munck, Gerardo L. 2009. *Measuring Democracy. A Bridge between Scholarship and Politics*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Newman, Janet; Clarke, John 2009. *Publics, Politics and Power. Remaking the Public in Public Services*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
- Papadopoulos, Yannis 2013. *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Plotke, David 1997. Representation is Democracy. *Constellations* 4(1), 19-34.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. 2008 [2001]. *Üksi keeglisaalis. Ameerika kogukonnaelu kokkuvarisemine ja taassünd*. Tõlkinud Jürgen Innos, Marian Raamat, Irja Toots. Tartu: Hermes.
- Raadschelders, Jos C. N. 2011. *Public Administration. The Interdisciplinary Study of Government*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Rustow, Dankwart A. 1970. Transitions to Democracy. *Comparative Politics* 2(3), 337-365.
- Sartori, Giovanni 2004 [1976]. *Parties and Party Systems*. Colchester: ECPR Press.
- Shklar, Judith N. 1991. *American Citizenship: The Quest for Inclusion*. Cambridge, MA, London: Harvard University Press.
- Schmitter, Philippe C. 2001. The Scope of Citizenship in a Democratized European Union. From Economic to Political to Social and Cultural. Lk 86-121 kogumikus Eder, Klaus; Giesen, Bernhard (toim.) *European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Sorensen, Georg 2004. *The Transformation of the State. Beyond the Myth of Retreat*. Houndmills, New York: Palgrave Macmillan.
- Sorensen, Georg 2008. *Democracy and Democratisation. Processes and Prospects in A Changing World*. Third Edition. Boulder: Westview Press.
- Stoker, Gerry 2006. *Why Politics Matters. Making Democracy Work*. Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan.
- Stoker, Gerry; Peters, B. Guy (toim.) 2016. *The Relevance of Political Science*. London, New York: Palgrave Macmillan.
- Turner, Bryan S. 1990. Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology* 24(2), 189-217.
- t'Veld, Roeland Jaap in 2010. *Knowledge Democracy. Consequences for Science, Politics, and Media*. Berlin, Heidelberg: Springer Verlag.
- t'Veld, Roeland Jaap in 2013. Sustainable Development Within Knowledge Democracies: An Emerging Governance Problem. Lk 3-35 kogumikus Meuleman, Louis (toim.) *Transgovernance: Advancing Sustainability Governance*. Berlin, Heidelberg: Springer.

EESTI AVALIKU SEKTORI STRUKTUURIREFORMIDE LEGITIMEERIMINE

GERLY TAMMISTE¹, LEIF KALEV²

1. SISSEJUHATUS

Kodakondsuse üks olulisi tahke on see, kuidas riigivõim inimestega suhestub: mis-sugused on kodanike poliitikasisendi andmise võimalused, kuid võrd otsuseid selgitatakse, kui interaktiivselt valitsetakse jne. See annab ühelt poolt riigivõimule legitiimsust (vt nt Beetham 2013) ja teisalt tugevdab poliitilise kodakondsuse sisu (vt nt Kalev 2017).

Viimastel aastatel on Eestis teostatud või teostamisel mõned avaliku võimu toimimist mõjutavad suuremad struktuurireformid. Siinses artiklis analüüsime nende legitimeerimist, see tähendab reformide kandepinna suurendamisele suunatud tegevusi. Reformide mõistmine ja aktsepteerimine nii rakendajate seas kui ühiskonnas laiemalt on nende õnnestumiseks väga oluline. Ent ehk olulisemgi on see, mida ütleb sisemiste ümberkorralduste legitimeerimine riigivõimu kohta, nii enesemõtestamise kui avalikkuse kõnetamise osas.

Riigi institutsionaalne ülesehitus peab vastama sellele, kuidas toimuvad ühiskondlikud arengud ja muutused nii poliitilises ühiskonnas ja identiteedis kui ka ootustes. Seetõttu on riigi regulaarne institutsionaalne reformimine legitiimselt valitsemise eelduseks (Maly 2011). Samuti on kogu reformiprotsessi juures oluline, et mitte ainult eesmärk, vaid ka protsess ise oleks legitiimselt teostatud ja riik ei õnnestaks oma tegevusega oma legitiimsust.

Legitiimsus on demokraatia oluline tahk, väljendades ühel või teisel viisil valitsejatele, et rahvas kui võimu kandja aktsepteerib võimulolijat. Jessopi (2016: 27) sõnul on legitiimne võim demokraatliku valitsemise seisukohalt ainus efektiivne ja jätkusuutlik võim, sest vastasel juhul jõuab riik varem või hiljem kriisini või isegi süsteemi lagunemiseni.

1 Riigikontroll, kontakt: gerlytammiste@hotmail.com

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

Käesoleva artikli eesmärk on analüüsida, millele tuginetakse Eestis legitimeerimispraktikates ning seostada see laiemate teoreetilise raamistikuga, mis võimaldab leida ka kitsaskohti ning anda soovitusi. Legitimeerimist ei ole autoritele teadaolevalt varem Eesti avaliku sektori toimimise juures põhifookusena uuritud, küll aga on tehnilisemas kihis tuvastatud probleeme, mida strateegilisem kommunikatsioon ja läbimõeldud legitimeerimisstrateegiad saaksid parandada.

OECD riigivalitsemise raport (OECD 2011) on toonud Eesti valitsemispraktikas muuhulgas väljakutsena esile valdkondliku ja teemapõhise killustatuse, mida soodustavad kommunikatiivsed probleemid nii riigi ja valitsusväliste toimijate vahel kui ka riigiasutuste siseselt. Eriti suuremate poliitiliste otsuste puhul ei selgita algatajad piisavalt muudatuste vajadust ja eesmärke ega ka seda, kuidas ja mille alusel luuakse lahenduskaigud. Samuti jääb valdkondliku tööjaotuse käigus poliitika pikem perspektiiv ja tervikpilt tihti tagaplaanile, mida võimendab ka lühiajaline valimistsükkel.

Käsitleme reformikujunduse ja legitimeerimise praktikaid teoreetilise raamistiku abil, mis põimib ja arendab edasi Fritz W. Scharpfi ja Ingolfur Blühdorni legitimeerimiskäsitlusi ja on aluseks dokumentide ja intervjuude kvalitatiivsele sisuanalüüsile.

Analüüsivad avaliku teenistuse reform ja haldusreform on Eesti avaliku sektori viimase aja suurimad struktuurireformid, mahult ja reformiprotsessi ajalise kestuse poolest sarnased, aga erineva rõhuasetuse, poliitikakogukonna ja teostusega. Piisavalt sarnaste, aga ka teineteist täiendavate juhtumite alusel on võimalik struktuurireformide legitimeerimist mitmekesisemalt uurida.

Juhtumite kirjeldus ja empiirilise analüüsi lähtekoodid pärinevad reformidega seotud avalike dokumentide analüüsist, primaarandmed on kogutud poolstruktureeritud intervjuude näol. Vastajaiks olid mõlema reformi eelnõu ettevalmistamise ja kommuniqueerimisega tegelenud ametnikud. Intervjuude analüüsil on aluseks võetud teooriasast tulenev analüüsiraamistik ja suletud koodide abil teostatud kvalitatiivne sisu- ehk kontentanalüüs.

Arutleme uurimistulemuste üle ning mõtestame neid varasemalt loodud teoreetilises raamistikus, millele tuginedes saab Eesti senist praktikast arvestades legitimeerimisalaseid soovitusi anda ning pakkuda lahendusi mõnele kitsaskohale, mille OECD on varasemalt välja toonud.

2. LEGITIMEERIMINE RIIGIVALITSEMISE INSTRUMENDINA

Legitimeerimine väljendab erinevaid tegevus-, käitumis- ja väljendusviise, mida legitiimsuse saavutamiseks kasutatakse. Legitiimsuse määratlused erinevad nii eri käsitluste rõhuasetustest tulenevalt kui vastavalt riikide, ühiskonna ja valitsemiskäsitluste muutumisele, aga demokraatliku riikluse kontekstis mõistetakse legitiimsust enamasti võimalolija ja tema valitsemisalase tegevuse aktsepteerimisena või heakskiiduna (Blühdorn 2009: 9).

Legitimeerimine kui poliitilise heakskiidu, toetuse või nõusoleku otsimine on demokraatliku valitsemise seisukohast alati oluline olnud, aga kuna võimule pääsemise ja võimul püsimise alused on ajas muutunud, on teisenenud ka legitimeerimisviisid. Kui absolutismiajal oli jumalik ettemääratus ja sõjaline jõud piisav põhjendus võimalolija aktsepteerimiseks, siis õigusriigi areng 19.–21. sajandil muutis märkimisväärselt arusaama riigi rollist, funktsioonidest ja legitiimsest valitsemisest.

Riiki võib mõista kui ühiselu korraldamise struktuuri ning seejuures kirjutab Robert D. Putnam (1994) sotsiaalsest kapitalist kui olulisest alustalast, mis vajab vastavalt ühiskondlikele muutustele ka pidevalt uuenevat sisendit. Kuigi ühiskond kipub aina rohkem killustuma ning rahvas kui võimu kandja on muutnud valivamaks, liikuvamaks ja skeptilisemaks (vt Hay 2007; Norris 2011) siis riigiparaadi ja selle pakutavate teenuste näol ootavad inimesed siiski stabiilset keskkonda, mis vastab nii individuaalsetele kui kollektiivsetele vajadustele (Blühdorn 2009: 40).

Riik kitsamas mõttes ehk riigiparaat tähendab poliitiliselt organiseerunud valitsemis- ja tähendusloomestruktuuri, mis on suveräänne subjekt oma rahva ja teiste riikide suhtes (Jessop 2016: 27). Peter Taylor (1994) kirjeldab riigi funktsionaalsete ülesannetena riigi julgeoleku tagamist, majanduse suunamist, poliitiliskultuurilise identiteedi kujundamist, avalike hüvede pakkumist ja poliitiliselt legitiimse valitsemissüsteemi loomist. Kuna võimalolija legitiimsus põhineb ühiskonnas levinud arusaamadel ja väärtushoiakutel nii riigiparaadi ülesehituse kui ka riigi funktsionaalsete ülesannete osas, siis on avatud ja uuenumisvõimelises ühiskonnas legitimeerivatel tegevustel üha suurem roll.

Riigiparaadi legitiimsus ei ole aga seotud ainult selle valdkondlike tegevustega, vaid Taylori määratluse alusel on legitiimse valitsemissüsteemi loomiseks vajalik ka riigiparaadi institutsionaalse ülesehituse ja selle reformimise legitimeerimine. Avaliku sektori reforme mõistetakse enamasti kui teadlikku muutuste läbiviimist avaliku sektori struktuuris ja tööprotsessides, et tagada nende parem toimimine (Pollitt, Bouckaert 2011: 8). Seejuures on riigistruktuuri jätkusuutlikkuseks vajalikud ka institutsionaalsed uuendused, mis vastavad ühiskonna arengutele ja vajaduste ning ootuste muutumistele. Riigi struktuuri ümberkorraldused võivad tuleneda nii erakonnapoliitilistest, valdkondlikest kui ka juhtimislikest kaalutlustest. Kaas-aegse avaliku halduse üks peamisi argumente riigi institutsioonide ja funktsioonide reformimise põhjendamisel on ajakohastamine, uuenduslik ja uutele vajadustele vastav struktuurikorraldus. (Hood 1998: 194) Siiski on vajalik arvestada ka riigi kultuuritausta, avalikku arvamust ja institutsionaalset valmisolekut muutusteks, et riigivõim valiks vastavalt oma võimekusele ja ühiskonna vajadustele õige tasakaalu võimuinstrumentide vahel ega õõnestaks oma tegevusega enda legitiimsust.

Yannis Papadopoulos (2013) kirjutab vajadusest tänapäevases hilismodernses riigivalitsemises tähelepanu pöörata mitte niivõrd demokraatia laiendamisele, vaid süvendamisele. Kui esindusdemokraatia tõi endaga kaasa poliitilise ühisruumi avanemise, kodanike kaasamise läbi esindusorganite ning seega ka tugevama kodanikudenteedi kujundamise, siis nüüdses veelgi avatumas ja mitmekesisemas ühiskonnas on poliitilise lojaalsuse leidmine üha keerulisem. Demokraatlikud väärtused

on endiselt säilinud või isegi tugevnenud, demokraatia levikut on ka operatsionaliseeritud, kvantitatiivselt mõõtma hakatud ja selle alusel mitmeid indekseid loodud, aga see ei väljenda enam demokraatia sisulist tugevust. Pippa Norris (2005) kirjeldab olukorda, kus kodanike ootused demokraatlike väärtuste ja ideaalide osas on kasvanud, aga samas kogub hoogu ka skeptitsism valitsusinstiitutsioonide tegeliku toimimise osas. Poliitiline lojaalsus eeldab üha laiemat ja läbimõeldumat legitimeerimist.

3. LEGITIMEERIMISVIISID

Kui demokraatlikud väärtused ja legitiimsus on demokraatliku riigikorralduse ajaloos püsinud üsna muutumatuna, siis legitimeerimisviisid või vähemalt nende valik ja kasutus on palju muutunud. Max Weber kirjeldas 20. sajandi alguses legitiimset valitsemist domineerimisena, mis põhineb ratsionaalsetel, traditsioonilistel või karismaatilistel alustel. Seejuures peeti neid omadusi valitseja olemuse ja tegevuse juures peamiseks legitimeerijateks (Weber 2002). Modernses ja hilismodernses demokraatias on aga rohkem tähelepanu hakatud pöörama sellele, kuidas valitsejad täidavad rahvalt kui võimu kandjalt saadud mandaati, hoiavad usaldust ja loovad läbipaistvuse ning vastutuse kaudu lojaalsust (Blühdorn 2009: 9).

Fritz W. Scharpf (1999: 6) järgi saab poliitilist protsessi nimetada sisendipõhiselt legitiimseks, kui see kajastab rahva tahet ja võimaldab kujundada ühiskonna ootusi poliitilisteks otsusteks. Peamiseks alusväärtuseks seejuures on kodanike kollektiivse tahte esindatus. Kuigi Scharpf keskendub sisendipõhise lähenemise juures peamiselt ühiskonna ootustele vastamisele, siis lisaks sellele võib sisendeid leida ka teaduslikust ratsionaalsusest või valdkondlikust ekspertteadmisest. Oluline küsimus erinevate sisendite kaudu legitimeerimisel on aga see, kuidas neid sisendeid poliitikakujundamise protsessi lõimida ja seda ka selgelt kommunikeerida, et esiletoodud sisendid ongi poliitika kujunemise reaalsed alusteks (Blatter 2009: 61) Väljundipõhine legitimeerimine keskendub poliitika tulemile, selle põhjendatusele ja tõhususele. See kirjeldab valitsuse võimekust leida ja rakendada tõhusaid poliitikaid, mis vastaksid ühiskonna ootustele ja vajadustele ning looksid legitiimsust hea tulemuse kaudu (Scharpf 1999: 11).

Sisendi- ja väljundipõhisel legitimeerimisel on mitmeid erisusi, mille alusel konkreetsemad legitimeerimisviisid nende vahel jaotada. Sisendipõhine legitimeerimine saab enamasti alguse poliitikakujundamise varajases etapis ja seejuures on poliitiline kommunikatsioon avatud eri osapooltele ning erinevatele argumentidele, mille põhjal nii võimulolijad kui kodanikud saavad teavet oma arvamuste ja otsuste kujundamiseks. Väljundipõhine legitimeerimine keskendub aga tulemustele ja selle eelduseks on väljatöötatud lahendused või ekspertteadmine, mis peab olema varasemalt piisavalt hästi läbi mõeldud, et kõigile vajalikele osapooltele tugevaid legitimeerivaid sõnumeid edastada.

On mitmeid valitsemisteoreetiku (Gutmann, Thompson 2004; Estlund 2009), kes väidavad, et legitiimsus sõltub peamiselt riigi võimest kaasata rahvast poliitika sisendetapis, aga teisalt ka teoreetiku (Buchstein, Jörke 2007), kelle arvates

efektiivne poliitikatulem õigustab „valmistoodangu“ legitimeerimist ja vähesemate osapoolte poliitikaprotsessi kaasamist. Viimaste sõnul liiguvadki demokraatlikud valitsemissüsteemid pigem ekspertteabel rajanevate põhjenduste poole, kuna teadusarendused ja analüüsid võimaldavad üha paremini võimalikke tulemeid prognoosida ning samas ei ole ühiskonna ühe mitmekesisema nõudluse kontekstis võimalik otsustusliine liiga avaratena hoida. Üksmeelel ollakse selles, et sisendipõhine legitimeerimine kasvatab paremini riigi-rahva usaldussuhteid ja poliitilist lojaalsust, väljundipõhine legitimeerimine aga muudab reformiprotsessi kiiremaks ja tõhusamaks. Seega on dilemma sisendile ja väljundile orienteeritud legitimeerimisviiside vahel üsna aktuaalne.

Ingolfur Blühdorn (2009) toob varasemale juurde legitimeerimisfookust iseloomustavad mõtted ning kirjeldab subjektikesket, abstraktset ja performatiivset legitimeerimist. Modernses demokraatias on valdavalt lähenetud subjektikeskelt ehk poliitikad on suunatud konkreetsetele individuaalsetele või kollektiivsetele subjektidele. Esindusdemokraatias on subjektikeskne legitimeerimine suuresti tähendanud kodanike kui otsustajate veenmist poliitika sisuvalikute osas valimistel. Seega on ka kommunikatsioon suunatud kindlatele poliitika subjektidele, keda tahetakse poliitika sisendijärgus kaasata, protsessi integreerida või siis kelle heakskiitu otsitakse reformi lahenduskäigu ja tulemuste osas.

Blühdorn kirjeldab aga hilismodernses ühiskonnas toimuvate protsessidega kaasnevat identiteedi muutumist ja killustumist, mille käigus ükski poliitika subjekt ei ole enam nii selgelt määratletav, kodanikud seostavad ennast konkreetse riigi ja selle poliitikatega üha vähem, aga ootused samas kasvavad, riigi funktsioone mõistetakse üha erinevamalt (Blühdorn 2009: 39). Hilismodernses kontekstis on levinud abstraktne legitimeerimine ehk poliitika kommuniqueerimine eeskätt enam mitte konkreetsetele subjektile, vaid laiemale avalikkusele. Riik loob rahvale teatud üldised võimalused poliitikaprotsessis osalemiseks, vahendab informatsiooni ning kujundab poliitilist ühisruumi üldiselt läbipaistvamaks. Abstraktne legitimeerimine apelleerib efektiivsusele, tulemuslikkusele ja ratsionaalsele õigustatusele ning on peamiselt väljundikeskne. Kodanikkond on seejuures pigem reageerija, sisuliselt saavad osaleda poliitikakujundamises vaid need, kes oskavad vajalikku poliitilist teavet leida, mõista ja selle pinnalt ka ise tegutseda.

Abstraktselt legitimeerida saab eeskätt kolmel viisil: (1) viidates otsuste õigustatusele seoses paratamatustega laiemas süsteemis (nt sotsiaalmajanduslikud suundumused ja arvnäitajad, EL-i direktiivid vms); (2) viidates üldiselt valitsemise läbipaistvusele ja aruandekohustusele (nt teabe kättesaadavus reaalses, eelnõude infosüsteemid jne) või (3) viidates vormilisele protseduurilisele korrektsusele (nt seaduse muutmise tuleneb mõne teise seaduse muutmisest, otsused põhinevad uuringutel ja ekspertteabel jne).

Kolmandana kirjeldab Blühdorn performatiivset legitiimsust, mis on kahe elemendi täiendus ja osalt ka praeguste demokraatlike valitsemispraktikate reaalne suundumus. See ei keskendu tugevalt politiseeritud kodanikule ja poliitilisele lojaalsusele, vaid pigem kodaniku kui tarbija rahulolule konkreetsete poliitikatega.

Poliitikad keskenduvad küll subjektile, aga mitte enam modernse demokraatia poliitiliselt lojaalsele kodanikule, vaid arvestavad seejuures subjekti seotust ja kaasatust pigem talle oluliste ja aktuaalsete teemade võtmes. Lähenemine on pigem projektipõhine. (Blühndorn 2009: 44)

Performatiivne legitimeerimine näeb ette küll kodanike kaasamist nii individuaalsel kui kollektiivsel tasandil, aga ainult selliste kodanike, kes tahavad olla kaasatud ja teatud teemadel oma poliitilist identiteeti väljendada. Blühndorn (2009: 44, 45) peab performatiivset legitiimsust tänapäevases keerukas demokraatias lahenduseks, mis vastab nii kodanike subjektsuse nõrgenemisele kui ka üha kasvavatele nõudmistele legitiimsuse osas. Colin Crouch (2004) kirjeldab performatiivset legitiimsust tasakaalu hoidva lähenemisena mis ei lase suurtel kodanikehulkadel liiga süvitsi poliitikasse jõuda ja poliitilisi protsesse liiga keerukaks muuta, aga siiski soodustab poliitiliselt aktiivsemate kodanike kaasatust ja poliitilise huvi püsimist.

Kuigi performatiivset käsitust peetakse hilismodernses koostöövõrgustikepõhises valitsemises üheks potentsiaalselt kõige toimivamaks võimaluseks, seab see legitimeerimisel kommunikatsioonile kõrged nõuded. Performatiivne legitimeerimine on valitsetuse põhimõtteid ja hilismodernsust arvestav lähenemine. See seab sisendipõhiselt fookusesse küll mitmete kaasamisvormide loomise nagu arvamusküsitlused, konsultatsioonid, aruteluforumid, kogukondade kaasamine, aga samas ka piirab osalust, mis ei ole konkreetse poliitika kujundamisel funktsionaalselt vajalik (Crouch 2004: 112).

Väljundipõhiselt keskendub performatiivne legitimeerimine küll kodanike kui subjektide heaolu suurendamisele ja vajadustele vastamisele, aga tugevama poliitilise seotuse saavutamine mõne erakonna laiema poliitikaga ei ole siin põhieesmärgiks. Efektiiivsete lahenduste pakkumine on pigem teemapõhine ning peamine on kodaniku kui tarbija rahulolu konkreetsete efektiiivsete poliitikatulemetega (Blühndorn 2009: 44). Seega võib performatiivset legitimeerimist pidada ka mainekujunduslikuks lähenemiseks, mis aitab luua positiivse kuvandi kaudu ka suuremat poliitilist lojaalsust.

Scharpf ja Blühndorni käsitustest lähtudes oleme kujundanud analüüsiraamistiku, mis on kokkuvõtlikult esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Legitimeerimise põhimõtted

	Subjektikeskne	Abstraktne	Performatiivne
Sisendile orienteeritud	Kodanike ühetaoline kohtlemine, otsustuseelne veenmine, kaasamine, stabiilne poliitiline identiteet	Teaduslik ratsionaalsus, ekspertteadmine, avalikkus kui üldine subjekt	Kodanikuosaluse tagamine minimaalsel vajalikul määral
Väljundile orienteeritud	Individuaalsed ja kollektiivsed hüved	Süsteemi mõju, tulemuste tõhusus	Kliendipõhine lähenemine – kodanik kui klient

Allikas: autorite koostatud Blühndorn (2009) ja Scharpf (2003) põhjal

Seega on legitimeerimisprotsess keerukam ja strateegilisem, kui see esialgu tundub ning üsna harva kohtab erinevate riikide praktikas hästi kavandatud ja läbimõeldud legitimeerimist. Tihti kipub legitimeerimine jääma vaid konkreetse reformi läbiviimise tööriistaks, sest ühe teema või poliitika põhiselt on kergem kogu protsessi kommunikeerida. Sageli jäetakse kasutamata potentsiaal, mida terviklik ja mitmetahulisem legitimeerimine võimaldaks. Lisaks suhtekorralduslikele ja turunduslikele aspektidele võib see tulemusi anda ka riiki ja teisi toimijaid ühendava ja lojaalseid koostöösuhteid loova protsessina.

4. LEGITIMEERIMINE VALITSEMISPARADIGMADE MUUTUSE KONTEKSTIS

Legitimeerimine vajab enda ümber konteksti, milles seda positsioneerida, analüüsida ja ellu viia. Peamisteks tänapäevase valitsemise mõtestamise viisideks võib pidada 20. sajandi teisest poolest alguse saanud uue avaliku halduse (*new public management, NPM*) ja sellele järgnenud valitsetuse paradigmasid, kuna need on olnud modernse ja hilismodernse demokraatia arengu kontekstis peamised laialt levinud alusteooriad, mis võimaldavad legitimeerimisviise süsteemselt eristada ja ka Eesti praktikaid lähemalt analüüsida.

1990ndatel laiemalt levima hakanud uue avaliku halduse käsitus oli oma alusloogikalt üsna vastandlik paarikümne aasta tagusele heaoluriigi ning laiemalt hierarhilise valitsuse lähenemisele ning seetõttu levis läänemaailmas ka kiiresti. Turupõhisus ja tehnokraatlik efektiivsus pidid kujundama ka riigijuhtimise tõhusamaks ja jätkusuutlikumaks. Avalikku sektorisse toodi sisse tulemusjuhtimise ja konkurentsi põhimõtted, et tagada kvaliteet ja samas anda kodanikele kui klientidele suurem valikuvõimalus. Mitmed avaliku sektori asutused jagati eraldi struktuuriüksusteks ning vertikaalse võimuhierarhia asemel kujundati juhtimine pigem managerialiseeritud osakonnapõhisteks alluvussuheteks, mille tulemusena said struktuuriüksused rohkem keskenduda oma kitsale valdkonnale. Samuti viidi sisse põhjalikumad auditeerimissüsteemid, et tagada efektiivne ressursikasutus. (Ferlie 1996: 4-6) Taoliste muutuste legitimeerimine oli naftakriisist ja heaolukulutustest kurnatud riikides 1990ndate lõpus võrdlemisi kerge, sest efektiivse ja jätkusuutliku riigi kuvand oli ühiskonna eri tasanditel oodatud sõnum.

Siiski oli juba 1990ndatel näha, et tulemusnäitajatele ja majanduskasvule tuginev süsteem ning püüd muuta otsustusprotsessid kiireks ja tõhusaks tekitasid legitiimsusprobleeme. Hood kritiseeris uue avaliku halduse lähenemist kui "parima ühtse mudeli" otsimist ning väitis, et ühiskonna mitmekesisumise ja kodanike üha kasvava teadlikkuse ning ootuste kontekstis ei ole ühe homogeense mudeli rakendamine enam sisuliselt jätkusuutlik. Tugevalt efektiivsusele keskenduv lähenemine oli seadnud kodaniku tarbija rolli, kuid seega toonud kaasa ka suurema poliitilise passiivsuse (Hood 1998: 19). Samuti analüüsis Osborne (2006) seda, kuidas liigne poliitikaväljunditele keskendumine tekitas poliitiliste institutsioonide valdkondlikku killustumist.

Legitimeerimise seisukohast võis samuti näha suundumust, kus riigiinstitutsioonid jätkasid tugevalt selle sõnumi esitamist, mis uue avaliku halduse paradigma algusaegadel üsna lihtsalt toimis, aga juba mõne kümnendiga ennast ammendas (vt nt Hay 2007, Crouch 2011, Davies 2014). Üha enam hakati rääkima legitiimsuskriisist (Habermas 1975; Beetham 1991/2013; Norris 2011), mille peamiseks sisuks oli valitsuse suutmatust tajuda ühiskonna sisulisi probleeme ja vastavalt neile tegutseda ning oma tegevust põhjendada (Blühdorn 2009: 11). Seetõttu kasvas vajadus mitte ainult valdkondlike poliitikaid legitimeerida, vaid kogu valitsemiskorraldust legitiimsemaks muuta.

21. sajandi algusest saadik on avaliku halduse teoreetikud keskendunud eraldiseisvate struktuuriüksuste tulemusliku haldamise asemel institutsioonidevahelisele ja laiemale võrgustikupõhisele valitsemiskorraldusele, mis suudaks tegeleda tänapäevase demokraatia probleemidega. (Uue) valitsetuse (*governance/new public governance*) käsitlus vaatleb valitsust ja valdkonna teisi toimijaid tervikpildis. Valitsusinstituutidele on küll tugevam koordineerija ja ressursside ümberjagaja roll (vt Bell, Hindmoor 2013), valitsusvälised toimijad aga pakuvad sageli spetsiifilisemat asjakohast teavet, ekspertiisi, lisaressursse ja poliitilist toetust (Sørensen, Torfing 2007: 155). Valitsetuse käsitusele tuginev legitimeerimine on pigem sisendipõhine, selle aktsepteeritavus tuleneb suuremast kaasatusest ja koostööst erinevate valdkondlike tegijatega, tänu millele peaksid poliitikatulemid nii terviklahendustena kui ka üksikküsimustes hästi toimima. Samuti on oluline lähimuse põhimõte: kui otsused on tehtud seda mõjutavatele isikutele võimalikult lähedasel mõistlikul tasandil, siis on need tavaliselt mõistetavamad ja aktsepteeritavamad.

Tabel 2. Legitimeerimine tänapäevastes valitsemisparadigmades

	Uus avalik haldus	Valitsetus
Kodanike positsioon	Tarbijad/kliendid	Koostööpartnerid
Riigi positsioon	Teenusepakkuja, süsteemi keskne mänedžer	Koordineerija
Instituutide toimisloogika	Turupõhine lähenemine, valdkonnapõhine tegevusjaotus	Koostöövõrgustike põhine lähenemine, lähimus (subsidiaarsus)
Poliitikaeesmärgid	Tõhusus, head tulemusnäitajad	Kodanike rahulolu, poliitika mõjus
Legitimeerimisviisid	Pigem väljundipõhine ja subjektikeskne, subjektikeskne või abstraktne	Pigem sisendipõhine, subjektikeskne või performatiivne
Peamised legitimeerivad sõnumid	Efektiivsus, tulemuslikkus, ekspertteave, tõhus ressursikasutus	Kaasatus, koostöö poliitika sisendina, avatus, konsensuslikud otsused

Allikas: autorite koostatud Hood 1998, Osborne 2006; Scharpf 2003 ja Blühdorn 2009 põhjal

5. EMPIIRILISE ANALÜÜSI METOODIKA

Legitimeerimine on kommunikatiivne protsess ja sõltub eri toimijate omavaheelistest suhetemustritest. Seetõttu on valitud kvalitatiivne uurimismetoodika, mis võimaldab süvitsi uurimist ja annab analüüsimisel vajalikku tõlgendusruumi. Kogu-

tavad andmed on enamasti sõnalised, sümbolilised või pildilised omadused, mis võimaldavad uuritud juhtumite alusel luua avaramat arusaama ja sotsiaalseid nähtusi tõlgendada (McNabb 2010: 225). Legitimeerimine ei ole numbriliselt mõõdetav objektiivne väärtus ning seega on teooriatel legitimeerimist mõtestav ja tõlgendav roll, samuti loovad teooriad aluse empiirilise analüüsi uurimisraamistiku kujundamisele. Teooriaosas käsitlesime legitimeerimist riigivalitsemise kontekstis ja operationaliseerisime selle erinevate legitimeerimisfookuste raamistikuna, millest lähtub empiiriaosa analüüs.

Juhtumid on esmalt kirjeldatud sekundaarandmete pinnal ehk teostatud dokumendianalüüs, mida on seejärel trianguleeritud intervjuudega. Peamiselt on käesoleva töö analüüsiosa allikateks primaarandmed ehk intervjuud 10 ametnikuga. Käesolevas uurimistöös on kasutatud sihiteadlikku valimit ning lumepallimeetodit. Mõlema reformi puhul sai seaduseelnõust lähtudes võetud ühendust ametnikega, kes peamiselt eelnõu valmimisse panustasid. Nendega suheldes ja neid intervjuerides selgusid ka edasised ametnikud, kellega oli reformi legitimeerimise ja kommunikaatsiooniprotsessi uurimiseks otstarbekas intervjuu läbi viia. Kuna mõlema poliitikavaldkonna reformiprotsess oli pikk, intervjueriti mitut ametnikku, kes olid ka varasemate reformikatsetuste juures osalised olnud ja oskasid reformi erinevaid perioode legitimeerimise seisukohast võrrelda. Intervjuerimisel oli kasutusel poolstruktureeritud intervjuu meetod. Kummagi reformi kohta sai koostatud juhtumipõhine intervjuuküsimustik. Uurimust on kindlasti võimalik ja asjakohane täiustada ka teiste osapoolte nagu poliitikute ja huvirühmade esindajate sisetoomisega, aga eeskätt legitimeerimise kui strateegilise ja regulaarse kommunikatiivse tegevuse uurimisel sai ametnike näol valitud sihtrühm, kes igapäevaselt reformide sisulise edasiviimisega kõige vahetumalt tegeles ning kogu protsessiga ka kõige paremini kursis oli.

Kasutasime kvalitatiivse suunatud sisuanalüüsi meetodit ja nii induktiivset avatud koodidega kui deduktiivset suletud koodidega kodeerimistehnikat. Kvalitatiivne sisuanalüüs arvestab tekstide kommunikatiivset konteksti ja püüab leida ning omavahel seostada need koodid ja kategooriad, mis võtaksid kokku analüüsitava teema kesksed ja uurimisküsimuste seisukohast olulised tähendused (Mayring 2000). Kodeerimise eesmärgiks on teksti põhjalik uurimine ja nii tekstisisese kui ka erinevate tekstide tähenduste ning omavaheliste seoste mõistmine (Ezzy 2002: 84). Avatud koodidega dokumendianalüüsi käigus leidsime peamised koodid ja nendest moodustuvad kategooriad, millele juhtumite kirjeldusel tugineda ja mida intervjuude analüüsil kasutada. Primaarandmete analüüsil on käesolevas töös kasutatud peamiselt deduktiivset suletud koodidega kodeerimist vastavalt teoreetilisele raamistikule ja dokumendianalüüsist leitud koodidele. Suletud koodidena kasutasime märksõnu, mis eelpool toodud tabelites vastavaid legitimeerimisvalikuid ja valtsemisparadigmasid kirjeldavad. Suunatud sisuanalüüs tuginebki varasemalt loodud raamistikul ja võimaldab enamiku koode ning kategooriaid juba enne andme-

analüüsi teooriast tuletada. Et uurimisküsimused põhinevad teoreetilisest osast tuleneval alusraamistikul, kasutasime koodide ja kategooriate loomisel teoreetilist alusraamistikku kui analüütilist mudelit.

6. EESTI AVALIKU TEENISTUSE REFORMI JA HALDUSREFORMI LÄBIVIIMINE

Legitimeerimise uurimiseks Eesti praktikas valisime kaks avaliku sektori struktuurireformi, et uurida, kuidas ja millele tuginedes valitsus põhjendab ja selgitab institutsionaalse ülesehituse ja korraldusloogikate muutmist. Nendeks on viimaste valitsuskoosseisude suuremad avaliku sektori struktuurireformid, avaliku teenistuse reform ja haldusreform, mis on valdkonnaülesed, puudutavad valitsemiskorralduse põhitahke ja sobivad legitimeerimispraktikate analüüsiks. Mõlemat reformi on kavandatud üle 15 aasta ning kuigi reformiprotsess oli mõlema puhul kumuleeruv ja kokku väga pikk, siis nüüdseks on mõlemad seadused vastu võetud ja jõustunud. Seega annavad need juhtumid võimaluse analüüsida legitimeerimise tähendust suuremahuliste reformide kujundamise ja rakendamise kontekstis.

Juhtumina vaadeldav avaliku teenistuse reform sai alguse sellest, et vana süsteem toimis kohmakalt. Avaliku teenistuse kujundamisel on üheks oluliseks valikuks arvestada karjäärisüsteemi või positsioonisüsteemi alusloogikat. Karjäärisüsteem tugineb Weberi ratsionaal-legaalsele bürokraatiakäsitlusele ja on oma olemuselt hierarhiline: inimene siseneb madalamate kvalifikatsiooninõuetega ametikohale ning hakkab vastavalt oma töösooritustele ja ametialasele arengule edasi liikuma. Kuna süsteem pakub mitmeid võimalusi ja motivaatoreid ametialaseks edasilikumiseks ning vastavalt ka ametihüvede kasvu, siis ei ole ka personalivoolavus suur. Tavaliselt jääb siin ametnikukarjääri valinud inimene avalikku teenistusse kogu eluks (Bossart, Demmke 2003: 15, 16). Karjäärisüsteem nagu Weberi bürokraatiamodelgi on üsna jäik ja reglementeeritud, aga samas peaks olema tõhus, selge ja motiveeriv. Positsioonisüsteem tugineb aga rohkem uue avaliku halduse ja osalt isegi valitsetuse põhimõtetele: riik ei loo eraldi ametnike koolitamise organisatsioone, vaid avalikus teenistuses saavad tööle asuda need, kel on selleks soovi ja ka vähemalt mingil määral ametikohale vastav haridus (Roots 2000: 84). Ametikoha keskmis on positsioonisüsteemis ametikoht ise oma spetsiifiliste ülesannete ja nõuetega. Nagu eelnevast järeldada võib ja avaliku teenistuse praktika ka näitab, siis positsioonisüsteemides on tavaliselt paremini tagatud ka läbipaistvus ja teabe liikumine, tänu millele valitsejad ja valitsetavad on tihedamas kontaktis ja võim on legitimeeritsem.

Esimene iseseisva Eesti avaliku teenistuse seadus (ATS) jõustus 1996. aastal, aga juba 1997. aastal lõi valitsus haldusreformi komitee, mille eesmärgiks sai areneda välja avaliku teenistuse kontseptsioon. Senise probleemina nähti tehnokraatlikku ja üsnagi organisatsioonikeskset praktikat. Huvirühmade kaasamine oli nõrgal tasemel ning uurimused ja analüüsid, mis sel ajal avaliku teenistuse töö kohta tehti, olid ainult tehnilist laadi ja sisulised arenguküsimused jäid uurimata ning käsitlemata.

(Haav 2001: 321) Institutsionaalse ülesehituse osas oli esimene ATS pigem karjäärisüsteemile üles ehitatud. Ametnikud olid jagatud vanem- ja nooremteenistujate põhigruppidesse ning vastavalt nendele gruppidele korraldati perioodilist atesteerimist (avaliku teenistuse seadus 1995). Uus eesmärk oli luua tõhus ja samas avatud ning paindlikum süsteem, mis võimaldaks rohkem eri osapoolte koostööd nii valitsusinstitutionide seas kui ka välispartneritega.

Kuigi ATSi täiendamine või uue ATSi loomine oli vahelduva eduga päevakorras nii 1997., 2001. kui ka 2008. aastal, siis uut seadust selle pika aja jooksul vastu võtta ei õnnestunud. Aastal 2012 võeti uus avaliku teenistuse seadus siiski vastu ja see jõustus 1. aprillil 2013. Kuigi seaduseelnõu ja selle rakendusaktid olid eelneva seaduseelnõuga väga sarnased, siis varasemalt menetlusest väljalangenud seaduseelnõu võeti nüüd vastu. Legitimeerimise mõjutegurite ja fookuste uurimine võimaldab analüüsida, miks samasugused eesmärgid ja suuresti sarnased eelnõud varasemalt menetlusest välja langesid ning 2012 lõpuks siiski vastu võeti.

Haldusreformi nime all oli Eestis sisuliselt juba alates taasiseseisvumisest keskendunud haldusterritoriaalsete muudatuste elluviimisele, mille eesmärgina on peamiselt deklareeritud halduskulude vähendamist ning avalike teenuste kvaliteedi tõstmist. Reformikavadega hakati põhjalikumalt tegelema 1997, mil Vabariigi Valitsuse korraldusega loodi haldusreformi komisjon, mille ülesandeks sai töötada välja terviklik haldusreformi kontseptsioon ja teha ettepanekuid riigihalduse üldaluste täiendamiseks, valitsusasutuste (sh riigi kesktasand ja kohalik tasand) suhtluse korraldamiseks ning territoriaalse halduskorralduse kontseptsiooni ja rakendusviimiste väljatöötamiseks. Protsess kujunes aga pikaks.

Alates sellest ajast on peamised suuremad reformikavad ja -katsed olnud regionaalminister Toivo Asmeri kava 2000. aastal, mida siseminister ei toetanud liigse ambitsioonikuse ja samas pinnapealse tegevuskava tõttu. Siseminister ei pooldanud reformi läbiviimist enne 2002. aasta valimisi ja kuna ka teiste ministeeriumidega kooskõlastamisprotsessis leiti reformikavast palju puudusi, siis Asmeri kava rakendamisele ei läinud. Samuti olid tugevalt vastu kohalike omavalitsuste esindajad, kes ei pidanud reformikava põhjendatuks ega piisavalt töökindlaks. Ka Mart Laari valitsuse algatus alustada samal aastal alt üles meetodil ehk maavanemate ettepanekute põhjal uut haldusreformi katset ei õnnestunud. Kuigi maavanemad koostasid kokkuvõtte ja andsid ettepanekuid, siis need ei erinenud varasemast ja Reformierakond reformi läbiviimist ei toetanud. (Õunapuu 2007)

2003. aastast seadis uus valitsus haldusreformi läbiviimise taas üheks prioriteetseks küsimuseks ja tõi selle temaatika üsna ruttu päevakorda tagasi. Suurema reformikava takerdumisel kasutatud vabatahtlike ühinemiste soodustamist võis osaliselt pidada toimivaks, kuna 2005. aastal ühines rekordarv omavalitsusi, samas ei jõutud reformiga nii kaugele, nagu oli loodetud. 2007. aastal oli regionaalministri Vallo Reimaa reformikava jällegi esialgu liiga üldsõnaline, selle edasiarendamisega ei jõutud piisavalt kaugele, sest aastal 2009 astus ametisse juba uus valitsus ja regionaalministriks sai Siim Valmar Kiisler.

Kiisleri tõmbekeskuste reform tõusis taas poliitika päevakorras esiplaanile ja Kiisler oli ka piisavalt kaua järjest ametis, et reformi eest vedada. Siiski ei kogunud tema reformiplaan piisavalt poliitilist toetust ning ministeeriumidevahelisel kooskõlastusel see heakskiitu ei saanud. Peamine kriitika seisnes selles, et haldusreformi kaval puudub sisuline jätkusuutlikkus ja fookuses on vaid piiride nihutamised. Seejärel algatas Kiisler 2013. aastal omavalitsuskorralduse reformi seaduse eelnõu koostamise, aga seegi ei leidnud piisavalt suurt poolehoidu, peagi astus ametisse ka uus valitsus.

2015. aastal ametisse astunud valitsus seadis haldusreformi taas prioriteediks ja seadis eesmärgiks laiema riigireformi. Haldusreformi läbiviimine kirjutati koalitsioonilepingusse täpsemalt kui kunagi varem ning reformi poliitiline koordineerimine viidi peaministri juhtimise alla, mis tegi peaministri otseselt vastutavaks reformi õnnestumise eest. Samuti sätestati aluspõhimõtted, et luuakse kriteeriumid, mille alusel omavalitsuste võimekust hinnata ning vastavalt neile peavad omavalitsused ühinema määratud tähtjaks või vastasel juhul viib ühendamise läbi Vabariigi Valitsus. Kokkuleppega kinnitati ka uue rahastamismudeli väljatöötamine, KOV ülesannete analüüsimine ja täpsustamine, KOVide autonoomia ja rolli suurendamine, senise planeeritud ühinemistoetuse kahekordistamine ja mitmed regionaalinvesteeringute valdkonnad (Vabariigi Valitsus 2015) Esimest korda 19aastase reformiprotsessi jooksul sai haldusreformi seaduse eelnõu ka valitsuselt kooskõlastuse ning võeti vastu ka Riigikogus. Haldusreformi puhul on sarnaselt avaliku teenistuse reformimisega samuti nähtav, et protsessi jooksul on enamik nüüdseks heaks kiidetud ideedest juba läbi käinud, aga varasemalt ei õnnestunud neile leida piisavalt suurt toetust. Ka selle juhtumi põhjal on asjakohane analüüsida, kuidas edukaks osutunud reformiprotsessi legitimeeriti, millele toetuti ja mida peavad seaduse loojad õnnestumise põhiteguriteks.

7. LEGITIMEERIMISVIISID OSALEJATE KÄSITLUSES

7.1. Avaliku teenistuse reform

Avaliku teenistuse reformi legitimeeriti väljundipõhiselt, aga see ei olnud pakutavaid lahendusi arvestades kerge: reform ei olnud oma sisult kaasatavate osapoolte seas populaarne ega mugav poliitiline samm: ametnike hüvesid ja sotsiaalseid garantiisid vähendati tunduvalt ning mitmed reformist otseselt mõjutatud osapooled ei andnud esialgu nendele alusideedele oma heakskiitu. Seejuures jäi esialgu puudu arvestatavast ekspertteabest reformi sisendina. Alles aja jooksul viidi läbi mitmeid uuringuid, millele toetuda (Haav 2001; OECD 2002; Justiitsministeerium 2007 SIGMA 2009; OECD 2011). Ka Scharpf (2003) rõhutab, et süsteemi headus või puudused ei muuda veel legitiimseks seda, kuidas institutsioone reformima hakatakse. Väljundipõhisel legitimeerimisel on oht jääda retoorilisele tasemele, kus kiire tegutsemisvajadus tuuakse kogu ekspertteabest ja sisulistest põhjendustest ettepoole. Nii juhtus esialgu ka avaliku teenistuse reformiprotsessis, kui sisulised teadmised ja

uuringud muudatuste põhjendamiseks veel puudusid. Võrreldes haldusreformiga on siin erisusi. Haldusreformi osas tellis ministeerium ise uuringuid, et oma sõnumeid ekspertse sisendiga toetada ja parimaid lahendusi leida. Avaliku teenistuse osas andis esialgu soovitusi uue kontseptsiooni loomiseks kokku kutsutud komitee ning hiljem tegid paar ametnikku ise õigusvõrdleva analüüsi. Ekspertide kaasamise osas leidsid ametnikud, et ei olnud väga kedagi kaasata, sest nende küsimustega, mida uue ATSiiga lahendada tuli, polnud keegi süvitsi tegelnud.

Mitmed pidepunktid tulid rahvusvahelistest analüüsides, mis tuvastasid probleeme ja nentisid, et süsteemi tuleb uuendada. Siiski olid need pigem pinnapealsed ja palju sisendit ei andnud, peamiselt oli üldine soovitus rohkem positsioonisüsteemi elemente rakendada. Kuigi käidi ka õppereisidel Hollandis, Taanis, Soomes, Norras ja Rootsis, ei olnud ametnike sõnul ka nende riikide praktikast peale mõne hea näite ja kogemuse väga palju üle võtta ning Eesti pidi iseseisvalt alustama oma avaliku teenistuse ülesehitamist. Üldiselt tõdesid ametnikud, et aktiivsem suhtlus mitmete osapooltega toimus reformi hilisemas faasis, kui eelnõu oli juba valmis ning osapoolte ettepanekud ja arvamused enam sisuliselt eelnõu alussuundi ei muutnud. Suures osas keskenduski avaliku teenistuse süsteemi legitimeerimine Eestis sõnumile, et vana süsteem on ajale jalgu jäänud ning tuleb liikuda edasi suurema avatuse ja läbipaistvuse kui soovitud väljundite poole.

Kui see meile tuli, siis võtsime puhta lehe, panime teemad ja küsimused paika, võtsime igasugused EL-i soovitusid siia juurde ja siis hakkasime selle pinnalt nullist pihta. Tegime õigusvõrdleva analüüsi ja selle analüüsi pinnalt oli meil siis ka ministriga palju nõupidamisi ja sealt tulidki suunised, et mis suunas me lähme, mis on prioriteet ja mis mitte. Tegelikult tehti ikkagi ametnike seas ära see eelnõu. Peale personalijuhtide sellist laiemat väljapoole suhtlemist ametnikega ei olnud. Mul ei ole meeles ühtegi sellist näidet, et me oleks väljast tulnud arvamuse pinnalt pidanud eelnõud ümber tegema või muutma. Pigem oli selgitustööd. (Ametnik)

Legitimeerimisfookuse osas võis avaliku teenistuse reformimisel leida kõige rohkem vastavusi abstraktse legitimeerimise tunnustele. Esialgu oma teadmistele, välisriikide praktikale ja hiljem ka analüüsidele tuginedes seadsid ametnikud ja minister peamised suunised avaliku teenistuse kujundamiseks. Samuti tugineti Euroopa Liidust tulnud soovustele ja OECD (2011) valitsemise raportile. Aluseks võeti üldisem suurem pilt ehk sisse kirjutati rohkem positsioonisüsteemi elemente, mis avardaksid avalikku teenistust, korrastaksid seda toimiva praktika kohaselt ja kaasajastaksid kogu süsteemi vastavalt valitsemise laiema jätkusuutlikkuse taotlusele. Protsess oli ekspertteabel põhinev ja vormiliselt korrektne ning läbipaistev, kõik alusmaterjalid on kättesaadavad. Abstraktse legitimeerimise tunnusena oli legitimeerimisprotsessis näha ka üldisest laiemast süsteemist ja taustakontekstist tulenevaid mõjutusi: viidati vajadusele liikuda samas suunas, nagu Euroopa mitmed riigid olid juba läinud ning rakendada tugevamalt positsioonisüsteemi. Samuti töid ametnikud välja, et lisaks sellele oli Eestis ka äsja vastu võetud uus Töölepingu-

seadus, mille kohaldumisala ATSi suhtes muutus ja see tõi esile avaliku teenistuse reformiprotsessi kiirendamise vajaduse. Seega olid muutused nii laiemas pildis kui ka Eesti süsteemis tugevad argumendid, millele toetuda.

Abstraktse legitimeerimise tunnusena olid formaalsed võimalused poliitika-protsessis osalemiseks lisaks kooskõlastusringi kaasatud osapooltele ka kõigil Eesti kodanikel, aga need ei osutunud eriti kasutatavateks kanaliteks. Osalusveebis oli võimalik avaldada oma arvamust ning ajaveebis esitada küsimusi. Eelnõu koostanud ametnikud pidasid ka blogi. Siiski tunnistasid nad, et aktiivsus jäi väga väikeseks. Mõned inimesed kirjutasid, nende hulgas mõned ajakirjanikud, aga veebipõhised küsimisvõimalused taanduvad peaaegu alati pigem suhtekorralduslikule tegevusele, kus ametnikud saavad juba tehtud küsijatele põhjendada ja selgitada. Üks ametnik tõi esile eelnõude infosüsteemi (EIS) kui tema sõnul suurepärase ja piisava kanali oma ettepanekute avaldamiseks. Siiski tuleb arvestada sellega, et suur osa n-ö tavakodanikest aga ei teagi, et neil on võimalus seal oma ettepanekud teha või kui teavad, siis menetlusprotsessi mõistes kõrvalise isikuna ei julge paljud seal sõna võtta. Ametnike sõnul väljastpoolt riiklikke institutsioone ja esindusühendusi sisulisi ettepanekuid ei tulnudki. Ka meedias kajastati avaliku teenistuse reformi üsna vähe ning teave jäi sisu mõttes pinnapealseks. Paar intrigeerivamat teemat nagu ametnike arvu vähendamine ja nende palkade avalikustamine tõusid rohkem esile, aga reformi eesmärgi ega poliitikavalikuid keegi otseselt ei käsitletud. Meedias poogiti külge hoopis populistlik loosung riigi kulude kokkuhoiust kui reformi eesmärgist, mis aga ei tõele ei vastanud ja tekitas vaid infomüra. Seega ei olnud laiemal avalikkusel informeeritus piisav, et nad oleksid sisuliselt saanud reformiprotsessis osaleda.

Avaliku teenistuse reformimisel oli mõningaid näiteid ka performatiivsest lähenemisest. Sisuliselt kõige tihedam ja tulemuslikum koostöö oli ATSi loomisel üleriigiliste esindusliitudega ja põhiseaduslike institutsioonidega. Intervjueeritud ametnikud kinnitasid, et reformiprotsessi seisukohast ei olnud vajalik rohkem osapooli kaasata. Seega oligi tagatud küll sisuline koostöö mitme toimijaga, aga samas piiratud ka kaasatavate osalejate hulka. Kuna avalik teenistus on mõneti spetsiifiline teemavaldkond, siis võib eeldada, et poliitilise osaluse piiramisest ei saa selle juhtumi puhul rääkida, sest huvi oli vähene. Siiski ei saa arvestamata jätta, et ATSi loomise ajal oli Eestis 28 000 ametnikku, kes kõik olid otsene reformi sihtrühm, nende seas ka KOVides töötavad ametnikud, kus seaduse rakendusküsimustes jäeti suurem otsustamisvabadus ja tekkis ka suurem segadus. Intervjueeritud ametnikud tunnistasid, et leidis osapooli, kes enda arvates oleks pidanud ka kindlasti kaasatud olema, aga reformiga seotud ametnike arvates see tingimata vajalik ei olnud. Nii võib avaliku teenistuse reformi üldiselt pidada pigem abstraktse legitimeerimise näiteks. Huvitav on seejuures asjaolu, et kuigi ametnikud nägid, et osaluskanaleid kasutatakse vähe ja isegi tõesid, et olid mõned osapooled, kes oleksid võinud kaasatud olla, ei võtnud nad midagi ette, et rohkem teavet jagada ja ise proaktiivsemalt diskussiooni algatada. Selline suhtumine kirjeldab üsna tehnokraatlikku valitsemiskultuuri, kus abstraktsem tasand võimaldab kiiremat ja tõhusamat „omiette“ tegutsemist ja mõõdetavate näitajate poolest hea poliitikatulemus peaks sellist tegutsemislaadi õigustama.

Avaliku teenistuse kujundamine võibki mõneti tunduda väga spetsiifiline teema, sest kuigi see mõjutab arvuliselt paljusid inimesi ja riigi institutsionaalset ülesehitust ning toimimist, ei ole sellest otseselt mõjutatud sihtrühmade osakaal ühiskonna üldises pildis eriti suur. Haldusreform aga puudutab otseselt või kaudselt iga inimest ja see on kindlasti üks neist poliitikatest, mida kaasamise hea tava (Riigikantselei 2014) järgi peaks liigitama kogu ühiskonda mõjutavaks poliitikaalgatuseks ning seepärast juhinduma ka põhimõttest, et väga laia mõjuga otsustusprotsessis peab olema ka laialdasem osalusvõimalus poliitika kujunduse kõigis etappides.

7.2. Haldusreform

Haldusreformi legitimeerimist ja poliitikaprotsessi etappe analüüsid selgub, et legitimeerimine on samuti väljundile orienteeritud. Peamise argumentatsiooniliinina on räägitud analüüside tulemusest, ekspertkomisjoni loodud kriteeriumidest ja mastaabiefekti ratsionaalsusest. Kõik seni tehtud uuringud ja analüüsid näitavad, et praegune kohaliku tasandi halduskorraldus ei ole jätkusuutlik ja omavalitsused ei suuda täita neile seadusega (põhiseadus, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus) ette nähtud kohustusi. Kohaliku elaniku kui kodaniku jaoks tähendab see omakorda halvemat elukvaliteeti ja avalike teenuste ebapiisavust. Kuna reformi käigus saadavad ühinemistoetused (sh vabatahtliku ühinemise vóorus isegi kahekordsed toetused) võimaldavad kohalike arendusinvesteeringute kiiremat teostamist, siis paraneb ühinemiste tulemusena tõenäoliselt ka elukeskkond. Uuringud ja analüüsid on käsitletavad poliitika sisendina, aga kui haldusreformi protsessi lähemalt vaadata, siis oli kuni viimaste aastateni ekspertse sisendi osas suur puudus. Kuigi ametnikud käisid välisriikide halduskorralduslike süsteeme uurimas, siis üsnagi erinevatest praktikatest Eestis nende sõnul midagi arvestatavat rakendada ei saanud. Mitmed aja jooksul tehtud reformikavad ei leidnud toetust just sel põhjusel, et need olid pinnapealsed ja nende toimimises kaheldi. Kui analüüsida reformi legitimeerivaid sõnumeid, mis viisid protsessi õnnestumiseni või vähemalt tugevalt panustasid sellesse, siis põhinevad need peamiselt paari viimase aasta jooksul tehtud uuringutel (Geomedia 2013; RAKE 2015; Rahandusministeerium 2015). Seega on protsessis olnud aja jooksul legitimeeriva sisendi puudus, mille vajalikkust reformi edenemise käik hästi esile toob.

Põhiline argumentatsioon on ikkagi see, et omavalitsused lihtsalt peavad olema tugevamad ja selleks, et nad oleksid tugevamad, peab neil ikkagi olema mingisugune minimaalne suurus. Tahame me või ei taha, ka mujal maailmas on ikkagi enam-vähem samasugusele järeldusele jõutud. (Ametnik)

Loodud väljundipõhised argumendid olid haldusreformi põhjal tehtud uuringuid arvestades üsna tugevad. Selle kaudu, kuivõrd parem on kogu süsteem nii indiviidi kui kohaliku kollektiivi jaoks, loodi reformile ka laiemat kuvandit. Isegi sundliitmiste etappi legitimeeriti parema ja kvaliteetsema väljundi ning reformi

teostusvajaduse kaudu üsna jõuliselt ning seekaudu on ka see potentsiaalselt konfliktne idee laiemat heakskiitu või vähemalt aktsepteerimist leidnud. Nii ühinemiskonsultandid kui ka igas maakonnas korraldatud seminarid on lähtunud ekspertide töö käigus leitud efektiivsetest kriteeriumidest ning edasised kommunikatiivsed tegevused on olnud pigem üksikküsimuste või rakendusvõimaluste arutamised. Legitimeerimisele on haldusreformi protsessis keskendutud samuti pigem hilisemas faasis, kui poliitiline kokkulepe ja otsus oli juba tehtud, ekspertkomisjonid loonud ja eelnõu suures osas kirjutatud. Ministeeriumidel, erakondadel, fraktsioonidel ja omavalitsusliitudel on olnud protsessis suurem sisuline võimalus midagi muuta, aga kohaliku elaniku roll on olnud väike.

Laiema avalikkuse arvamus piirdus sisendifaasis peamiselt nelja arvamusküsitlusega, mis viidi läbi 2013. aasta mais, 2013. aasta septembris, 2014. aasta märtsis ja 2015. aasta novembris. (Kaldaru 2015) Seejuures on oluline märkida, et toetus ei olnud nende kolme analüüsi aasta jooksul kasvanud, pigem oli kindlate toetajate arv kahanenud. Intervjueeritud ametnikud keskendusid üldiselt poliitika sisendist rääkides ekspertkomisjonile, uuringutele, analüüsidele ja ministri tegevusele, aga leidsid, et elanikkonna arvamusküsitlused võivad ka kaudselt reformi sisendiks olla. See kõik toimub aga pigem siiski väljundipõhise legitimeerimisena: kohalikel omavalitsusel oli seaduslik kohustus arvamusküsitlus läbi viia, aga selle vorm ja täpsemad sisuküsimused olid nende enda valik. Seega määras kohalik omavalitsus tegelikult kodanike võimaluse arvamus avaldada ning otsustada selle üle, kas tahetakse statistilist „pooldan vs. ei poolda“ või sisulisi ettepanekuid, mida poliitika sisendina arvesse võtta. Arvamusküsitlus oli küll kohustuslik, aga selle tulemus ei olnud omavalitsuste otsustele siduv ega määrav. Seega ei tegeletudki eriti kodanike sisendiga, vaid see hajus analüütilisemate argumentide kõrval ära Intervjueeritud ametnikud kinnitasid, et üldjuhul on omavalitsustele väga oluline legitiimselt tegutseda ja rahva mandaati arvesse võtta, aga kui mingil ebaratsionaalsel alusel on hääletustulemus põhjendamatu negatiivne (näiteks populistliku vastutöö tulemusena), siis võtab volikogu endale siiski vastutuse otsustada selle kasuks, et omavalitsus oleks tulevikus jätkusuutlikum üksus ja kodanikele kvaliteetsem elukeskkond.

Eesti ei ole jah sinnamaani veel jõudnud, et meil omavalitsustes oleks selline algatus ja ka omavalitsusliidud ei ole Eestis niivõrd tugevad, tõsist planeerimis- ja arendustegevust nende liitude tasandil ei ole. Seal on ka hästi palju oma huvide nimel võitlemist. Tuli igas stiilis ettepanekuid, mida ei saa arvesse võtta. Riik ei ole ka nii kaasav aparaat, et me lähme seminaridele ja siis ütleme, et okei, lähme nüüd kirjutame koalitsioonilepingu ümber. Meil ei oleks sellist ressursi, et igale mõttele, mis pähe tuleb, teha kohe detailne rakenduskava ja siis hakata 10 ideed võrdlema. Me ikka liigume üldiselt üksikule. (Ametnik)

Legitimeerimisfookuse poolest võib haldusreformi liigitada pigem performatiivselt legitimeeritud poliitikaks. Performatiivne legitimeerimine seob subjektiivset ja abstraktset lähenemist ning püüab otsida tasakaalu eri aspektide vahel.

Nii on ka haldusreformi puhul mitmeid subjektikeskseid ning abstraktse legitimeerimise tunnuseid. Haldusreformi puhul on subjekte mitmel erineval tasandil. Suuremas plaanis legitimeeriti reformi üleriigiliste omavalitsusliitude ja maakonna tasandil, detailsemas plaanis olid legitimeerimise fookuses aga kohalikud omavalitsused ning sealsed kolm tähtsat osapoolt: kohalik omavalitsus, kodanik ja ettevõtja. Peamiselt keskendus kogu reformialane kommunikatsioon poliitikutele ja üleriigiliste ning maakondlike omavalitsusliitude tasandile. Maakondlikele seminaridele kutsuti kokku kõikide maakonna KOVide esindajad ja tähtsamad ettevõtted ning olulised arendusüksused. Kohalike omavalitsuste huvide esindatus sõltus aga väga suurel määral sellest, millise hoiaku oli võtnud omavalitsusjuht, kui suurel määral ja millises etapis otsustas KOV rahvast kaasata ja kuidas seda läbi viia. Intervjuud kinnitasid sama probleemi, mis ka avaliku teenistuse subjekte osas esile tuli, et omavalitsusliidud olid KOVide esindajatena nõrgad ja mitte piisavalt representatiivsed. Nende kõrval on poliitiliste toimijate hääl palju tugevam ja seetõttu keskendutakse ka haldusreformi legitimeerimisel tugevamalt poliitilistele subjektidele. Hilisemas järgus on rakendamisalastes küsimustes jälle võimalik rohkem ressursi suunata KOVidele ja nende esindusühendustele.

Haldusreformi protsessis võis näha ka mitmeid abstraktse legitimeerimise näiteid. Kõik haldusreformi puudutav on koondatud ühele veebilehele, mis on kogu avalikkusele kättesaadav ja kergesti leitav. Veebilehel on uudiseid nii praegusest reformiprotsessist kui ka varasemate reformikatsete kirjeldused ja läbiviidud uurinud. Samuti on seal kättesaadav seaduseelnõu tekst, reformi eesmärgid ja ajakava. Ühinejatele on kättesaadavad kõik vajalikud dokumendid ja ka ühinemiskonsultantide kontaktid. Loodud ja veebiversioonis loetav on samuti ühinemise käsiraamat, kuhu on ka koondatud vastused korduma kippuvatele küsimustele. Nii suuremat tervikpilti kui ka detailsemaid küsimusi käisid ministeeriumi nõunikud selgitamas ka kõigis maakondades. Seejuures oli aluseks ekspertkomisjonis väljatöötatud suurem tervikpilt ning ratsionaalsed argumendid elukvaliteedi tõusust nii KOV võimekuse kui ka senise kogemuse analüüside pinnalt. Formaalsed võimalused kaasarääkimiseks ning arvamuse avaldamiseks loodi samuti võimalused. Kõigil eri toimijatel oli ja on endiselt keske veebilehe kaudu võimalus Rahandusministeeriumiga ühendust võtta. Haldusreformi teemadega Rahandusministeeriumis määrati tegelema peamiselt üks kommunikatsioonispetsialist, kes vastutab kogu info kättesaadavuse ja läbipaistvuse juures ka kogu infovahetuse sujuvuse eest. Kuigi võimalused on loodud, siis tunnistas ametnik siiski, et laiem avalikkus neid kanaleid väga ei kasuta või kui kasutavad, siis on küsimused tihti nii detailsed, et nad tuleb edasi suunata oma valla- või linnavalitsuse poole.

Samas on aga selgelt eristatavad need tunnused, mis haldusreformi legitimeerimise protsessi subjektikesksest ja abstraktsest eristavad. Peamiselt on nendeks kliendipõhisus, ebfunktsionaalse osaluse piiramine ja mainekujunduslik lähene mine. Valitsus kaasas reformiprotsessi peamiselt eksperdid ja nii üleriigilised kui maakondlikud omavalitsusliidud. Laiem kaasatus sõltus nii KOVide kui poliitiliste toimijate enda aktiivsusest ning sellest sõltus ka kohalike elanike võimalus poliit-

tika protsessi mõjutada. Arvamusküsitluse korraldamine ja sisu oli KOVide endi otsustada ning samuti see, kuivõrd nad rahva arvamust poliitiliste otsuste tegemisel arvesse võtavad. Seega on poliitikaprotsessis justkui laialdased osalusvõimalused olemas, aga poliitiline sisend on otsustaja kontrollida. Selle kaudu piiratakse funktsionaalselt ebavajalikku osalust, et poliitikaprotsess ei aeglustuks liigselt ega tähelepanu keskenduks ebaratsionaalsete äärmuste arutlemisele. Haldusreformi teostamiseks määrati juba koalitsioonilepingus üsna lühike aeg ja seega ongi performatiivne lähenemine tõenäoliselt ainuke variant, kuidas tagada olulistele osapooltele legitiimne ja samas efektiivne reformiprotsess.

Performatiivne legitimeerimine rõhutab ühe olulise osana poliitikatulemit, mis vastab kodaniku ja ka teiste toimijate kui klientide ootustele ja vajadustele. Seda legitimeerimisviisi võib vaadelda ka kui mainekujunduslikku lähenemist, mis loob kodanikule kui kliendile positiivse kuvandi poliitika väljundite osas. (Blühdorn 2009: 45) Haldusreformi puhul oli heaks näiteks sõnum tulevaste ühinenud omavalitsuste võimekusest ja parematest avalikest hüvedest, kusjuures selle kõige teostamiseks on omavalitsusel vabatahtlikult liitudes võimalus saada kahekordset ühinemistoetust, mille kasutuse osas on uuel omavalitsusel suur otsustusõigus. Sellised võimalused ja potentsiaalsete kohalike arenguinvesteeringute oluline kiirendamine on tugevaks argumentiks toimijate poolehoidu võitmisel. Samuti kirjeldasid ametnikud seda, kuidas nad reformi kommunikatsiooniprotsessis pidevalt õpivad, millised argumentid rohkem toimivad ning kogu reformiprotsessist parema kuvandi loovad – seegi on näide mainekujunduslikust legitimeerimisest.

Kokkuvõttes saab avaliku teenistuse reformi legitimeerimisel näha eeskätt abstraktset ja väljundipõhist rõhuasetust ning haldusreformi legitimeerimisel performatiivset ja väljundile orienteeritud rõhuasetust.

8. VALITSEMISPARADIGMAD LEGITIMEERIMISPRAKTIKAS

Hilismodernse demokraatia kontekstis toimiv riigihaldus on teoreetiliselt uue avaliku halduse käsitlesest edasi liikunud ning tulemuspõhise otsustusprotsessi ja struktuurilise efektiivsuse kõrval on olulisele kohale tõusnud ka koostöövõrgustikud kui riigi ja rahva lepitud ja lähendajad. Samuti on koostöövõrgustike põhine valitsemine paljude osapoolte ning kasvavate poliitiliste ootuste ja nõudluse kontekstis sisulisem ja legitiimsem riigihalduse viis (Osborne 2006). Analüüsitud juhtumites võib aga leida palju rohkem näiteid uue avaliku halduse tunnustest. Ametnikud rääkisid intervjuudes, et avaliku teenistuse reformi põhisuundade valik tulenes uue avaliku halduse põhimõtetest, avalike ja erasektori lähendamisest ja ATSi muutmisest TLSiga sarnasemaks. Samuti oli reformiprotsessis tuntav managerialiseeritud juhtimine: eelnõu koostamisel võeti peamiseks aluseks paari peamiselt ATSiiga tegeleva ametniku läbiviidud õigusvõrdlev analüüs, lähtuti ka Euroopa Liidu ja OECD soovitustest ning üldistest suundadest ja mõneti välisriikide praktikast. Teised osapooled kaasati peamiselt alles eelnõu kooskõlastamise etapis ning suurem

osa kogu kommunikatsiooniprotsessist anti Rahandusministeeriumi vastutusalaks. Eelnõu hilises etapis kohtus minister veel mitmete osapooltega, et kindlustada ühtne arusaam ning vajalik poliitiline toetus.

Kui võtta ükskõik missugune seadus, siis ametniku suurim hirm on mittekonstruktiivne kaasamine, sest see on närvide ja aja raiskamine. Seda me ju nägime, et karjäärisüsteemi elemendid ei toiminud vanas ATSiS üldse. Seadus oli hästi rangelt reguleeritud, aga tegelikult ei järginud seda keegi. Uus ATS püüdis eluga kaasa minna, rakendada uue avaliku halduse ideid, luua paindlikkust ja avatust ja läbipaistvust, mis on ka kõik avaliku halduse kesksed põhimõtted. Neid tuli arvesse võtta ja seadust kaasajastada, et see sobituks Eesti süsteemi. (Ametnik)

Haldusreformi puhul on samuti näha managerialiseeritud juhtimisstiili ja tuginemist ekspertteadmisele. Intervjuueritud ametnikud töid seejuures esile, et haldusreformi ministri ametikoha loomine ja tema süstemaatiline tegevus (ekspertkomisjoni kokkukutsumine, kohtumised, avalikud esinemised, 48 ettekannet) võimaldasid kogu reformiprotsessi tõhusat edasiliikumist. Peamiselt paar ametnikku ja mõned eksperdid tegelesid maakondlike seminaride läbiviimisega, mis on samuti märk reformiprotsessi ja legitimeerimise süsteemsest korraldusest. Lisaks on haldusreformi legitimeerimisel kohalike omavalitsuste võimekuse temaatika võimaldunud luua kuvandi riigist kui teenusepakkujast (nagu see uue avaliku halduse mudeli järgi tihti toimib): reformi väljundid peaksid olema kodanikule kui kliendile legitiimsed, sest kohalike omavalitsuste võimekuse kasvades paraneb ka avalike teenuste kvaliteet.

Lisaks oli uuele avalikule haldusele omase tõhususe ja reformiprotsessi efektiivsuse teemal mõlema reformi praktikas näha ka Eestis levinud suundumust: seadusloome on kiire. 2015. aastal leidis seaduste liiga kiire loomine kajastust nii meedias kui ka tuli arutlusele ka Riigikogus. Justiitsminister rõhutas, et kui 1990.-te alguses oli ülimalt kiire seadusloome protsess õigustatud ja hädavajalik ning samuti tuli seda kiirendada enne Euroopa Liiduga liitumist, siis nüüdseks on riigitasandi seadusloome olemas, toimib ja peaks aeglustuma. Seaduste masstootmine suurendab halduskoormust ega võimalda ühiskonnal piisavalt mõtestada seaduste mõjusid ning mõista tervikpilti. (Riigikogu stenogrammid 2015) Kuigi nüüdseks on Justiitsministeeriumi juurde loodud õigusloome nõukoda, siis nii haldusreformi kui avaliku teenistuse reformi protsessi pikalevenimisele vaatamata on seaduseelnõu (nimelt mitmete eraldiseisvate reformieelnõude) loomine olnud kiire protsess. Kiired protsessid aga lõhuvad terviklikkust, jätkusuutlikkust ega võimalda ametnike sõnul tegeleda sellisel määral legitimeerimisega, mis tagaks seaduse kvaliteetse tulemuse ja laiema legitiimsuse.

Mis on üks viga meie kiiresti seaduste tegemisel? Me teeme ad hoc muudatusi, me ei mõtle neid suurelt läbi. Me ei mõtle 30 aastat ette, sest me teame, et seadust on Eestis jube kerge kiirelt muuta. Küll me selle ära parandame! Aga see tekitabki

selle, et õigusloome protsess on hästi tihe kogu aeg. Sest me mõtleme pidevalt hästi lühiajalises perspektiivis. Me ei mõtle suures pildis, vaid oleme omadega ainult hõmses. (Ametnik)

Nii avaliku teenistuse seaduse kui ka haldusreformi osas oli kõigil soovijatel võimalus avaldada arvamust ja teha ettepanekuid osalusveebis. ATSi koostamisel pidasid ametnikud lisaks ka blogi ja haldusreformi puhul on loodud üks keskne ja kiiresti leitav veebileht. Samuti oli kõigil Eesti kodanikel võimalik seaduseelnõule ettepanekuid teha eelnõude infosüsteemis. Nagu ametnikud väitsid, kaasasid nemad kõiki enda arvates olulisi osapooli, aga mõlema reformi puhul tõid nad ka välja asjaolu, et leidis osapooli, kes tundsid ennast kõrvalejätuna ja oleksid eeldanud enda kaasamist poliitikaprotsessi. Siiski ei saa olemasolevate võimaluste põhjal valitsetuse käsituse rakendumist Eesti praktikas kinnitada kummagi analüüsitud juhtumi põhjal. Koostöövõrgustike töö ei olnud haldusreformi ja avaliku teenistuse reformi näitel sisendit loov protsess, vaid pigem infojagamine ja detailiküsimuste täpsustamine. Samuti toimus enamik võrgustikutööst poliitikakujunduse küllalt hilises etapis, kus reformi põhisuunad ei olnudki enam arutelu all. Universaalseid abstraktseid legitimeerimislahendusi ei saa pidada sisuliseks kaasamiseks. Valitsetuse käsituse ja põhimõtete praktiliseks rakendamiseks oleks vaja laialdast teavitustööd et kodanikud oleksid üldse teadlikud oma võimalustest ja teiseks on vaja ka seadusloomet samm-sammult muuta selliseks, et kodanikud näeksid oma ettepanekute mõju ning mõistaksid seekaudu poliitikaprotsessis osalemise otstarbekust. Üks intervjueeritud ametnik andis lühikese ja tabava hinnangu probleemile ja selle vajalikule lahendussuunale:

Siin tuleb võib-olla endale natuke tuhka pähe raputada, et miks me ei ole kodanikke õpetanud, kuidas seadusloome väljatöötamine käib. Tegelikult ongi seal ju väljatöötamiskavatsus, seejärel kirjutatakse valmis, siis peab toimuma kaasamine, siis toimub seaduseelnõu väljatöötamine ja siis toimub uus kaasamine. Aga inimestele tundub nii, et kohe kui midagi on paberile pandud, siis see on juba läinud rong ja enam ei saa midagi rääkida. (Ametnik)

9. KOKKUVÕTE

Legitimeerimine on riigivalitsemise oluline tööriist, kuna võimaldab nii avaliku võimu ja rahva kui ka eri valitsusinstiitutsioonide vahel luua usalduslikke koostöösuhteid. Riigi jätkusuutlikuks toimimiseks on vajalikud ka järkjärgulised institutsionaalsed uuendused, mis vastaksid ühiskonnas toimuvatele arengutele ja muutustele ning kodanike ootustele. Seejuures on oluline, et tänapäevases pluralistlikus ja keerukas hilismodernses ühiskonnas ei laiendataks demokraatlikke printsiipe lihtsalt näiliselt, vaid et poliitiline kommunikatsioon võimaldaks niigi teaberohkel ajal mõista valitsuse otsuseid sügavuti ning demokraatia sisuliseks süvendamiseks selles ka kaasa rääkida.

Käesolev artikkel uuriski avaliku sektori institutsionaalsete reformide legitimeerimist. Eesmärgiks oli selgitada Eesti viimase aja kahe suurema struktuurireformi näitel Scharpfi (2003) ja Blühdorni (2009) käsitlusi edasi arendades kujundatud legitimeerimisraamistikule, milliseid legitimeerimisviise ametnikud Eestis rakendavad ning millest lähtudes nad seejuures valikuid teevad. See võimaldas leida Eesti struktuurireformide praktika tugevad ning nõrgad küljed ja selle põhjal teha järeldusi ning anda soovitusi reformikujunduse ja legitimeerimise jätkusuutlikumaks muutmiseks.

Uurimistulemused näitavad, et kuigi Eesti reformipraktikas näevad ametnikud legitimeerimisel mitmeid olulisi rolle, ei ole reformide legitimeerimine Eesti praktikas eriti strateegiline. Reformid käivitatakse eeskätt poliitilise otsusega. Mõlema uuritud juhtumi puhul võis tuvastada mitmel katsel poliitilist huvi ja ka institutsionaalset vajadust reform läbi viia, aga sisuküsimustes ei jõutud enamasti kokkuleppele. Ka alahinnati ettevalmistust, analüüside ja ekspertiisi tähendust. Suuremate reformide puhul tähendab see mitmeid katsetusi, enne kui mõni edukaks osutub ja rakendatakse.

Ametnikud töid välja ajalise ressursi vajalikkuse, mis võimaldaks mitte ainult kitsalt ühele poliitikale keskenduda, vaid kogu muutuste läbiviimise vajadust laiemalt selgitada. Uuritud näidete osas tõidki ametnikud välja, et lisaks poliitilisele konsensusele aitas reforme lõpuks läbi viia ka nende ajaline kumuleerumine. Kui esialgu jäi legitimeerimisega ja ka arvestatavaid tugevaid sõnumeid puudu, siis ajapikku jõuti mõlema reformi osas teha rohkem uuringuid, suhelda rohkemate osapooltega või samade osapooltega lihtsalt rohkem, arutelda mõne olulise probleemküsimuse üle põhjalikumalt ja leida vajalikku üksmeelt. Siinkohal saab soovitada legitimeerimise kui reformi õnnestumise olulise komponendi jaoks teadlikult aega ja tegevusi kavandada, et see ei peaks juhtuma ebaõnnestumiste käigus teadmuse järkjärgult kokkukogunemise kaudu ning eelnõude loomiseks ei kulutataks läbimõtlematult palju ressursi.

Reformiprotsessides võib täheldada pigem uue avaliku halduse käsitlustest tulevaid tegutsemisviise. Valitsetuse põhimõtete ja koostöövõrgustike toimimine oli raskendatud, kuna paljude potentsiaalselt oluliste toimijate informeeritus ja organiseeritus ei olnud ametnike hinnangul koostöösuheteks piisavalt heal tasemel. Valitsetuse põhimõtete jõudmist Eesti seadusloomesse võib näha pigem dokumentatsioonis (Riigikantselei 2011), kus sätestatakse huvirühmade ja avalikkuse objektiivse informeerimise nõue, et nad mõistaksid poliitika eesmärki, lahendusvõimalusi ja suudaksid kaasa rääkida. Praktikas on seda aga oluliselt vähem ja pigem on siiski võetud aluseks uue avaliku halduse lähenemisele toetuvad tulemuspõhised ning funktsionaalse tööjaotuse printsiibid. Ka intervjuudest võis leida kinnitust, et pigem on ametnikel hirm ebakonstruktiivse ja ajakuluka kaasamise kui lõpptulemuse väiksema legitiimsuse ees. Reformiprotsess oli mõlema uuritud juhtumi osas üldiselt läbipaistev ja valitsus lõi formaalsed võimalused osalemiseks, aga sisulisemalt kaasati vaid kitsam ring olulisena tajutavaid toimijaid.

Eesti praktikas on reformiprotsessi legitimeerimine pigem väljundipõhine ja abstraktne või performatiivne. Legitimeerimisel keskenduti reformi tulemusele ja ratsionaalsele vajadusele: avaliku teenistuse reformimisel rõhutati tugevalt vana süsteemi aegumist ning esitleti uut, läbipaistvamat ja avatumat süsteemi kui analüüsitud ratsionaalset vajadust riigihalduse kaasajastamiseks. Haldusreformi puhul kõlas peamiselt sõnum sellest, kuidas uus korraldus on kõigile parem ja ühinenud KOVid on koos võimekamad täitma kohalike ootusi ja vajadusi. Mõlema reformi puhul olid oluliseks sisendiks ekspertteave ja analüüsid, mida võib pidada sisendipõhiseks legitimeerimiseks, aga need tekkisid alles aja jooksul, kui reformid olid juba mitu korda ebaõnnestunud ja ühiskonnas olid üha teravamalt üleval küsimused, mida ei saanud eirata. Seega oli taotlus esialgu mõlemas reformiprotsessis peamiselt väljundile ehk üldiselt paremale lõpptulemusele suunatud, sisend analüüside näol ja konkreetsed põhjendused piisava hulga uuringute pealt tekkisid reformiprotsessi üsna hilises etapis.

Abstraktne ja performatiivne lähenemine ei panusta subjektikesksega võrreldavalt riigi ja kodanike usaldussuhetesse ja poliitilise identiteedi tugevdamisse. Samuti on sisendipõhine legitimeerimine ja horisontaalse toimiva koostöövõrgustiku loomine võimalik siis, kui toimijad on piisavalt hästi organiseerunud ning ka huvitatud poliitikaprotsessis osalemisest. Eesti näited on aga üsna kaugel subjektikesksest lähenemisest ning analüüsitud juhtumite põhjal on selle peamiseks põhjuseks potentsiaalsete toimijate vähene informeeritus või liiga nõrk organisatsiooniline ülesehitus, et kellegi huve esindada. Seega on vajalik poliitiliste esindusorganisatsioonide ümberstruktureerimine või lisarahastamine, et neil oleks võimekust olla poliitikaloomes mõjukamad ja representatiivsemad toimijad. Samuti on oluline laiema avalikkuse parem teavitamine ja läbimõeldud teabekanalite kasutamine, et rahvas ei võõranduks halva informeerituse tõttu poliitilistest protsessidest ega kaotaks tahet neis osaleda.

Analüüsitud juhtumite puhul toimus peamine legitimeerimine ja kaasamine siis, kui seaduseelnõu oli juba valmis ja läks kooskõlastusringile. Intervjueeritud ametnikud pidasid seda piisavalt varajaseks etapiks ja rääkisid pigem liiga varajase kaasamise ebaefektiivsusest, mida tasuks vältida. Seetõttu ei olnud kummagi reformiprotsessi puhul soositud ka selliste horisontaalsete koostöövõrgustike tegevus, kus erinevate osapoolte arvamused ja ettepanekud poliitikale rohkem sisendit annaks. Siinkohal tuleks valitsusinstitutionide vahelise killustatuse ennetamiseks korraldada sisulisi arutelusid juba varasemates poliitikakujundamisetaappides, mitte hakata parandusi sisse viima alles valmis eelnõu tutvustamise käigus. Samuti oleks riigil ja valitsusvälistel osapooltel otstarbekas koostööd teha juba varasemas etapis. Seejuures on vastavalt kaasamise heale tavale oluline tagada huvide tasakaalustatud esindatus ja juhinduma peaks põhimõttest, et mida suurema mõjuga on otsus, seda suurem peaks olema osalusvõimalus poliitikaprotsessis juba võimalikult varases etapis. Samuti tõdesid ametnikud, et Eestis tavaks saanud kiire seadusloomeprotsess võimaldab poliitilisele otsusele kiiremini reageerida ning seaduseelnõu valmis teha, aga analüütiline pool, arutelud teiste osapooltega ning potentsiaalsete mõjude hindamine jäävad selle varjus nõrgaks.

Kokkuvõttes tõusevad esile kitsalt mõistetud efektiivsus ja madal refleksiivsus. Seda võiks iseloomustada 1990.-te kiirete reformide ajastu tüüpi mõtlemise inert-sina, mis tänases keskkonnas tekitab tihti tõrkeid. Madal kogemustest positiivse õppimise ja tegevuste ümberkujundamise võime tähendab, et sama tüüpi vead üha korduvad. Niisuguse olukorra ületamine oleks oluline samm edasi jätkusuutlikuma valitsemise suunas.

Analüüsi ja legitimeerimise alahindamine tekitab mustri, kus suuremate reformide puhul on tõenäoline mitmete algsete katsetuste ebaõnnestumine. See teeb uute suuremate reformide algatamise poliitikule riskantseks ning soosib kalduvust peenhäälestamise ja seda toetavasse suhtekorraldusse. Ülevõimendatud uue avaliku halduse paradigma efektiivsustaotlus viib nii ebaefektiivsuseni, sest reforme tuleb algatada mitu korda, kogumaks piisav hulk teadmust.

Esindusdemokraatiat toetavad subjektikeskset legitimeerimist on vähe, see on teatud mõttes ametnikele nähtav ja oluline poliitilise otsusena, samas jäävad selle tekkeviisid ning seos kodanike ja valimistega sageli vähenähtavaks. Hilisema legitimeerimise kitsas ajaaken tekitab samuti tõrkeid nii osalemisel, arutusel ja mõistmisel kui otsuste aktsepteerimisel.

Avaliku teenistuse reform ja haldusreform olid headeks näideteks, kus aja jooksul tehtud analüüsid ja kogunenud teadmus olid lõpuks oluline alus eduka reformikava koostamiseks. Seega oleks oluline analüüsitud juhtumitest õppida, et jätkusuutlike reformide läbiviimine eeldab kas pikemat ajalist ressursi või suurema hulga ekspertide kaasamist ning poliitilise konsensusena seatud lühikesed tähtajad ei pruugi varasema eeltööta soovitud tulemuseni viia. Parem sisuline ja analüütiline ettevalmistus looks eeldused nii subjektikesksemale legitimeerimisele kui tulemuslikumale uue valitsetuse võimaluste kasutamisele.

VIITEALLIKAD

- Avaliku teenistuse seadus (RT I 1995, 16, 228). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/28736> (12.02.2016)
- Avaliku teenistuse seadus (RT I, 06.07.2012, I). Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122012008> (10.03.2016)
- Beetham, David 2013 [1991]. *The Legitimation of Power. Second Edition*. Houndmills, New York: PalgraveMacmillan.
- Blatter, Joachim 2009. Efficiency and Democracy. Reconstructing the Foundations and Transformations of a Troubled Relationship. Lk 51-71 kogumikus Blühdorn, Ingolfur (toim.) *In search of legitimacy: Policy making in Europe and the challenge of complexity*. Berlin: Barbara Budrich Publishers.
- Blühdorn, Ingolfur (2009). Democracy beyond the Modernist Subject: Complexity and the Late-modern Reconfiguration of Legitimacy. Lk 17-50 kogumikus Blühdorn, Ingolfur (toim.) *In Search of Legitimacy. Policy Making in Europe and the Challenge of Complexity*. Opladen, Farmington Hills, MI: Barbara Budrich Publishers.
- Bossaert, Danielle; Demmke, Christoph 2003. *Civil Services in the Accession States: New Trends and the Impact of the Integration Process*. Maastricht: European Institute of Public Administration.

- Buchstein, Hubertus; Jörke, Dirk 2007. Redefining Democracy. *Redescriptions*, 11, 178-197.
- Estlund, David 2009. *Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Crouch, Colin 2004. *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Crouch, Colin 2011. *The Strange Non-Death of Neoliberalism*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Davies, William 2014. *The Limits of Neoliberalism: Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. London, Thousand Oaks, New Delhi, Singapore: Sage Publications.
- Ezzy, Douglas 2002. *Qualitative Analysis: Practice and Innovation*. Crows Nest, NSW: Allen & Unwin.
- Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Louise; Pettigrew, Andrew 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Geomedia 2013. Kohaliku omavalitsuse üksuste võimekuse indeks. Võrgulehel <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/kohaliku-omavalitsuse-vc3b5imekuse-indeksi-anal3bcc3bcs-2010-2013.pdf> (10.10.2016)
- Gutmann, Amy; Thompson, Dennis 2004. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press.
- Haav, Kaarel 2001. European integration and public administration reform in Estonia. Lk 313-331 kogumikus Jabes, Jak (toim.) *Ten Years of Transition. Prospects and Challenges for the Future of Public Administration*. Ottawa: University of Ottawa Press. (Proceedings of the NISPA, Network of Institutes and Schools of Public Administration; 8).
- Habermas, Jürgen 1975. *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon Press.
- Hay, Colin 2007. *Why We Hate Politics?* Cambridge, Malden: Polity Press.
- Hood, Christopher 1998. *The Art of The State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob 2016. *The State: Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press
- Juстиitsministeerium 2007. Avaliku teenistuse moderniseerimine. Võrgulehel <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=35433/Avaliku+teenistuse+anal%FC%FCs,+2007.03.pdf> (12.09.2016)
- Kalev, Leif 2017. Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel. *Acta Politica Estica*, 8.
- Kaldaru, Helle 2015. *Elanikkonna suhtumine haldusreformi*. Rahandusministeerium. Võrgulehel http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2012/09/haldusreform.nov_15.pdf (26.09.2016)
- McNabb, David E. 2010. *Research Methods for Political Science*. Quantitative and Qualitative Approaches. Second Edition. New York: M.E. Sharpe.
- Maly, Ico 2011. The Legitimization of Political Power. *New Presence: The Prague Journal of Central European Affairs*. 87-92. Võrgulehel <http://web.b.ebscohost.com.ezproxy.tlu.ee/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=14&sid=bc883246-60d1-44a5-acf4-8b495ba187d2%40sessionmgr105&hid=105> (14.09.2016).
- Mayring, Philipp 2000. Qualitative Content Analysis. *Forum qualitative sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research* 1(2). Võrgulehel <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1089/2385> (20.09.2016).
- Norris, Pippa 2005. *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Norris, Pippa 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD 2002. *Estonia. Public service and the administrative framework assessment*. Võrgulehel <http://www.oecd.org/dataoecd/38/25/34963238.pdf> (18.09.2016)
- OECD 2011. *Estonia: Towards a single government approach. OECD public governance reviews*. Paris: OECD Publishing.
- Osborne, Stephen P. 2006. The new public governance. *Public Management Review* 8(3), 377-387.

- Pollitt, Christopher; Bouckaert, Geert 2011. *Public Management Reforms. Comparative Analysis: New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.
- Papadopoulos, Yannis 2013. *Democracy in Crisis: Politics, Governance, and Policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Putnam, Robert D. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rahandusministeerium 2015. KOV tulubaasi hindamine. Võrgulehel <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/04/kov-programmi-tulemuste-slaidid-mastaabiefekti-kohta.pdf> (25.09.2016)
- RAKE 2015. Uuring era- ja avalike teenuste ruumilise paiknemise ja kättesaadavuse tagamisest ja teenuste käsitlemisest maakonnaplaneeringutes. Tartu Ülikool. Võrgulehel <http://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2015/06/uuring-era-ja-avalike-teenuste-ruumilise-paiknemise-ja-kc3a4ttesaadavuse-tagamisest-ja-teenuste-kc3a4sitlemisest-maakonnaplaneeringutes.pdf> (27.09.2016)
- Riigikantselei 2014. *Kaasamise hea tava*. Võrgulehel <https://riigikantselei.ee/et/kaasamise-hea-tava> (25.09.2016)
- Riigikogu stenogrammid 2015. Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018. Ettekanne elluviimise kohta. XIII Riigikogu II istungijärgu stenogramm, 29.10.2015. Võrgulehel <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201510291000#PKP-17581> (10.10.2016)
- Roots, Harry 2000. *Eesti bürokraatia järjepidevus ja uuenemine*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.
- Scharpf, Fritz William 2003. *Problem Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*. Munich: Max Plank Institute for the Study of Societies.
- Scharpf, Fritz William 1999. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- SIGMA Papers 2009. *Sustainability of civil service reforms in Central and Eastern Europe five years after EU accession*. Võrgulehel http://www.oecdilibrary.org/governance/sustainability-of-civil-service-reforms-in-central-and-eastern-europe-five-years-after-eu-accession_5kml60pvjmbq-en;jsessionid=13h903bsbjkk.x-oecd-live-02 (10.09.2016)
- Sørensen, Eva; Torfing, Jacob 2007. *Theories of Democratic Network Governance*. New York: Palgrave Macmillan.
- Taylor, Peter J. 1994. The State as Container: Territoriality in the Modern World System. *Progress in Human Geography* 18(2), 151-62.
- Vabariigi Valitsus 2015. *Koalitsioonileping*. Võrgulehel https://valitsus.ee/sites/default/files/rk_valitsused/valitsus/11.1995_koonderakond_maarahvapensionaride_ja_peredeuhendus_reformierakond_koalitsioonilepevahi.pdf (29.08.2016)
- Weber, Max 2002. *Võimu ja religiooni sotsioloogiat*. Tallinn: Avatud Eesti Fond/Vagabund.
- Õunapuu, Harri 2007. Lühiarvamus Vabariigi Valitsuse haldusreformi kohta. *Riigikogu Toimetised*, 2. Võrgulehel <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11635> (26.02.2016)

KUIDAS EESTI DEMOKRAATIA TÖÖTAB? METATEOREETILISTE EELDUSTE ROLL POLIITIKAS

RAIVO VETIK¹

1. SISSEJUHATUS

Eesti poliitika üheks põhitunnuseks on mitmete 1990ndate alguses kujunenud poliitiliste institutsioonide rajasõltuvus, mille ideoloogilist sisu tähistab mõiste *rahvusliberalism* (Lagerspetz, Vogt 2013, Lauristin 2011, Vetik jt 2012). Näiteks Eesti valitsuste majanduspoliitiline reaktsioon kõigile senistele majanduskriisidele on olnud eelkõige rahanduspoliitiline, seades esikohale eelarve tasakaalu põhimõtte, mis aga teatud tingimustes ja strateegilise pilguga vaadates on vägagi küsitav (Kattel 2012). Üks probleemsemaid rajasõltuvuse näiteid on 1990ndate alguse teravas poliitilises võitluses kujunenud kodakondsuspoliitika, milles jäi peale juriidilise järjepidevuse liin (Vetik 1993, Barrington 1995, Smith 1996, Ruutsoo, Kalev 2005). Juba 1990ndate aastate lõpul sai selgeks, et massiline Eesti kodakondsuse puudumine eestivenelaste seas, mis peale seaduse vastuvõtmist tekkis, iseenesest niipea ei kao (Kallas, Kivistik 2015). Uuringud kinnitavad, et Eesti kodakondsuse mitteomamine vähendab eestivenelaste eduvõimalusi ühiskonnas ja lojaalsust riigiinstitutsioonide suhtes, nõrgendades sellega riigi välist- ja sisejulgeolekut (Hoffmann, Makarychev 2015). Kujunenud olukord on Eesti demokraatia rahvusvahelise maine ja stabiilse arengu seisukohalt probleemne, kuid katsed midagi muuta on jäänud kosmeetiliseks.

Tekib küsimus, kuidas sellist vastupanu muutuste vajadusele seletada? Missuguste mehhanismide alusel Eesti demokraatia töötab? Käesolevas artiklis otsitakse vastuseid nimetatud küsimustele kahe erineva seletusraamistiku võrdluses. Gregorz Ekiert eristab Kesk- ja Ida-Euroopa riikide poliitika senises kirjanduses kolme põhilist lähenemist – kui 1990ndate alguses uuriti peamiselt kommunistliku perioodi pärandi mõju demokraatia ja turumajanduse ülesehitamisel ja peale seda tekkis eliidikeskne transitsiooni teooria, siis lõpuks on tõusnud esiplaanile struktuurne

1 Tallinna Ülikool, kontakt: raivo.vetik@tlu.ee

lähenemine (Ekiert 2013). Viimast esindab kõige prominentsemalt ajalooline institutsionalism (AI), mille analüütilise potentsiaali osas möönab Ekiert aga mitmeid probleeme ja väljakutseid². Käesolev artikkel väidab, et nimetatud probleemid tulenevad paljuski AI dualistlikust metateooriast. Kuna ka kaks esimesena nimetatud seletusraamistikku põhinevad samal alusel, siis pakume me neile vastukaaluna välja Pierre Bourdieu sotsiaalse praktika teooriast lähtuva relatsioonilise institutsionalismi (RI) mudeli, mis põhineb mittedualistlikul metateoorial³.

Õeldust tulenevalt jaguneb artikkel kaheks osaks, millest esimene võrdleb dualistlikke ja mittedualistlikke metateooriaid nende sotsiaalse ontoloogia ja kausaalsuse käsitluste lõikes. Teine osa võrdleb esimesele toetudes Eesti demokraatia toimimise analüüsi kahes taasiseseisva Eesti ühiskonna ja poliitika arenguid üldistavas artiklitekogumikus – need on 'Eesti ühiskond kiirenevas ajas' (Vihalemm jt 2017) ja 'Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011' (Vetik 2012). Me näitame, et esimesena nimetatud kogumik põhineb dualistlikul, teine aga mittedualistlikul metateoorial, mis on olulised nii uurimisküsimuste sõnastamisel ja metodoloogiliste valikute tegemisel kui ka Eesti demokraatia arengute sisulisel analüüsil. Selle põhjal võib väita, et poliitilise analüüsi metateooria valik põhineb omakorda mitte ainult akadeemilistel kriteeriumidel, vaid ka sotsiaalsel ja poliitilisel eelistustel (Pickel 2002)⁴. Artiklis käsitletavat kogumikud võib siduda ka kahe eristuva subjekti-positiooniga Eesti poliitilisel väljal, millest esimene näeb sotsiaalsete probleemide lahendamise mehhanismina ülalt alla suunatud kaasamist, teine aga pigem alt üles suunatud sotsiaalseid praktikaid.

2. DUALISTLIKE JA MITTEDUALISTLIKE METATEOORIADE VÕRDLU

Artikli esimene pool kirjeldab kõigepealt poliitilise analüüsi kirjanduses kesksel rolli omava uusinstitutsionalismi sotsiaalset ontoloogiat ja kausaalsuse käsitlust. Me näitame, et uusinstitutsionalismi ontoloogia põhineb toimija *versus* struktuuri dualismil, milles struktuuri pool (st institutsioonid) kuulutatakse tõeliselt olevaks. See aga tekitab raskusi institutsionaalse muutuse seletamisel, sest eeldab muutuse allikana väljastpoolt tulevat mõju, välistades sellega institutsioonide endi agentuuri. Edasi näitame me analoogseid probleeme ka AI metateooria raames, mille suhtes on kriitilised mitte ainult *dissidentlikud* konstruktivistlik institutsionalism (Hay 2006), ideatsiooniline institutsionalism (Blyth 2002) ja diskursiivne institutsionalism (Schmidt 2007), vaid ka AI peavoolu arendada püüdvad *samm-sammuliste muutuste* (Thelen 2004), *suureneva kasulikkuse* (Pierson 2000) jmt mudelid. AI pea-

- 2 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „there are serious analytical challenges associated with it. It is not exactly clear what factors explain the persistence and continuity, the role of legacies, and the causal effects of various temporalities. These questions pose a fundamental challenge to analyzing and understanding the diversity of outcomes in the region through a historical lens“ (Ekiert 2013: 332).
- 3 Bourdieu sotsiaalteooria potentsiaalset lisaväärtust poliitiliste institutsioonide uurimisel on siseses kirjanduses rõhutanud näiteks Emirbayer (2008), Dobbin (2008) ja Swartz (2008).
- 4 Thomas Kuhni teadusparadigmade teooria väidab, et see kehtib mitte ainult sotsiaalteaduste, vaid ka loodusteaduste puhul (Kuhn 1962).

voolu mitmesugused edasiarendamise katsed püüavad sisse tuua ka institutsionaalse muutuse sisemisi allikaid (Thelen, Mahoney 2015, Pierson 2016), kuid kriitikute sõnul jäävad need poolikuks, sest kirjeldavad vaid kausaalsuse mehhanisme (Blyth jt 2016).

2.1. Sotsiaalse ontoloogia ja kausaalsuse tüpoloogiad

Artikli eesmärkidest lähtuvalt eristame me kolme sotsiaalset ontoloogiat e uurimisobjekti olemuse käsitlust⁵. Esiteks, sisemiselt homogeenne ja väljapoole suletud atomaarse toimija mõistel põhinev ontoloogiline individualism, mis operatsionaliseeritakse kas toimija vaadeldava käitumise või ratsionaalse valiku kaudu. Teiseks, kollektiivsete toimijate väljapoole suletust rõhutav ontoloogiline holism, mis operatsionaliseeritakse riigi, ühiskonna, kultuuri, institutsiooni jmt mõistete kaudu⁶. Kolmandaks, sisemiselt heterogeenne ja väljapoole avatud sotsiaalse välja mõistel põhinev ontoloogiline relatsionism, mis on näiteks Bourdieu sotsiaalse praktika teoorias operatsionaliseeritud ebavõrdset jaotunud kapitalide ning selle alusel kujunenud vastanduvate subjektipositsioonide ja *habitus*'te kaudu (Bourdieu 1977)⁷. Relatsionismi põhiline erinevus teistest suundadest seisneb ontoloogiliste dualismide ületamises, kuivõrd uurimisobjektina defineeritakse siin mitte dualismi üks pool kui tõeliselt olev, vaid sotsiaalne väli kui eristuvate, kuid samal ajal ka teineteist konstitueerivate subjektipositsioonide asümmeetriline ruum⁸.

Kolme erineva ontoloogiaga on seotud ka kolme tüüpi sotsiaalse kausaalsuse käsitlused. Esiteks, toimija enesehuvist lähtuv käsitlus, mille kasulikkuse funktsioon on väliskeskkonna poolt etteantud, st tegemist on toimijate instrumentaalset ratsionaalsusest eeldava lähenemisega. Antud lähenemise kesketeks probleemideks on sotsiaalsete struktuuride kausaalsuse eiramine ja toimijate valikuvabaduse puudumine oma eelistuste kujundamisel, kuivõrd väljastpoolt etteantud eesmärkide instrumentaalne saavutamine seda ei nõua. Teine sotsiaalse kausaalsuse käsitlus lähtub kollektiivseid toimijaid (institutsioone) ühendavatest väärtustest ja normidest, mis struktureerivad institutsioonide kohanemist väliskeskkonna survetega. Antud lähenemine ei eita institutsioonide konflikte kui sotsiaalse muutuse allikat, kuid eeldab, et eelnevate konfliktide lahendamise alusel kehtestatud väärtused ja normid

5 Kirjanduses leidub väga erinevaid sotsiaalse ontoloogia tüpoloogiaid (vt Bourdieu 1989, Porpora 1989, Elder-Vass 2007, Lizardo 2010).

6 Vt väljapoole suletud kollektiivsete toimijate mõistest lähtuva sotsiaalteooria kriitikat metodoloogilise rahvusriikluse debatis (Beck 2003, Chernilo 2008).

7 Relatsiooniline sotsiaalteadus jaguneb sisemiselt paljudeks erinevateks suundadeks, mis põhinevad Kurt Lewini väljateoorial (vt ülevaadet Martin 2003), John Dewey ja Arthur Bentley transaksionismil (vt ülevaadet Emirbayer 1997), Ernst Cassirer'i sümbolsete vormide teoorial (vt Bourdieu 1977) jne. Antud artikli jaoks on oluline ka sotsiaalteaduse objektivistliku peavoolu aluseks oleva kartesiaanluse kriitika Willis Overtoni'i poolt (Overton 2013). Hea eestikeelne ülevaade transaksionismil põhinevast relatsionismist sisaldub Peeter Selja artiklis „Mis on relatsiooniline võimukäsitlus?“ (Selg 2015).

8 Vt sotsiaalse välja (semiosfääri) asümmeetria käsitlust Juri Lotmani poolt (Lotman 1992), mis on oluliselt mõjutanud ka käesolevas artiklis arendatavat relatsioonilise institutsionalismi lähenemist.

on kujundanud teatud tasakaalu, mis hoiab institutsioonide toimimise valitud rajal. Paraku puudub ka sellises kausaalsuse allikate käsitluses koht institutsioonide endi agentsusele.

Kolmas sotsiaalse kausaalsuse käsitlus eeldab toimijate positsioneerimist asümmeetrilisel sotsiaalsel väljal (Bourdieu 1977). Antud käsitlus lähtub väljaspetsiifilise kapitali ebavõrdsest jaotusest ühiskonnas, mis on aluseks ka vastavate subjekti-positsioonide ja *habitus*'te eristumisele. Toimijate tegevuse alusena nähakse siin mitte väliskeskonna poolt kujundatud eesmärkide instrumentaalset saavutamist või väliskeskonna survetega kohanemist, vaid nende subjektipositsiooni asukohast asümmeetrilisel väljal tulenevat huvi, mida kaitstakse habitusel põhineva sotsiaalsete praktikate kaudu. Sotsiaalset praktikat kirjeldavad mõisted *väli* ja *habitus* kujutavad endast teineteist konstitueerivaid *struktureeritud* ja *struktureerivaid struktuure*, mille aluseks on asümmeetria printsiip (Bourdieu 1992). Üldistades võib öelda, et relatsiooniline metateooria sisaldab lõppkokkuvõttes ainult kahte elementi – struktuure ja nendevahelisi suhteid⁹. Relatsioonism eeldab ühelt poolt sotsiaalse välja asümmeetria määravat rolli toimijate *habitus*'te ja tegevusmustrite kujunemisel (st positsioonide, dispositsioonide ja seisukohavõtude ruumide struktuurset homoloogiat), kuid teiselt poolt jätab võimaluse ka toimijate improvisatsioonideks Wittgensteini keelemängu mõttes, milles reeglite järgimine ei välista valikuvabadust (Bourdieu 1992, Searle 1995, Lawson 2016).

Lühidalt, me eristame kolme sotsiaalset ontoloogiat (sisemiselt homogeensed ja väljapoole suletud indiviidid, väljapoole suletud institutsioonid, sisemiselt heterogeensed ja väljapoole avatud asümmeetrilised väljad), kolme toimijate eelistusi kujundavat sotsiaalse kausaalsuse allikat (instrumentaalne enesehuvi, normatiivne üldhuvi, väljapositsiooni huvi) ja kolme toimijate eelistusi realiseerivat sotsiaalse kausaalsuse mehhanismi (ratsionaalne valik, normide järgimine, strateegiline positsioneerimine)¹⁰. Nimetatud tüpoloogiad võib üldistada laiemaks dualistlike ja mittedualistlike ontoloogiate ning välise ja sisemise kausaalsuse eristusteks, mis on aluseks ka käesoleva artikli teises pooles läbiviidavale analüüsile – kui ratsionaalset valikut või normide järgimist eeldavad dualistlikud ontoloogiad on seotud välise kausaalsuse eeldusega, siis väljahuvi alusel toimuvat positsioneerimist eeldav monistlik ontoloogia on seotud sisemise kausaalsuse eeldusega.

2.2. Uusinstitutionalismis metateoreetiline dualism

Kirjeldame kõigepealt uusinstitutionalismis metateooriat, mis on seejärel aluseks AI kui uusinstitutionalismis ühe vormi analüüsile võrdluses teiste vormidega. Laias laastus on uusinstitutionalismis ontoloogia aluseks kolm analüütilist vastandust,

9 Nimetatud üldistuse allikas on Aaro Toomela struktuur-süsteemne kausaalsuse käsitlus (Toomela 2014), mis on olnud inspiratsiooniks ka käesolevas artiklis arendatavale relatsioonilise institutionismile. Toomela poolt arendatavat lähenemist võiks nimetada *hegellikuks* relatsioonismiks, mis defineerib näiteks *kvaliteedi* mõiste mitte asja omadusena, vaid suhtepotentsiaalina (Toomela 2014: 284).

10 Vt ka Emirbayeri (Emirbayer 1997) ja Depelteau (Depelteau 2017) tüpoloogiaid.

mille olemuse võtab kokku Theda Scocpoli kuulus vormel *bringing state back in* (Skocpol 1987).

Esiteks vastandub uusinstituutsionalism 1950ndate sotsiaalteaduses esiletõusnud biheviorismile, mis lähtub indiviidi esmasusest kollektiivi ees ning põhineb positiivistlikul uurimismetodoloogial (Heclo 2016). Teiseks vastandub uusinsituutsionalism 1960–1970ndatel populaarsele neomarksismile, mis rõhutas klasside kui sotsiaalsete toimijate primaarsust riigiinstituutsioonide ees (Jessop 2001). Neomarksism sidus riigi ja ühiskonna üheks tervikuks, eeldades, et majandusliku kapitali jaotus ühiskonnas määrab ära erinevate klasside huvid ning riigivõim on lihtsalt valitseva klassi huvi realiseerimise üks vorm. Näiteks selle perioodi neomarksismi kõige olulisem autor Nikos Poulantzas defineeris riigi otseselt *sotsiaalse suhtena* (Poulantzas 1978). Erinevalt klassikalisest marksismist tõi neomarksism sisse ka riigivõimu suhtelise autonoomia idee (st riigivõimu autonoomia majandusvõimust), mille pinnal kujunes välja teoreetiline vaidlus uusinstituutsionalismiga – kui neomarksism väitis, et riigi autonoomia on pigem erand, siis uusinstituutsionalismi seisukohalt on see reegel (Jessop 2001, Kelly 1999).

Kolmandaks vastandub uusinstituutsionalism ratsionaalsete valikute teooria individualismile ja instrumentalismile. Klassikalised autorid on siin James G. March ja Johan Olsen, kes eristavad kahte toimijate tegevusloogikat ning neist lähtuvaid sotsiaalteaduslikke paradigmasid (March, Olsen 1984). Tagajärgede kalkuleerimise loogikast lähtuv instrumentalistlik paradigma eeldab, et toimija on atomistlik indiviid või organisatsioon, mille tegevuse motiiviks on loodetav enesekasu. Asjakohasuse loogikast (*logic of appropriateness*) lähtuv uusinstituutsionalism aga eeldab, et toimija on sotsiaalne olend, kelle tegevus lähtub kollektiivsest identiteedist ja sellega seotud väärtustest, normidest ja praktikatest. Sotsiaalse kausaalsuse aluseks on siin mitte oma tegevuse tagajärgede kalkuleerimine, vaid väliskeskkonna survetega kohanemisel kujunenud instituutsionaalsed normid ja reeglid, mis struktureerivad toimijate käitumist. March ja Olsen defineerivad uusinstituutsionalismi paradigma kohasuse loogika võtmes, vastandades selle teravalt tagajärgede kalkuleerimise loogikal põhinevale individualismile (March, Olsen 1984).

AI kui uusinstituutsionalismi üks erivorme tekkis 1990ndate alguse teoreetilistes otsingutes kahe nimetatud kausaalsuse loogika terava vastandamise pinnal, mis kujundas oluliselt AI metateooriat. Vastavas kirjanduses kõige enam tsiteeritud artikkel „Political Science and the Three New Institutionalisms“¹¹ näeb AI olemust erinevate suundade sünteesi võtmes (Hall, Taylor 1996). Selle autorid Peter A. Hall ja Rosemary Taylor eristavad kolme instituutsionalismi vormi ning väidavad, et AI ühelt poolt küll vastandub nii ratsionaalsete valikute instituutsionalismi kui ka sotsioloogilise instituutsionalismi ühekülgsusele, kuid teiselt poolt sünteesib nende tugevad küljed terviklikuks uurimisparadigmaks.

Selline kahele alternatiivsele suunale samaaegse vastandumise ja sünteesi idee on aga leidnud kriitikuid mitte ainult AI peavoolu suhtes dissidentlike, vaid ka mitmete selle põhiautorite poolt. Näiteks dissidentliku konstruktiivse instituutsionalismi

11 Seisuga jaanuar 2018 oli nimetatud artiklil üle 8 000 tsiteeringu.

esindaja Colin Hay seisukohalt on siin tegemist puhtmehhaanilise ühendamisega, mis ei lahenda institutsionaalse muutuse sisemise allika probleemi ning seega ei anna midagi juurde võrreldes ratsionaalsete valikute institutsionalismiga ja sotsioloogilise institutsionalismiga (Hay 2006). Ideatsioonilise institutsionalismi esindajad aga rõhutavad, et just terav vastandumine ratsionaalsete valikute institutsionalismile muudab AI sotsiaalse kausaalsuse käsitlemise ühekskülgseks materialistlikuks¹². Üldistatult võib öelda, et AI peavoolu suhtes dissidentlikud ideatsiooniline, konstruktiivne ja diskursiivne institutsionalism ongi tekkinud vastukaaluna AI peavoolu materialistlikule reduktsionismile. Nimetatud suundade põhiline kriitika seisneb selles, et poliitikaid struktureerivad institutsioone tuleks näha sisemiselt heterogeensetena. Seda väljendavad muuhulgas nende sees vastanduvad ideed, millest aga AI peavool vaatab mööda (Blyth 2016).

Ka mitmed AI peavoolu põhiautorid on ratsionaalsete valikute institutsionalismi ja sotsioloogilise institutsionalismi ülelihtsustava vastandamise suhtes kriitilised. Üks näide ülelihtsustamisest on uue institutsiooniökonomika tõlgendamine ainult ratsionaalsete valikute institutsionalismi võtmes, kuigi selle aluseks olev *tegevuskulude* mõiste on oma olemuselt sotsiaalne (Coase 1960, North 1991). Uus institutsiooniökonomika eeldab toimijate ratsionaalsete valikute taustana kultuurinorme kui mitteformaalseid institutsioone, mis mõjutavad oluliselt sotsiaalset dünaamikat. Douglass Northi järgi tähendab institutsioonide rajasõltuvus mitte lihtsalt seda, et minevikus tehtud valik mõjutab mingi abstraktse kaugmõju tulemusena tulevikus toimuvat, vaid institutsionaalse arengu sõltuvust konkreetsetest sotsiaalsetest hierarhiatest, mis toob paratamatult kaasa tegevuskulude suurenemise (North 1991). Seega, uus institutsiooniökonomika ületab toimija instrumentaalse valiku ja sotsiaalsete normide järgimise terava vastanduse, astudes sellega suure sammu dünaamilise sotsiaalse muutuse käsitlemise suunas. Douglass North mõtestab tegevuskulude suurenemise idee võtmes ümber kogu senise majandusajaloo ning järeldeb, et neoklassikalises majandusteaduses eeldataval rikaste ja vaeste riikide konvergensil on teatud arengutasemest alates tänu nimetatud mehhanismile tugevad piirid ees (North 2016, Pierson 2000).

Selline järeldus on eriti oluline Kesk- ja Ida-Euroopa riikide uurijate jaoks, luues teoreetilise aluse *sõltuvuse* ja *poolperifeeria* tüüpi majandusliku ja poliitilise arengu käsitlestele (Liping 2008, Terk 2017)¹³. AI peavoolu üks keskne autor Paul Pierson aga rõhutab uue institutsiooniökonomika tüüpi lähenemise potentsiaali poliitikateaduse jaoks tervikuna, sest poliitiliste institutsioonide arengule on sotsiaa-

12 Toome siinkohal vastava tsitaadi: „In brief, if rational choice institutionalism was all about how agents (ontologically prior) chose structures, which resulted in a weak theory of institutions, then historical institutionalism, to have a strong theory of institutions, had to take the position where institutions (ontologically prior) structured choices independent of agent preferences. This necessitates taking institutions as both prior (structuralism) and as real (materialism).“ (Blyth jt 2016: 6)

13 Kui transitsiooni mõistest lähtuv peavool lubab arenenud ja arenevate riikide konvergensit, siis senine kogemus näitab, et mingil hetkel tekivad viimastes keskmise palga lõksu tüüpi probleemid, mis seda pärsivad (vt Terk 2018).

lsete hierarhiate mõju eriti ilmne¹⁴. Pierson rakendab institutsiooniökonomikast pärit lähenemist institutsioonidevaheliste võimuhete mõtestamisel, keskendudes ajamõõtmele ning tõlgendades institutsionaalse arengu rajasõltuvust domineeriva toimija eeliste institutsionaliseerimise võtmes. Seega tõlgendab ta võimuheteid mitte lineaarse, vaid struktuurse kausaalsuse alusel, eeldades, et võimu kasutamine on samal ajal ka võimu taastootmine (Pierson 2016: 9)

Üheks olulisemaks AI peavoolu edasiarendamise katseks on institutsioonide samm-sammulise transformeerumise mudel ning selle raames väljaarendatud institutsionaalsete muutuste tüpologia (Thelen 1999, Thelen 2004, Streeck, Thelen 2005, Thelen, Mahoney 2015, Mahoney, Thelen 2015). Mudeli keskne autor Kathleen Thelen eitab analoogselt Blyth'i ja Piersoniga AI teravat vastandamist teistele institutsionalismi vormidele (Thelen 1999)¹⁵. Samas eristab ta ontoloogia ja kausaalsuse käsitluse tasandeid, nähes ratsionaalsete valikute institutsionalismi ja AI ontoloogiate põhimõttelist erinevust – kui ratsionaalsete valikute institutsionalism käsitleb institutsioone koordinatsioonimehhanismidena, mille abil lahendatakse kollektiivse toimimise probleeme, siis AI jaoks on institutsioonid ressursside piiratud ja võimuhierarhiate (staatussuhete) kontekstis kasutatavad jaotusmehhanismid. Seega lähtub esimene ontoloogilisest individualismist ja teine ontoloogilisest kollektivismist. Theleni mudeli keskseks panuseks aga on sotsiaalse kausaalsuse mehhanismide analüüs, mis põhineb institutsionaalse muutuse sammsammulisuse ideel. Ta on kriitiline AI peavoolu suhtes, mis näeb ainult kas väga väikesi ja pidevaid või väga suuri ja ühekordseid välisest katkestusest tulenevaid institutsionaalseid muutusi. Thelen pakub asemele mudeli, mis näeb sotsiaalset püsivust ja muutust ühe medali kahe küljena, mida tuleb uurida koos¹⁶.

Theleni mudeli keskmes on erinevate institutsionaalsete süsteemide interaktsiooni idee¹⁷. Interaktsioon on metateoreetiliselt laetud mõiste, mis eeldab paljususe ideel põhinevat ontoloogiat, sest nõuab vähemalt kahte toimijat. Lisaks toob antud mõiste sisse paljususe idee ka ajalises dimensioonis, sest interaktsioon tähendab toimijate vastastikuste positsioneerimisaktide teineteisele järgnevust. See kujutab endast võimuhete taastootmise väga olulist struktuurset elementi, mille uurimist AI peavool Theleni väitel eirab, piirdudes mitteinteraktiivse rajasõltuvuse mõistega¹⁸. Lühidalt, võimu taastootmise mehhanismide sidumine toimijate

14 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „North rightly emphasizes that institutional development is subject to increasing returns. Indeed, it is the role of path dependence, persistence, and change that may be of greatest significance for political scientists.“ (Pierson 2000: 256)

15 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „The walls dividing the three perspectives have also been eroded by border crossers who have resisted the tendencies toward cordoning these schools off from each other and who borrow liberally (and often fruitfully) where they can, in order to answer specific empirical questions.“ (Thelen 1999: 370)

16 Samas puudub siin veel relatsioonimile omane väljateoreetiline muutuse ja püsivuse seose käsitlus.

17 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „...one important source of change comes from the interactions of different institutional orders within a society.“ (Thelen 1999: 383)

18 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „many of these works tend not to emphasize or even sufficiently problematize how the outcomes of critical junctures are translated into lasting legacies. In other words, they neglect the mechanisms for the reproduction.“ (Thelen 1999: 390)

interaktsiooni erinevate vormidega, mis toetavad kas olemasolevate võimusuhte taastootmist või muutmist, ongi institutsioonide samm-sammulise muutuse mudeli tuumaks¹⁹.

Põhiline kriitika institutsioonide samm-sammulise transformeerumise mudeli suhtes toob välja selle poolikuse. Kriitikud väidavad, et antud mudel arendab edasi küll institutsionaalse muutuse mehhanismide käsitlust, luues nende põhjaliku tüpologia, kuid see ei lahenda veel muutuse allikate probleemi²⁰. Nagu eespool näidatud, on põhjus selles, et dualistlik metateooria eeldab sotsiaalse kausaalsuse allikana väliseid faktoreid²¹. Nimetatud eeldus pärsib sümboolse võimuga (ja staatussuhetega) seotud poliitiliste protsesside analüüsi, mis toimivad mitte väljastpoolt tuleva kausaalsuse, vaid subjektipositsioonide vahelise hegemoonia kehtestamise kaudu asümmeetrilisel sotsiaalsel väljal. Artikli teises pooles läbiviidav analüüs näitab, et tegemist on teoreetilise piiratusega, mille tulemuseks on sotsiaalsete ja poliitiliste protsesside seletamine mitte staatussuhetel põhineva positsioneerimise, vaid psühholoogilise determinismi ja normatiivsete hinnangute võtmes.

2.3. *Plastilisuse paradoks*

AI sisemistes debattides kõige kaalukama häälega Peter Hall²² toob AI nn *teise laine* teoreetilisi uuendusi kommenteerides esile fundamentaalse dilemma – mida enam rõhutatakse institutsionaalse muutuse allikana mitte institutsioonide endi, vaid toimijate agentsust, seda mitteinstitutsionaalsemaks taolised seletused muutuvad, seades küsimuse alla AI kui sellise vajalikkuse (Hall 2016). Ta nimetab seda *plastilisuse paradoksiks* ning jõuab järeldusele, et AI põhialused vajavad ümbermõtestamist²³. Ajaloolise tõe huvides tuleb siiski märkida, et Hall ei ole esimene, kes *plastilisuse paradoksi* tüüpi probleemist räägib, sest analoogne eneserefleksioon

19 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „But what we need to know is which particular interactions and collisions are likely to be politically consequential – which of these, in other words, have the potential to disrupt the feedback mechanisms that reproduce stable patterns over time, producing political openings for institutional evolution and change. I suggest that the kinds of openings that particular institutional configurations offer depends on the particular mechanisms of reproduction that sustain them.“ (Thelen 1999: 397)

20 Toome siinkohal näitena vastava tsitaadi: „The key problem for Streeck and Thelen’s analysis is that they do not have a theory of evolution. They nicely typologize different forms of institutional change but lack an explanation for these mechanisms.“ (Blyth jt 2011: 308)

21 Mark Blyth ja tema kaasautorid usuvad, et tüheks võimalikuks alternatiiviks oleks evolutsiooniteooriast pärit variatsiooni, valiku ja püsimise mehhanismide sissetoomine, st poliitilisi institutsioone tuleks näha komplekssete adapteeruvate süsteemidena, mille elemendid arenevad interaktsioonis väliskeskonnaga ja mille käigus sõelutakse välja kõige edukamad (Blyth jt 2011). Samas jääb ka selline lahendus poolikuks (vt Pierson 2000).

22 Vt AI põhiautorite tsiteeritavuse kalkulatsiooni Mark Blythi poolt (Blyth 2016: 6).

23 Toome siinkohal ka vastava tsitaadi: „As a result, historical institutionalists need to rethink the basis for their long-standing claim that politics is a structured endeavor. They confront a paradox of plasticity. The problem becomes one of explaining how institutions that are to some extent plastic can nonetheless contribute to the structuring of the political world.“ (Hall 2016: 10)

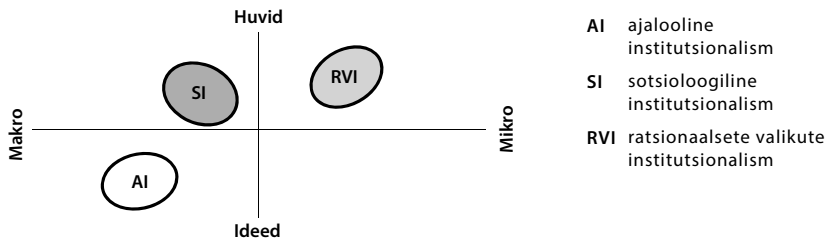
leidub näiteks ka Ellen Immergutit (Immergut 2006)²⁴. Seega, *plastilisuse paradoks* ei ole tekkinud mitte AI *teise laine* uuenduste tulemusena, nagu Hall väidab, vaid kuulub selle olemusse.

Analüüsime öeldut AI dualistliku metateooria alusprintsipi kirjeldava skeemi abil, mis pärineb kogumikust „The Oxford Handbook of Historical Institutionalism“ (Fioretos jt 2016). Tegemist on AI viimaste aastate arenguid üldistava *state of art* tüüpi kogumikuga, mille sissejuhatavas artiklis esitatud skeem põhineb kahel analüütilisel vastandusel – üks on sotsiaalset ontoloogiat väljendav mikro- *versus* makrotasandite vastandus ning teine sotsiaalse kausaalsuse allikaid kirjeldav huvide *versus* ideede vastandus (vt joonis 1). Nimetatud kahe vastanduse omavaheline sidumine loob neli võimalikku metateooriate tüüpi, mis on aluseks ka uusinstituutsionalismi erinevate vormide eristamisele (Fioretos jt 2016: 4). Artikli autorid paigutavad ratsionaalsete valikute instituutsionalismi ja sotsioloogilise instituutsionalismi metateoreetilistelt diametraalselt vastanduvatele poolustele, st ratsionaalsete valikute instituutsionalism on defineeritud mikrotasandi ja huvide, sotsioloogiline instituutsionalism aga makrotasandi ja ideede rõhutamise kaudu. AI asukoht antud joonisel ühelt poolt vastandub ratsionaalsete valikute instituutsionalismi ja sotsioloogilise instituutsionalismi ideede pooltele, kuid teiselt poolt samastub ratsionaalsete valikute instituutsionalismi huvide ja sotsioloogilise instituutsionalismi makrotasandi pooltega. Seega, AI asub antud joonise metateoreetilises mõisteruumis ratsionaalsete valikute instituutsionalismi ja sotsioloogilise instituutsionalismi vahel, olles nendega samaaegselt nii erinev kui ka sarnane.

Toodud skeem sisaldab väga olulist detaili – nimelt on AI paigutatud ratsionaalsete valikute instituutsionalismiga ja sotsioloogilise instituutsionalismiga võrreldes teljestiku keskpunktile mõnevõrra lähemale. Võib eeldada, et selline paigutus ei ole juhuslik, vaid viitab metateoreetiliste vastanduste ületamise potentsiaalile AI poolt. Selline paigutus on kooskõlas AI tõlgendamisega sünteetilise metateooriana, mis ühendab alternatiivsete uurimisstrateegiate tugevad küljed (vt Hall, Taylor 1996). Eespool viitasime me juba taolise sünteesi idee kriitikale senises kirjanduses, millele tuleb lisada veel üks ja kõige olulisem – tegemist on põhimõtteliselt ebareaalne lootusega. Asi on selles, et dualistliku metateooria raames ei ole toodud analüütiliste vastanduste ületamine võimalik, sest ühe poole osakaalu suurendamine tähendab automaatselt teise poole osakaalu vähendamist. Seega, joonisel 1 kirjeldatud mõisteruumis on tegemist uusinstituutsionalismi alasuundade nullsumma mänguga, milles sünteesi võimalus puudub. Nimetatud asjaolu ongi põhjuseks, miks katsed tuua AI seletusmudelisse ka mikrotasandi ja ideede poolustega seotud nähtusi tekitavad paratamatult *plastilisuse paradoksi*. Need tõstatavad fundamentaalse küsimuse: kui

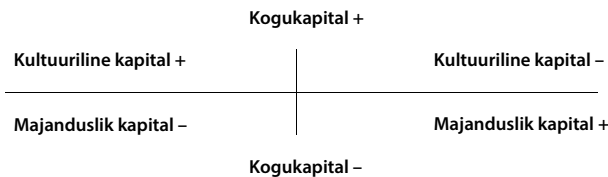
24 Immergut võtab AI kausaalsuse allikate käsitluse põhilise nõrkuse kokku tabava võrdluse kaudu: „if institutions created in the past are thought to constrain future developments in some way – and particularly if they affect the preferences of political actors – it is not immediately obvious how the same account can explain both the lasting impact of institutions over time, and – at one and the same time – account for institutional change.“ (Immergut 2006: 242)

kaugele võib makrotasandi ja materiaalse poole osakaalu vähendamisega minna, ilma et AI metateoreetiline alus ja seega kogu paradigma kui selline seataks kahtluse alla?



Joonis 1. Uusinstituionalismi kolme suuna alusprintsiibid

Allikas: Fioretos jt 2016



Joonis 2. Bourdieu sotsiaalse ruumi skeem

Allikas: Fioretos jt 2016

Selgitame järgnevalt dualistliku metateooria probleemsust võrdluses mitte-dualistliku metateooriaga, mille raames *plastilisuse paradoksi* ei teki. Joonisel 2 on toodud Bourdieu sotsiaalse ruumi mudel, mis mõtestab uurimisobjekti ja sotsiaalse kausaalsuse allikaid mitte mikro *versus* makro ja huvid *versus* ideed tüüpi dualismide võtmes, vaid teineteist konstitueerivate subjektipositsioonide kaudu, mis erinevad omavahel majandusliku ja kultuurilise kapitali valdamise proportsiooni ning nende alusel moodustunud kogukapitali valdamise hulga lõikes (Bourdieu 2003: 23).

Relatsioonilisel alusel konstrueeritud sotsiaalse ruumi mudel on põhimõtteliselt erinev dualismidel põhinevast mudelist, luues võimaluse ka uut tüüpi sotsiaalse kausaalsuse allikate käsitleteks. Nimetatud mudeli raames tekib võimalus eeldada, et kui domineeriva subjektipositsiooni huviks asümmeetrilisel väljal on gruppidevaheliste suhete status quo püsimine, st oma domineeriva positsiooni säilitamine, siis domineeritava subjektipositsiooni huviks on selle muutmine, st oma domineeritava positsiooni parandamine. Kahe teineteisele vastanduva sotsiaalse alusega motivatsiooni tüübi sissetoomine analüüsitud mudelisse loob võimaluse uurida institutsionaalset muutust mitte ainult süsteemist väljastpoolt tuleva mõju tagajärjena, vaid ka subjektipositsioonide endi väljahuvi kaitsmise, st sotsiaalse välja sisese kausaalsuse võtmes.

Selline sotsiaalse ruumi ja kausaalsuse käsitlus eeldab ka vastavat uurimismetodoloogiat, milleks on mitte metateoreetilise vastanduse ühe poole kui *objektiivse* reaalsuse kirjeldamine ja analüüs isoleeritud üksiktunnuste alusel, vaid nimetatud kirjelduste ja selgituste endi kui positsioneerimise strateegiate analüüs, mille kaudu toimijad konstrueerivad sotsiaalset reaalsust. Analoogselt erinevad ka kahe eri metateooriatel põhineva lähenemise uurimisühikud – kui dualismi puhul on nendeks toimijad kui sisemiselt kas homogeenised või heterogeensed ja väljapoole suletud aatomid või süsteemid, siis relatsionismi puhul sisemiselt diferentseerunud, kuid teineteist konstitueerivad sotsiaalsed toimijad kui elemendid avatud süsteemis (Toomela 2014).

Toome öeldut illustreeriva näite, mis on seotud sotsiaalse ebavõrdsuse tõlgendamisega. Mittedualistliku lähenemise raames on sotsiaalse ebavõrdsusega seotud nähtuste uurimine suunatud mitte niivõrd *objektiivse* reaalsuse kirjeldamisele uurija poolt valitud üksitunnuste kaudu (näiteks Gini koefitsient), mida saab hinnata kõrge–madal tüüpi skaalal, kuivõrd toimijate poolt antavatele sotsiaalse ebavõrdsuse tõlgendustele nende endi seletusraamistik. Selline käsitlus eeldab, et parempoolsed parteid püüavad siduda sotsiaalse võrdsuse nõude majandusliku ebaefektiivsusega, sest sellise seose loomine valijaskonna silmis peletab nad sotsiaalselt võrdsust nõudvatest parteidest eemale. Vasakpoolsete parteide huviks aga on käsitleda sotsiaalset võrdsust mitte ainult majandusliku efektiivsuse kontekstis, vaid ka üldnimliku väärtusena. Nimetatud seose loomine peletab valijad eemale nendest parteidest, kelle ideoloogias on sotsiaalne võrdsus pigem teisejärguline. Kuna kahes ideoloogilises raamistikus maalitud pilt sotsiaalse ebavõrdsuse põhjustest ja tagajärgedest erineb, siis erinevad ka pakutavad poliitika sotsiaalse ebavõrdsusega seotud probleemide lahendamiseks.

Seega on sotsiaalsete toimijate poolt kasutatavad tõlgendused mitte vabalt hõljuvad ideed, vaid osa sotsiaalse ebavõrdsuse taastootmise või ületamise praktikatest ning selles mõttes ka sotsiaalsest reaalsusest endast²⁵. Lühidalt, mittedualistlikes empiirilistes uuringutes on uurimisobjektiks mitte juba valmisolev *objektiivne* reaalsus, vaid toimijate poolt sotsiaalse reaalsuse konstrueerimise protsess ja selle aluseks olevad huvid. Taolise protsessi raames eristuvad diskursused kujutavad endast vastavate toimijate positsioneerimise strateegiaid asümmeetrilisel väljal, mis ongi põhiline institutsionaalse dünaamika allikaks. Relatsioonilise lähenemise uurimisobjekt ja uurimismetodoloogia on kujundatud just taolise dünaamika uurimiseks.

25 Analoogselt võttes on Colin Hay sõnastanud näiteks ka viimase ülemaailmse majanduskriisi põhjuste ja lahenduste uurimise strateegia: „eesmärgiks on mitte kriisini viinud poliitikate empiiriline kirjeldus, vaid nende olemasolu tingimuste kirjeldus. Asi on selles, et majanduskriisi tõlgendused mängisid kriisini viinud institutsionaalse trajektoori kujunemisel võtmerolli, need ei ole redutseeritavad *objektiivsetele* tingimustele, mida tõlgendused üritavad kirjeldada ja seletada.“ (Hay 2016: 67)

3. DUALISTLIKUD JA MITTEDUALISTLIKUD MUDELID EESTI DEMOKRAATIA UURIMISEL

Artikli teine pool võrdleb Eesti sotsiaalse ja poliitilise ruumi struktuuri ja dünaamika käsitlusi kahes artiklikogumikus – need on Tartu Ülikooli sotsioloogide kogumik „Eesti ühiskond kiirenevas ajas“ (Vihalemm jt 2017) ja Tallinna Ülikooli ja Tallinna Tehnikaülikooli sotsiaalteadlaste interdistsiplinaarne artiklikogumik „Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011“ (Vetik 2012). Me näitame eespool toodud analüüsi valguses, et esimesena nimetatud kogumik põhineb dualistlikul, teine aga mittedualistlikul metateoorial. Nimetatud metateooriad suunavad nii uurimisküsimuste sõnastamist kui ka metodoloogilisi valikuid, mõjutades otseselt Eesti demokraatiaga seotud probleemide sisulist analüüsi ja poliitikasoovitusi.

3.1. Eesti demokraatia dualistliku mudeli perspektiivis

Kogumik „Eesti ühiskond kiirenevas ajas“ kujutab endast Eesti sotsioloogia monumentaalset saavutust, võttes kokku autorite pikaajalise uurimistöõ projekti „Mina. Maailm. Meedia“ (lühidalt MeeMa) raames²⁶. Teadusliku ambitsiooni mõttes on latt asetatud erakordselt kõrgele, sest projekt püüab ühendada fenomenoloogilisest ontoloogiast lähtuvat uurimisobjekti käsitlust, mis ajalooliselt tekkis positivistliku teaduskäsitluse kriitikana ja statistilisi analüüsimeetodeid, mis reeglina põhinevad positivistlikul teaduskäsitlusel²⁷. Kogumiku mitmed peatükid asetavad Eesti ühiskonna sotsiaalsed protsessid ka sinne poliitilise arengu konteksti, mis ongi käesoleva artikli huviobjektiks. Enne selle juurde asumist analüüsime me artikli esimeses pooles toodud metateoreetiliste tüpoloogiatega valguses MeeMa projekti sotsiaalse ontoloogia ja kausaalsuse käsitlusi.

MeeMa kogumiku autorid defineerivad oma uurimisobjekti ontoloogia *elaviku* mõiste kaudu. Nad toetuvad Alfred Schützi fenomenoloogiale, täpsustades seda Jürgen Habermasi võtmes majandus- ja administratiivse süsteemi kui objektiivse ja inimese suhtes välise reaalsuse ning elaviku kui subjektiivse reaalsuse vastandamise kaudu (Lauristin jt 2017: 5). Seega on siin tegemist ontoloogilise dualismiga, mis keskendub dualismi ühe poole (subjektiivse reaalsuse) uurimisele spetsiifiliste sotsiaalse tunnetuse kategooriate kaudu, mis püüavad haarata ka selle teist poolt (objektiivset reaalsust)²⁸. Elaviku operatsionaliseerimisel empiiriliste uuringute tarvis lähtutakse aga mitte eelnevalt valitud teoreetilisest alusest, vaid induktiivselt

26 Vt MeeMa kogumiku põhisõnumi populaarset kokkuvõtet artiklis „Eesti elu kiirendajad“ (Heidmets 2017).

27 Fenomenoloogilise lähenemise kriitika aluseks oli tõdemus, et uusaja loodusteadus marginaliseerib elumaaailma kui algse horisondi, mille pinnal ka ta ise on kujunenud, kusjuures siin puuduvad vahendid nägemaks ka matematiseeritud mõisteid endid, Husserl'i sõnu kasutades, *transsendentaalse subjektiivsuse* väljendusena (vt Zelic 2001).

28 Vt Habermasi metateooria dualismi kriitikat Hugh Baxteri poolt (Baxter 1989).

kujundatud tüpoloogias (vt Vihalemm, Masso 2017: 107)²⁹. Näiteks poliitilise agentsuse tüüpide määramisel kasutavad autorid klasteranalüüsi, valides oma mudeli sisendiks vastajate poliitilise aktiivsuse, ühiskondlikesse muutustesse suhtumise ja maailmavaatelse eristumise näitajad ning käsitledes nende klasterisse kuuluvust poliitilise agentsuse tüübina (Lauristin 2017: 161). Siin tuleb esile põhimõtteline erinevus võrreldes relatsioonismiga – kui klasteranalüüs toob esile vaid sotsiaalse välja struktuurielementide tüpoloogia, mis ei üritagi vastata ka sotsiaalse kausaalsuse allikate küsimusele, siis relatsioonismi metateoorias, nagu eespool näidatud, moodustavad sotsiaalse välja struktuuri ja dünaamika käsitletud ühe medali kaks eri külge, mille puhul viimane tuleneb esimesest.

Klasteranalüüsi statistiliste keskmiste kaudu konstrueeritud sotsiaalse ruumi mudeli puhul tekib kaks valiidsusega seotud küsimust: kui terviklikud ja intuiitiivselt mõistetavad saadud poliitilise agentsuse tüübid on ning kui hästi esindab uurijate poolt postuleeritud viie klasteriga poliitilise agentsuse tüpoloogia ühiskonda kui tervikut³⁰. Ühiskonna kui terviku poliitilise agentsuse tüüpide mõtestamine aga on otseselt seotud ka ühiskonna sotsiaalse kihistumise mõtestamisega, mis MeeMa kogumikus keskendub ühelt poolt subjektiivsele aspektile, st kuidas inimesed ise hindavad oma positsiooni ühiskonnas ning teiselt poolt horisontaalsele mõõtmele, mida mõtestatakse väärtushoiakute, elustiili, tarbimisharjumuste jmt võtmes.

Sellised rõhuasetused põhinevad uurimisobjekti defineerimisel fenomenoloogilises võtmes ning sotsiaalse dünaamika mõtestamisel evolutsiooniteoreetilisel alusel. Viimase osas toetub MeeMa projekt Anthony Giddensi ajalookäsitlusele, kes usub, et ühiskonna liikumine modernsusest hilismodernsusesse tähendab „vertikaalse mõõtme tähtsuse vähenemist, ühiskonna hierarhilise ülesehituse asendumist vähem hierarhilisega, kihtide eristumist horisontaalses, mitte vertikaalses mõõtmes“ (Lauristin, Vihalemm 2017: 668). Siin eeldatakse, et ajaloo arengul on kindel suund, mis viib ühiskondlike hierarhiate ja tulemusena ka konfliktide nõrgenemisele. Sellises

29 Erinevalt sellest operatsionaliseerib Bourdieu sotsiaalse praktika teooria oma uurimisobjekti domineerija ja domineeritava vastandumise kaudu asümmeetrilisel sotsiaalsel väljal. Mitmed MeeMa kogumiku artiklid seovad klasteranalüüsi Bourdieu tüüpi lähenemisega, mis aga on vastuolus tema enda arusaamaga ühiskonna uurimiseks sobivast metodoloogias. Bourdieu uurimismetodoloogia keskne idee on näidata sotsiaalsete ja mentaalsete struktuuride homoloogiat, vastandudes isoleeritud muutujatel põhinevale sotsiaalsete tüüpide või seoste analüüsile (Bourdieu 1992).

30 Mõlema esitatud küsimuse osas võib välja tuua mitmeid probleeme. Näiteks võib eeldada, et aktiivsuse/passiivsuse dimensiooni sissetoomine nõrgendab mudeli seletusvõimet, sest nende allikad ei ole üheselt mõistetavad ja seega analüütiliselt hästi eristatavad. Tulemusena puudub saadud viieklasterlises lahendis näiteks klaster *passiivne kriitiline*, kuigi klaster *aktiivne kriitiline* on olemas. Kui eeldada, et toimijate passiivsuse üheks oluliseks põhjuseks on kriitilise võimuinstiitutsioonide tegevuse suhtes, siis muudab nimetatud klasteri puudumine mudelist empiiriliste andmete tõlgendamise keerukaks, sest üks oluline seletamise võimalus jääb suletuks. Toome öeldu illustratsiooniks tabelis 2.2.11. esitatud tulemused (sealsamas: 189). Vastajatele paluti hinnata nelja tabelis toodud maailmavaatelist väidet, kuid selgub, et klasterid *passiivne sotsiaalne* ja *passiivne liberaalne* eristuvad statistiliselt oluliselt ühe väite puhul. Tekib küsimus, et kui maailmavaatelistel alusel eristatud toimijaklasterid maailmavaatelistele väidele vastamisel reeglina ei eristu, siis kes üldse eristuvad? Seega, saadud klasterite intuiitiivne mõtestamine on raskendatud, kuna suhteliselt ebamäärane aktiivsuse/passiivsuse dimensioon ähmastab nende sisu.

seletusraamistikus viitab Eesti ühiskonna vertikaalse stratifikatsiooni tugevus post-kommunistliku taustaga seotud mahajäämusele, mis enamarenenud ühiskondades on ületatud ja mille suunas ka Eesti peaks liikuma (Lauristin 2017: 701).

Seega põhineb MeeMa kogumiku üldteoreetiline konstruktsioon ühelt poolt fenomenoloogilise alusega sotsiaalsel konstruktivismil ja teiselt poolt evolutsiooni-teoreetilisel arusaamal sotsiaalse muutuse olemusest. Käesoleva artikli esimese poole üks põhijäreldusi oli, et sellistel metateoreetilistel eeldustel põhinevates empiirilistes uuringutes puudub kontseptuaalne ressurss sümboolse võimu (st staatussuhete) mehhanismide avamiseks ühiskonna toimimises, mistõttu sotsiaalse dünaamika seletamisel piirduakse reeglina normatiivse või psühholoogilise determinismiga³¹.

Vaatame selles võtmes kõigepealt MeeMa autorite Weberi tõlgendust, mis näeb temas mitte ühiskonna vertikaalse (staatussuhete), vaid horisontaalse stratifikatsiooni teoreetikut³². Nimetatud tõlgendus on küsitav selles mõttes, et näeb sotsiaalset stratifikatsiooni poliitiliselt neutraalsena³³:

Seevastu weberiaanlik traditsioon käsitleb sotsiaalsete kihtide dünaamikat kui ühiskonnas toimuva evolutsioonilise strukturatsiooniprotsessi ilmingut, mis on iseenest poliitiliselt ja ideoloogiliselt neutraalne ning on võimu temaatikaga seostatav vaid ühe võimaliku sotsiaalse konfliktitüübina, mitte ühiskondlike muutuste kogu paljusust seletava põhivastuoluna. (Lauristin 2017: 665)

Toodud löik vastandab Weberi *sotsiaalse staatuse* ja *Marxi klassi* mõisted, millega saab nõustuda vaid osaliselt, sest nimetatud vastandumine ei tähenda, et Weber näeb ühiskonna staatussuhteid poliitiliselt ja ideoloogiliselt neutraalsetena. Vastupidi, *sotsiaalse staatuse* ja *klassi* mõistete eristamine muudab Weberi ühiskonnakäsitluse Marxiga võrreldes komplekssemaks, luues oluliselt sügavama arusaama sotsiaalse stratifikatsiooni olemusest³⁴. Nimelt eristab Weber nimetatud mõisted erinevate ratsionaalsuse tüüpide alusel – kui kultuurilise kapitaliga seotud staatussuhete aluseks on väärtusratsionaalsus, mis on erinevatel staatusgruppidel erinev, siis majanduskapitali ebavõrdse jaotusega seotud klassisuhete aluseks on instrumentaalne ratsionaalsus, mis on kõigile turutoimijatele ühine. Kui erinevate väärtusratsionaalsuste alusel toimivad staatusgruppid reeglina vastanduvad teineteisele, siis eesmärgiratsionaalsusel põhinevad mitteisikulised majandussuhted ühendavad ühiskonna tervikuks. Seega on just erinevatel väärtusratsionaalsustel põhinevad

31 Vt normatiivse determinismi kriitikat Wendy Hollway poolt (Hollway 1984: 10).

32 Weberi tõlgendused jagunevad kirjanduses laias laastus kolmeks, lähtudes kas indiviidi, ratsionaalse valiku või huvi mõistest (Swedberg 2003, Gane 2004, Waters, Waters 2016).

33 Selline lähenemine toob sisse eristuse 'ressursirikkad ja ressursivaesed', mis abstrahereib toimijad nende konkreetsest sotsiaalsest kontekstist. Vt fenomenoloogilise alusega sotsiaalse konstruktivismi apoliitilisuse kriitikat Loic Wacquant'i artiklis 'Symbolic power and group-making: On Pierre Bourdieu's reframing of class' (Wacquant 2013: 4).

34 Toome siinkohal asjakohase tsitaadi Bourdieu'lt: „far from countering Marx's theory, as is commonly thought, (Weber) carried the materialist mode of thinking into domains which Marxist materialism in effect abandons to spiritualism.“ (Bourdieu 1990: 34)

staatussuhted Weberi jaoks kõige põhimõttelisemaks sotsiaalse konflikti allikaks ühiskonnas³⁵.

Majandusvälja ja kultuurivälja erinevuse uus mõtestamine kujundab ümber ka sotsiaalteoorias kesket rolli mängiva *huvi* mõiste, tuues sisse ideaalsete ja materiaalsete huvide eristuse³⁶. Nimetatud eristusega toob Weber majandusteaduses domineeriva instrumentaalse enesehuvi käsitlese kõrvale sotsioloogilise alusega *huvi* mõiste, luues võimaluse paljude erinevate ühiskonnaelu valdkondade analüüsiks just staatussuhetega seotud konfliktide võtmes³⁷. Kokkuvõtvalt võib väita, et Weber näeb sotsiaalse ja poliitilise konflikti allikaid laiemalt võrreldes Marx'iga, nihutades selle raskuskeskme majandusväljalt kultuuriväljale³⁸. Ta paneb aluse oluliselt sügavamale sotsiaalse domineerimise allikate ja mehhanismide käsitlesele, näidates, et hierarhiliste staatussuhetega seotud ideaalsete huvide edendamine *positiivsete ja negatiivsete privileegide jaotamise* kaudu toimub potentsiaalselt mis tahes ühiskonnaelu valdkonnas (Swedberg 2005, Lizardo 2016, Gimbel 2016). Seega, mitte ainult traditsiooniline, vaid ka modernne ühiskond on oma olemuselt staatüsühiskond.

Weberi materiaalsete ja ideaalsete huvide eristusest tulenevalt ei saa nõustuda MeeMa kogumikus leiduva Bourdieu *habitus*'e mõiste tõlgendusega, mis seob selle ühiskonna horisontaalse stratifikatsiooniga. Asi on selles, et *habitus*'e mõiste tuleb otseselt Weberi ideaalsete huvide käsitlesest, arendades edasi *positiivsete ja negatiivsete privileegide jaotamise* mehhanismide analüüsi hiliskapitalismi kontekstis (Bourdieu 1992, vt ka Brubaker 1985, Swedberg 2003). Vaatame sellega seoses kahte lõiku MaaMa kogumikus, millest esimene seob habituse ainult ühiskonna horisontaalse stratifikatsiooniga: „Horisontaalne strukturatsioon eristab indiviide ja sotsiaalseid rühmi bourdieu'likus mõistes elustiili, tarbimise (sealhulgas kultuuri- ja meediatarbimise) harjumuste ning habituse alusel“ (Lauristin jt 2017: 13). Teine lõik aga heidab Bourdieu'le ette tema *habitus*'e käsitlese liigset staatilisust ning

35 Toome siinkohal asjakohase tsitaadi Weber'ilt: „Whereas the genuine place of classes is within the economic order, the place of status groups is within the social order, that is, within the sphere of the distribution of honour.“ (Weber 1978: 938)

36 Toome siinkohal asjakohase tsitaadi Weberilt: „Not ideas, but material and ideal interests, directly govern men's conduct. Yet very frequently the *world images* that have been created by *ideas* have, like switchmen, determined the tracks along which action has been pushed by the dynamic of interest.“ (Weber 1946: 280)

37 Toome siinkohal nimetatud uuenduse hea kokkuvõtva sõnastuse kirjandusest: „The utility of Weber's category Stand is that it highlights a dialectical tension between Stände with their competing claims especially as it relates to the relative nature of positive and negative privilege. This is why Weber's categories can be used to assess inequalities as diverse as that between doctors and nurses, nobles and peasants, Malaysian ethnic groups, US university campus based „Greek“ organizations and the persistence of racial discrimination. Not only that, Weber's model explains how and why such categories emerge from the most basic unit of society, that is the value-rational Gemeinschaft, while not neglecting the fact that modern market relations with its Gesellschaft-based instrumental rationalism dominate ideologies.“ (Waters, Waters 2016: 10)

38 Toome siinkohal ka asjakohase Bourdieu tsitaadi: „Against the typical regression of Marxism towards economism, which knows only the economy in the narrow sense of the capitalist economy and which explains everything by economy thus defined, Max Weber extends economic analysis (in the generalized sense) to regions ordinarily abandoned by economics, such as religion.“ (Bourdieu 1977: 183)

keskendumist ühiskonna vertikaalse stratifikatsiooniga (staatussuhetega) seotud domineerimisele: „Bourdieu käsitus *habitus*’est kui kehastatud mentaalsetest struktuuridest, mis taastoodavad sotsiaalset korda, on samas võrdlemisi staatiline, sest ei põhjenda, miks on inimene motiveeritud erinevaid kapitale konverteerima, samuti on see liialt domineerimissuhete eeldusele üles ehitatud“ (sealsamas: 350).

Taoline Bourdieu kriitika on sotsioloogilises kirjanduses küll üldlevinud, kuid ei arvesta tema domineerimise käsitluse weberlikku alust³⁹. Bourdieu n-ö geneetiline strukturalism eeldab Weberi jälgedes ja vastupidiselt Kanti moraalifilosoofia kategoorilisele imperatiivile, et sotsiaalsel väljal ei ole mittehuvitatud tegusid – ning järelikult ei ole olemas ka domineerimissuhetest vaba *habitus*’t (Bourdieu 1992). Sellisest metateoreetilisest alusest tulenevalt kirjeldab Bourdieu sotsiaalse domineerimise mehhanismi mitte otsese, vaid sümboolse võimuna, milles domineeriva subjektipositsiooni *habitus* universaliseeritakse iseenesestmõistetava normina ning domineeritava subjektipositsiooni *habitus* normist kõrvalekaldumisena (Bourdieu 1977). Kuna selline enesekehtestamine toimub mitte ainult poliitikalvälja toimijate suhetes, vaid ka inimeste igapäevaelus tehtavate eristuste kaudu, siis tuleb elustiili ja tarbimisega seotud valikuid näha mitte horisontaalse, vaid vertikaalse stratifikatsiooni (staatussuhete) võtmes, st osana laiema võimuvälja toimimisest (Wacquant 2013)⁴⁰. On sümptomaatiline, et *sümboolne võim*, mis on Bourdieu seletusraamistiku võtmemõiste, MeeMa kogumiku registrist puudub, sest *habitus*’t käsitletakse siin mitte objektiivsete domineerimisstruktuuride subjektivse taastootmise võtmes, nagu Bourdieu seda teeb, vaid nende leevendamise võtmes (vt näiteks Kiisel, Seljamaa 2017: 365)⁴¹. Veelgi enam, registrist puudub ka sotsiaalse staatuse mõiste, mis rahvusliberalismi ideoloogia domineerimise kontekstis peaks olema kogu analüüsi alus, sest kujundab rahvustunnusest staatussümboli.

Järeldus eelnevast analüüsist on, et sotsiaalse ruumi struktuuri mõtestamisel keskendub MeeMa kogumik sellistele sotsiaalse stratifikatsioonile aspektidele, mis ei ole seotud staatussuhetega. Siit tuleneb ka sotsiaalse dünaamika tõlgendamine mitte niivõrd sotsiaalsete ja poliitiliste, kuivõrd psühholoogiliste ja normatiivsete faktorite võtmes, mis aga pärsib sotsiaalsete hierarhiate analüüsi ühiskonna toimi-

39 Vt nimetatud seose eiramise kriitikat Omar Lizardo poolt (Lizaardo 2016).

40 Toome siinkohal ära Bourdieu enda kriitika selliste elustiili ja tarbimisega seotud nähtuste tõlgenduste suhtes, mida MeeMa kogumik esindab: „Thus the chapter of Distinction devoted to the different fractions of the dominant class will be read as a description of the various lifestyles of these fractions, instead of an analysis of locations in the space of positions of power-what I call the field of power.“ (Bourdieu 1989: 16)

41 Siiski on siin ka mitmeid erandeid. Näiteks tarbimise peatükk toob teoreetilises osas sisse sotsiaalsete praktikate teoorial põhineva mittedualistliku (ja seega Bourdieu enda *habitus*’e mõistest lähtuva) käsitluse (Keller, Kiisel 2017: 300-301). Peatüki empiirilises osa aga möönavad autorid eneskriitiliselt, et nende see jääb traditsiooniliseks. Sama võib öelda ajalookultuuri peatüki kohta – teoreetilises osas viidatakse küll mitmete mittepositivistlikele suundadele ajalookultuuri mõtestamisel, kuid uurimisühikute valikul jäädakse positivistlikuks (Kello, Harro-Loit 2017). Analoogselt võib hinnata ühiskonna sidususe peatükis leiduvat *eristuse* mõiste käsitlust – ühelt poolt leidub siin otseselt Bourdieu enda tekstidel põhinev *habitus*’e käsitlus just eristusviisina, kuid peatüki empiiriline analüüs läheb mitte-bourdieu’likku rada, sest oma uurimisobjekti konstrueerimisel ei tooda sisse relatsioonilise sotsiaalse välja mõistet (vt Lauristin 2017: 686).

mises. Nimetatud teoreetiline piiratus väljendub paratamatult ka Eesti demokraatia analüüsis, milles sotsiaalse staatuse ja sümboolse võimu allikate ja mehhanismide käsitlus on asendatud pigem psühholoogiliste ja moraliseerivate hinnangute ja üleskutsetega. Vaatame siinkohal näidetena taasiseseisva Eesti senise poliitilise arengu analüüsi demokraatia konsolideerumise võtmes (Lauristin, Vihalemm 2017)⁴² ning arutlusi Eesti ühiskonna ja poliitika tulevikust uue agentsuse tekkimise ootuse võtmes (Lauristin jt 2017).

Eesti poliitilise arengu analüüsis viitavad MeeMa autorid Rychardi ja Wnuk-Lipinski viiefaasilisele siirdeprotsessi mudelile ning leiavad, et „üldjoontes tegi Eesti läbi samasuguse arengutee nagu teised Euroopa postkommunistlikud riigid“ (Lauristin, Vihalemm 2017: 89). Poolakatest autorite puhul on eriti kõnekas siirdeprotsessi viienda faasi kirjeldus: „konsolideerumise periood, kus ühiskond on arenguraskustest üle saanud, on saavutatud majanduslik jõukus ja demokraatlik poliitiline kultuur ning ühiskonna heaolu on jõudnud tasemeni, mis tagab rahva valdava enamiku rahulolu ja loob kindla aluse ühiskondlikule stabiilsusele“ (sealsamas: 89).

Selline ülioptimism on Eesti ühiskonna asjadega kursis olevate inimeste jaoks ebaadekvaatne ning on mõistetav, et MeeMa autorid seda ei jaga, rõhutades Eesti ühiskonna ja poliitika arengute kirjeldamisel pigem probleeme:

Küpspe demokraatia aluseks oleva kriitilise refleksioonivõime kujunemine on Eesti poliitilises kultuuris kulgenud suurte raskustega ja tagasilöökidega. Pronkssõduri kriis 2007. aasta aprillis-mais, eriti aga majanduskriisijärgsed aastad on näidanud, et ühiskonna sügavamast ja püsivast konsolideerumisest ollakse alles üsna kaugel, tervendava refleksiivsuse asemel valitsevad nii poliitikute kui ka rahva meeli endiselt pigem emotsionaalsed müüdid. Võib öelda, et sisulise ja tugeva, jätkusuutliku konsolideerumiseni ei ole Eesti ühiskond jõudnud, rahva võõrandumine poliitikast ja poliitikutest kestab tänaseni. (Sealsamas: 90)

Toodud kriitikat hinnates tuleb aga tõdeda, et kuigi siin kirjeldatakse Eesti ühiskonna ja poliitika arenguid vastuolude ja konfliktide terminites, viitavad mõisted *küps demokraatia*, *jätkusuutlik konsolideerumine* ja *tervendav refleksiivsus* teoreetilisele perspektiivile, mis ei erine eespool viidatud autorite omast. Sellise perspektiivi raames nähakse Eesti ühiskonna ja poliitika muutuse allikaid mitte toimijate poolt oma väljahuvide kaitsmise võtmes habitusel põhineva ja seega ka alateadliku tegevuse kaudu, vaid kõrgendatud ratsionaalsuse ja oskustega *uue agentsuse* ootuses: „Kujunemas on uus sotsiaalne agentsus, uued sotsiaalsed toimejõud, mille puhul edu ja ebaedu mehhanismid sõltuvad olulisel määral erinevate praktikate ja ressursside õigeaegselt rakendamisest ning eri elusfääride tempode ja ajaliste nõudmiste oskuslikust ühitamisest“ (vt Lauristin jt 2017: 713). Seega väidetakse siin, et uue agentsuse edukus sõltub oskuslikust tegutsemisest, st selmet analüüsida sotsiaalse muutuse struktuurseid allikaid, postuleeritakse nii riigi poliitikate kui

42 Siiski tuleb lisada, et MeeMa kogumiku kokkuvõttev artikkel sisaldab ka siirdeteoreetiliste mudelite piiratuse kriitikat (vt Lauristin jt 2017: 700).

ka inimeste hoiakute muutuse eesmärk, mille realiseerumise mehhanism aga jääb avamata. Selline lähenemine erineb põhimõtteliselt relatsioonimi omast, mis toob sisse ka struktuurse seletuse ning rõhutab pigem alateadvusliku tegevuse rolli: „Teo-teooria, mille ma (*habitus*’e mõistega) esitan, tähendab kokkuvõttes, et suurema osa inimtegedude printsiibiks on sootuks midagi muud kui kavatsus, ja nimelt omandatud dispositsioonid, mille tõttu tegu võib ja tuleb tõlgendada ühele või teisele eesmärgile suunatuna, ilma, et saaks seejuures väita, et tema printsiibiks oli selle eesmärgi teadlik püstitamine“ (Bourdieu 2003: 210).

Teise näitena toome lõigu sotsiaalse kihistumise peatüki kokkuvõttest: „Selle asemel, et süvendada vertikaalset kihistumist, kus pool elanikkonda tunneb end ühiskondlikus võidujooksus allajääjatena, oleks Eestile sobivam horisontaalseid sidemeid tugevdav, ka väikeste eripäraste ühiskonnarühmade panust positiivselt arvestav ühiskonnamudel, mis parimal viisil kasutaks ära meie kaks tugevat külge, mis praegu on üksteisele ka sotsiaalselt vastandunud: ühelt poolt lennukate edasitormajate innovatiivsuse ja teiselt poolt kohalike kultuurihoidjate kogukonnatunde“ (Lauristin 2017: 696). Siin on analoogia *AI plastilisuse paradoksiga*, mis põhineb katsel sünteesida ratsionaalsete valikute institutsionalismi ja sotsioloogilise institutsionalismi positiivsed küljed üheks tervikuks. Näitasime eespool, et plastilisuse paradoks ei ole AI raames ületatav ning sama kehtib ka antud juhul – innovatiivsuse ja kogukonnatundega seotud hoiakud ei ole mitte ainult psühholoogilised ressursid, vaid ka kultuurilise ja sotsiaalse kapitali vastanduvad tüübid, mida kasutatakse vahendina sotsiaalsel väljal positsioneerimiseks. Nende kaudu toimub sotsiaalne *eristumine* Bourdieu mõttes, st neist ei ole võimalik välja noppida ainult positiivne pool ning sünteesida see kõigile sobivaks tervikuks. Lühidalt, asümmeetrilise sotsiaalse välja toimijate positsioneerimine ei ole vastastikune õnnelikuks tegemine.

3.2. Eesti demokraatia relatsioonilise mudeli perspektiivis

Artiklitekogumik „Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011“ (lühidalt EV20) analüüsib Eesti taasiseseisvuse kahe esimese aastakümne arenguid nii sisendi- kui ka väljundipoliitika kesketes valdkondades, keskendudes demokraatlike institutsioonide kujundamisele ja toimimisele. Siinkohal ei ole eesmärgiks antud kogumiku sisu põhjalik analüüs, vaid metateoreetilise alternatiivi visandamine MeeMa kogumikus esindatud dualistlikule lähenemisele. Seega vaatame me Eesti sotsiaalse ja poliitilise ruumi struktuuri ja dünaamika mõtestamist valitud EV20 artiklites suhteliselt kõrgel üldistuse astmel, tuues esile nendes sisalduvad relatsioonilised ideed⁴³.

43 Tulenevalt EV20-s käsitletud poliitika ja valitsemise valdkondade uurimise erinevatest traditsioonidest ei põhine antud kogumik ühtsel teoreetilisel alusel. Käesoleva analüüsi eesmärgi silmas pidades käsitleme me artikleid, mis sisaldavad mittedualistliku metateooria ideid – need on „Mälupoliitika“ (Tamm 2012), „Rahvuspoliitika“ (Vetik 2012b) ning kogumiku tulemusi üldistav „Kokkuvõte ja perspektiivid“ (Vetik jt 2012). Me ei väida, et nimetatud artiklites on juba olemas väljakujunenud ja järjekindel relatsiooniline sotsiaalteooria, tegemist on pigem sellise teooria otsingutega.

Kuna Eesti poliitilise välja struktuuri ja dünaamikat mõjutab oluliselt suhestumine nõukogude minevikuga, siis alustame sellega seotud teemadest. Mälupoliitikat analüüsitakse EV20-s senise poliitilise arengu järjestikuste etappide lõikes, kasutades mõisteid mäletamine ja unustamine, vääriti mäletamine, kompensatoorne mälu jmt (Tamm 2012). Poliitilise agentsuse tüpoloogias eristab artikli autor ametliku mälu ja vastumälu kandjad, keskendudes esimest esindavate institutsioonide tegevusstrateegiatele. Artikkel näitab, et riikliku mälupoliitika aluseks on olnud „soov kehtestada rohkem või vähem ühtset arusaama Eesti lähiajaloo sündmustest, voolida kollektiivset mälu seaduste, määruste ja monumentidega“ (sealsamas: 175).

Seega nähakse mälupoliitika olemust mitte niivõrd ajaloomälu rekonstrueerimise, kuivõrd selle konstrueerimise võtmes, st sotsiaalset dünaamikat mõtestatakse mitte objektivismi võtmes, vaid konstruktivistlikult: „Uue iseseisvuse künnisel ei võideldud niisiis üksnes tulevikutsenaariumide üle, vaid samasuguse ägedusega peeti lahinguid mineviku üle, selle üle, mida, keda ja kuidas mäletada“ (sealsamas: 149). Sellisest sotsiaalse ruumi struktuuri ja dünaamika käsitlusest tulenevalt on mälupoliitika analüüsi uurimisobjektiks mitte sisemiselt homogeensed ja väljapoole suletud toimijad, kelle suhteid nähakse dualistlikule metateooriale omases ühiskonna kui terviku konsolideerumise perspektiivis, vaid vastanduvad mälukogukonnad, kelle toimimist analüüsitakse konfliktiteooriale omases identiteedipõhise poliitika võtmes (sealsamas: 145).

Mälupoliitika teemasid mõnevõrra laiendava rahvuspoliitika artikli uurimisobjekt on konstrueeritud sotsiaalse ja poliitilise välja vastanduvate ja samal ajal teineteist konstitueerivate subjektipositsioonide võtmes, mida kirjeldatakse *ühtse rahvusriikluse ja ühiskonna mitmekultuurilisuse* diskursuste kaudu (Vetik 2012b). Sotsiaalse ja poliitilise dünaamika allikat nähakse rahvuspoliitika artiklis otsesõnu lähtuvalt relatsioonilisest metateooriast:

Tuleb rõhutada, et suhte (vastandina substantstile) mõiste kui analüütilise ühiku privilegerimine ning sellest tulenevad uurimisobjekti sisemise eristumise (vastandina ühtsusele) ning dünaamilisuse (vastandina staatilisusele) rõhutamine on ka laiemalt võttes kogu postmodernistliku paradigma tunnetusteoreetilised põhitunnused ... Eesti riigi rahvuspoliitikat tuleb näha mitte eestlaste kui ühtse grupi eesmärkidest lähtuva moderniseerumise või ajaloolise õigluse taastamise instrumendina, vaid pigem rahvastava riigi sisemiselt eristunud eliitide omavahelise võimuvõitluse väljendusena, milles üks grupp kasutab vastandumist Venemaale oma põhilise poliitilise ressursina. (Sealsamas: 117)

Artikkel keskendub kodakondsuspoliitika ja venekeelse koolisüsteemi ümberkujundamisega seotud vaidlustele, analüüsides vastavate toimijate positioneerimist lähtuvalt kas *ühtse rahvusriikluse* või *ühiskonna mitmekultuurilisuse* diskursusest. Artiklis pakutava ühiskonna integratsioonistrateegia aluseks on mitte lineaarsest arengust lähtuv, vaid sotsiaalse konflikti juhtimise mudel: „integratsiooni edukust tuleks näha mitte lihtsustava lineaarse mudeli võtmes, mis eeldab *eesi tuuma*

olemasolu, millesse vähemused peaksid sulanduma, vaid etniliste erinevuste mõju vähenemisenä ühiskonna kultuurilises ja sotsiaalses stratifikatsioonis, mille tulemusel senised *teravad* gruppidevahelised piirid asenduvad *ähmaste* piiridega“ (sealsamas 135). Seega, integratsioon on mitte kõikide etniliste gruppide vaheliste probleemide korraga äralahendamine, vaid gruppidevahelise terava konflikti suunamine pehmemasse voolusängi.

Ka Eesti demokraatia arengut üldistavas analüüsis rõhutavad EV20 autorid „suhte kui analüütilise üksuse olulisust Eesti poliitika ja valitsemise tervikpildi mõtestamisel“ (Vetik jt 2012: 442). Suhte mõistel põhinev poliitilise ruumi struktuuri ja dünaamika käsitlus on kriitiline dualistlike lähenemiste suhtes, mille tüüpiliseks näiteks Juan Linzi ja Alfred Stepani demokraatia konsolideerumise mudel (Linz, Stepan 1996). Kui nimetatud autorid seavad konsolideerunud demokraatia kriteeriumiks selle, kuivõrd demokraatia põhimõtetest on saanud n-ö *ainus mäng linnas*, siis EV20 tulemusi üldistava artikli autorid eeldavad, et „demokraatia ei ole staatiliselt määratletav seisund, vaid protsess, mis võib olla läbi põimunud väga erinevate (sh ka autoritaarsete) sotsiaal-kultuuriliste ja poliitiliste praktikatega“ (Vetik jt 2012: 440).

EV20 kokkuvõtva artikli autorid eitavad *konsolideerunud* või *küpse* demokraatia mõistet, mis on määratletav mingite objektiivsete tunnuste kaudu: „Seega kujutab transformatsioon kui Eesti poliitika ja riigivalitsemise demokratiseerumise etapp endast vastupidiselt lineaarse arengu mudelis eeldatule mitte selle viimast astet, mille läbimisel saab demokraatia *ainsaks mänguks linnas* ja selles mõttes lõplikult valmis, vaid pigem uue arenguringi algust“ (sealsamas: 449). Siin eeldatakse, et demokraatia küpsusest või ebaküpsusest on mõtet rääkida mitte üheselt kirjeldatavate objektiivsete kriteeriumite võtmes, vaid pigem poliitiliste diskursuste vastastikuse positsioneerimise kontekstis, kus nimetatud hinnanguid kasutatakse vastavate subjektipositsioonide huvide edendamiseks.

Näiteks võib üldistavalt väita, et parempoolsed parteid on Eesti demokraatia küpsusest rääkinud enam-vähem taasiseseisvuse algusest peale, sest see on nende jaoks vahend oma domineeriva positsiooni taastootmisel Eesti poliitilisel väljal. Vasakpoolsed parteid aga on samal ajal rõhutanud pigem Eesti demokraatia ebaküpsust, eesmärgiga parandada oma positsiooni ja ümber kujundada võimusuhte *status quo*. Paari viimase aasta poliitilises debatis on aga kohad teatud mõttes vahetunud – Eesti demokraatia muutus vasakpoolsete parteide jaoks oluliselt küpsemaks peale seda, kui nad ise tulid 2017. aasta alguses võimule, ning vastupidi, peale valitsusk koalitsiooni muutmist ja Keskerakonna poolt juhitava valitsuse moodustamist on parempoolsetele parteidele hakanud üha enam tunduma, et Eesti demokraatia on jälle ebaküps. Põhiline järeldus kirjeldatud dünaamikast on, et uurijad ei tohiks toimijate endi tõlgendusi demokraatia *küpsusest* või *ebaküpsusest* üle võtta, vaid neid tuleks käsitleda algandmetena, mida alles tuleb hakata demokraatia toime mehhanismide võtmes analüüsima.

4. KOKKUVÕTE

Käesolev artikkel analüüsis Eesti demokraatia toimimist dualistlikel ja mittedualistlikel metateooriatel põhinevate seletusraamistike löikes. Dualism lähtub struktuur versus toimija vastandusest ning tõlgendab sotsiaalsete ja poliitiliste protsesside dünaamika allikana mitte toimijate endi agentsust, vaid välist mõju. Relatsioonism aga näeb sotsiaalset ontoloogiat asümmeetrilise sotsiaalse välja subjektipositsioonide võtmes, tõlgendades sotsiaalse dünaamika allikat väljasisese kausaalsuse kaudu.

Kahe artiklikogumiku võrdlus tõi esile nimetatud metateoreetiliste eelduste rolli demokraatia toimimise sisulisel analüüsil. Dualismil põhinev MeeMa kogumik keskendub Eesti ühiskonna uurimisel nii vertikaalsele kui ka horisontaalsele stratifikatsioonile, kuid jätab sotsiaalse staatuse teema kõrvale. Selline lähenemine näeb demokraatia arengut küll sotsiaalsete hierarhiate leevendamise võtmes, kuid ei näita ära sellise muutuse allikat. EV20 kogumiku relatsiooniline lähenemine aga näeb Eesti demokraatiat toimijate positsioneerimise võtmes, mille allikaks on olemasolevate hierarhiate taastootmisele või muutmisele suunatud subjektipositsiooni huvi asümmeetrilisel sotsiaalsel väljal. Esimene lähenemine mõtestab ühiskonna arengut lineaarse progressina, mille käigus sotsiaalset hierarhiat toetavad jõud asenduvad võrdsust toetavate jõududega. Teine lähenemine aga mõtestab ühiskonna arengut võistlevate diskursuste vastastikuse positsioneerimise võtmes, milles hegemooniline subjektipositsioon ühiskonna arengu eri etappidel ja sõltuvalt kontekstist peaks põhimõtteliselt vahetuma.

Mõlemad seletusraamistikud on uurijate konstruktsioonid, mis püüavad anda akadeemiliselt adekvaatseid seletusi Eesti demokraatia seniste ja tulevaste arengute kohta. Samas mõtestatakse adekvaatsuse tähendust neis erinevalt – dualistliku lähenemise seisukohalt tähendab mudeli adekvaatsus välise sotsiaalse tegelikkuse korrektset peegeldust, relatsioonilise lähenemise seisukohalt aga on teaduslikud mudelid ka ise osaks sotsiaalsest reaalsusest endast. Relatsioonilise lähenemise seisukohalt ei ole sotsiaalteaduslik mudel puhtkognitiivne 'objektiivse' reaalsuse peegeldamine, vaid sotsiaalse ja poliitilise reaalsuse konstrueerimise üks vahendeid. Selle alusel toimuv ühiskonna ja poliitika seletamine lähtub asümmeetrilise välja ühest konkreetsest vaatepunktist ning on selles mõttes paratamatult ka poliitiline seisukohavõtt. Pretensioon apoliitilisusele on Bourdieu sotsiaalse praktika teooria seisukohalt vaadates ise üks parimaid näiteid poliitilisest seisukohavõtust, püüdes suurendada selle esitaja sümboolset kapitali ühiskonna kui terviku silmis.

Läbiviidud analüüsi põhjal saame me lõpuks vastata ka artikli alguses sõnastatud küsimusele rahvusliberalismi senise domineerimise põhjuste kohta Eesti poliitikas⁴⁴. Dualistlik mudel tõlgendab rahvusliberalismi pikaegset domineerimist eelkõige psühholoogiliste põhjuste kaudu. Näiteks väidetakse, et eestlased väärtustavad „riiklust kui rahvuslikku majandusedu toetavat institutsiooni, mille

44 Nimetatud mõiste tähistab Eesti poliitikas kujunenud ideoloogilist kooslust, milles on ühendatud turukeskne neoliberalism ja etnosekeskne konservatism, mis definitsiooni kohaselt peaksid asuma pigem ideoloogilise välja vastaspoolustel (vt Vogt 2005).

kaudu legitimeeritakse *rahvuslike voorustena* valmisolekut tuua majandusedu nimel sotsiaalseid ohvreid“ (Lauristin 2011: 202), ning et eestlasi iseloomustab „lõhede ja kontrastide loomulikuks pidamine nii ühiskonna sees kui ka suhetes teiste rahvastega“ (sealsamas). Sellisel seletusel on oma tõetera kindlasti sees, kuid see jätab kõrvale sotsiaalsete ja poliitiliste faktorite analüüsi, mis panustavad rahvusliberalismi püsimisse kõige enam.

Relatsioonism aga toob nimetatud faktorid just esiplaanile, väites, et rahvusliberalismi pikaajalise domineerimise aluseks Eestis on mitte inimeste vaimulaad, vaid taasiseseisvumise perioodil kujunenud sotsiaalse ja poliitilise välja struktuur, mida taastoodetakse domineeriva subjektipositsiooni võimustrateegiast lähtuvate meie/nemad vastanduste abil. Nimelt kujutavad etnorahvuslus ja neoliberalism endast diametraalseid vastaspoolusi nõukogude ideoloogias domineerinud kosmopoliitsusele ja plaanimajandusele, andes neisse investeerinud poliitilistele jõududele väga tugeva eelise. Parempoolsed parteid on osanud selle eelise aastate jooksul ja kõikvõimalikel viisidel ka edukalt institutsionaliseerida. Seega, parempoolse subjektipositsiooni poliitilise hegemoonia aluseks on mitte „siirdeperioodil välja kujunenud tarbimisühiskonna väärtusi, tehnoloogilisi võimalusi ning individualistlikku enesekehtestamist soosiv subjektiivse kihistumise mudel“ (Lauristin 2017: 695), vaid Eesti ühiskonna sotsiaalsete ja poliitiliste hierarhiate edukas taastootmine neisse investeerinud poliitiliste jõudude poolt⁴⁵.

Võtmerolli nimetatud hierarhiate taastootmisel mängib Venemaa ja lääneriikide geopoliitiline konflikt, mille raames on Eesti kui väikeriigi poliitika mitmed olulised aspektid julgeolekustatud (Lagerspetz, Vogt 2013, Hoffmann, Makarychev 2015). See pärsib demokraatlikule ühiskonnale omast vaba erimeelsuste väljendamist, mille teenistuses on kohati isegi julgeolekustruktuurid (Vetik jt 2012, Ruutsoo 2012). Üheks olulisemaks mehhanismiks sotsiaalsete hierarhiate taastootmisel on kodakondsusetuse institutsioon, mille osas võib samuti välja tuua kaks lõppkokkuvõttes poliitilise alusega tõlgendust (vt Kolsto 2002). Üks tõlgendus toob esile toimijapõhised psühholoogilised tunnused, sidudes kodakondsusetuse probleemi mittekodanike jätkuvalt *ebaküpsete* hoiakutega (Vetik 2002). Teise tõlgenduse seisukohalt aga on tegemist vastava poliitilise investeeringu pealt tulu teeniva võimustrateegiaga – kodakondsusetuse institutsioon taastoodab 1990ndate aastate alguses väljakujunenud sotsiaalse ja poliitilise välja hierarhiad, mille kaudu toimub ühiskonnas, Weberi termineid kasutades, *positiivsete ja negatiivsete privileegide jaotamine* (Semjonov 2002).

Lõpuks võib antud artiklis käsitletud seletusraamistikud siduda ka kahe omavahel eristuva subjektipositsiooniga Eesti poliitilisel väljal. Dualistlik seletusraamistik põhineb suures plaanis Giddens'i tüüpi kolmanda tee sotsiaal-demokraatial, mis näeb sotsiaalset muutust ülalt-alla suunatud kaasamise terminites (vt Giddens 1998). Dualistlik mudel on küll kriitiline Eesti ühiskonna sotsiaalse ebavõrdsuse ja poliitilise võõrandumise suhtes, kuid ei paku adekvaatset sotsiaalse ja poliitilise

45 Vt siin kasutatud *investeeringu* mõiste psühhoanalüütilise tausta kirjeldust Wendy Hollway poolt (Hollway 1984).

muutuse käsitlust, piirdudes *demokraatia konsolideerumise ja uue agentsuse* tüüpi moraliseerivate hinnangute ja üleskutsetega. Sellist poolele teele pidama jäämist võib tõlgendada ka kui ühte elementi rahvusliberalismi pikaajalise hegemoonia taastootmise süsteemis.

Relatsiooniline mudel aga toetab sotsiaalset praktikat, mis ei looda ülalt alla suunatud kaasamisele, vaid usub, et muutus on eelkõige sellest huvitatud toimijate endi kätes. Muutuse saavutamise üheks võtmeks on kodanikuühiskonna rolli ümbermõtestamine Eesti demokraatia toimimises, st senisest oluliselt jõulisem institutsionaliseerimine ning selle abil oma õigustatud huvide kaitsmine⁴⁶. Üks näide on viimastel aastatel teravnenud võitlus Eesti metsapoliitika ümber, mis on haaranud kaasa märkimisväärse osa ühiskonnast ning mille raames on kujunenud Eesti jaoks uue sisuga kohaliku- ja keskvõimu poliitikatasandite vastuolu. Võitlus Eesti metsa eest on teatud mõttes sarnane kolmkümmend aastat tagasi peetud fosforiidisõjale. Mõlemad 'sõjad' näitavad, et eksistentsiaalse tähtsusega küsimuste puhul suudab kodanikuühiskond mobiliseerida oma huvide kaitsele ka ühe osa poliitilisest klassist, mõjutades sellega olulisel määral poliitikavälja toimimist.

VIITEALLIKAD

- Barrington, Lowell 1995. The Domestic and International Consequences of Citizenship in the Soviet Successor States. *Europe-Asia Studies* (47)5, 731–763.
- Baxter, Hugh 1987. System and Life-World in Habermas's 'Theory of Communicative Action'. *Theory and Society* (16)1, 39–86.
- Beck, U.; Sznaider, N. 2006. Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: A research agenda. *British Journal of Sociology* (57)1, 1–23.
- Blyth, Mark 2002. *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*. New York: Cambridge University Press.
- Blyth, Mark; Hodgson, Geoffrey M; Lewis, Orion; Steinmo, Sven 2011. Introduction to the Special Issue on the Evolution of Institutions. *Journal of Institutional Economics* (7)3, 299–315.
- Blyth, Mark 2016. Ideas and Historical Institutionalism. Lk 1–25 kogumikus Fioretos, Orfeo; Falletti, Tullia G.; Sheingate, Adam (toim.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Bourdieu, Pierre 1977. *Outline of a theory of practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre 1984. *Distinction*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bourdieu, Pierre 1985. The Social Space and the Genesis of Groups. *Theory and Society* (14)6, 723–744.
- Bourdieu, Pierre 1989. Social Space and Symbolic Power. *Sociological Theory* (7)1, 14–25.

46 Üheks näiteks sellisest relatsioonilise sotsiaalteooria poliitilisest väljendusest on agonistlik demokraatia teooria, mille keskses arendajaks on Chantal Mouffe: „I use the concept of agonistic pluralism to present a new way to think about democracy that is different from the traditional liberal conception of democracy as a negotiation among interests and is also different from the model that is currently being developed by people like Jürgen Habermas and John Rawls. While they have many differences, Rawls and Habermas have in common the idea that the aim of the democratic society is the creation of a consensus, and that consensus is possible if people are only able to leave aside their particular interests and think as rational beings. However, while we desire an end to conflict, if we want people to be free we must always allow for the possibility that conflict may appear and to provide an arena where differences can be confronted. The democratic process should supply that arena.“ (Mouffe 2000)

- Bourdieu, Pierre 1990. *Sociology in Question*. London: Sage.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant Loïc 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, Pierre 2008. Political Interventions. *Social Science and Political Action*. London, New York: Verso.
- Bourdieu, Pierre 2003. *Praktilised põhjused. Teoteooriast*. Tallinn: Tänapäev.
- Brubaker, Roger 1985. Rethinking Classical Theory: The Sociological Vision of Pierre Bourdieu. *Theory and Society*, 14, 745-777.
- Chernilo, D. 2006. Methodological nationalism and its critique. Lk 129-140 kogumikus Delanty, G.; Kumar, K. (koost.) *The Sage handbook of nations and nationalism*. London: Sage.
- Coase, R. H. 1960. The Problem of Social Cost. *The Journal of Law & Economics*, 3, 1-44.
- Depelteau, Francois (toim.) 2018. *The Palgrave Handbook of Relational Sociology*. New York: Palgrave Macmillan.
- Dobbin, Frank 2008. The poverty of organizational theory. Comment on: 'Bourdieu and organizational analysis'. *Theoretical Sociology*, 37, 53-63.
- Ekiert, Grzegorz 2013. Three Generations of Research on Post Communist Politics – A Sketch. *East European Politics and Societies and Cultures* (29)2, 323-337.
- Elder-Vass, Dave 2007. Social Structure and Social Relations. *Journal of the Theory of Social Behaviour* (37)4, 464-477.
- Emirbayer, Mustafa 1997. Manifesto for a Relational Sociology. *The American Journal of Sociology* (103)2, 281-317.
- Emirbayer, Mustafa; Johnson Victoria 2008. Bourdieu and organizational analysis. *Theoretical Sociology*, 37, 1-44.
- Fioletos, Orfeo; Falleti, Tulia G.; Sheingate, Adam (toim.) 2016. *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Gane, Nicholas 2005. Max Weber as Social Theorist: 'Class, Status, Party'. *European Journal of Social Theory*, 8, 211-226.
- Giddens, Anthony 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Gimbel, Edward W. 2016. Interpretation and Objectivity: A Gadamerian Reevaluation of Max Weber's Social Science. *Political Research Quarterly* (69)1, 72-82.
- Hall, Peter A. 2016. Politics as a Process Structured in Space and Time. Lk 31-50 kogumikus Fioletos, Orfeo; Falleti, Tulia G.; Sheingate, Adam (toim.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press.
- Hall, Peter A.; Taylor, Rosemary C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* (44)5, 936-957.
- Hay, Colin 2006. Constructivist Institutionalism. Lk 56-74 kogumikus Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (toim.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Hay, Colin 2013. Political Ontology. Lk 78-96 kogumikus Goodin, Robert E.; Tilly, Charles (toim.) *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Hay, Colin 2016. Good in Crisis: the ontological institutionalism of social constructivism. *New Political Economy* (21)6, 520-535.
- Heclo, Hugh 2016. Thinking Institutionally. Lk 731-742 kogumikus Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (toim.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Heidmets, Mati 2017. Eesti elu kiirendajad. *Sirp*, 9. juuni 2017.

- Hoffmann, Thomas; Makarychev, Andrey 2015. Russian Speakers in Estonia: Legal, (Bio)Political and Security Insights. Lk 147-174 kogumikus Makarychev, Andrey; Yatskuk, Alexandra (toim.) *Borders in the Baltic Sea Region: Suturing the Ruptures*. London: Palgrave Macmillan.
- Hollway, Wendy 1984. Gender difference and the production of subjectivity. Lk 227-263 kogumikus Henriques, J.; Hollway, W.; Venn, C.; Walkerdine, V. (toim.) *Changing the subject: Psychology, Social Regulation and Subjectivity*. London: Methuen.
- Immergut, Ellen M. 2006. Historical-Institutionalism in Political Science and the Problem of Change. Lk 237-259 kogumikus Wimmer, Andreas; Kössler, Reinhart (toim.) *Understanding Change: Models, Methodologies, and Metaphors*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
- Jessop, Bob 2001. Institutional re(turns) and the strategic – relational approach. *Environment and Planning A* (33)7, 1213-1235.
- Jessop, Bob 2006. The State and State-Building. Lk 111-130 kogumikus Rhodes, R. A. W.; Binder, Sarah A.; Rockman, Bert A. (toim.) *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.
- Kattel, Rainer 2012. Majanduspoliitika. Lk 389-410 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Kallas, Kristina; Kivistik, Kats 2015. Kodakondsus, poliitiline enesemäärang ja osalemine. Lk 6-23 monitooringus Kallas, Kristina jt (koost.) *Eesti ühiskonna lõimumismonitooring 2015*. Leitav aadressilt: <http://www.kul.ee/sites/kulminn/files/1peatykk.pdf>
- Keller, Margit; Kiisel, Maie 2017. Tarbimine: võimalused, eneseväljendus ja sääst. Lk 299-301 kogumikus Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Kello, Katrin; Harro-Loit, Halliki 2017. Eesti ajaloo sündmused ja ajastud eestlaste ajalookultuuris. Lk 476-498 kogumikus Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Kelly, Duncan 1999. The Strategic-Relational View of the State. *Politics* (19)2, 109-115.
- Kiisel, Maie; Seljamaa, Jarmo 2017. Sotsiaalse sidustumise mustrid. Lk 363-410 kogumikus Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Kolsto, Pal (toim.) 2002. *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies: the cases of Estonia and Moldova*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Kruusvall, Jüri; Vetik, Raivo; Berry, John 2009. The Strategies of Inter-Ethnic Adaptation of Estonian Russians. *Studies of Transition States and Societies* (1)1, 3-24.
- Kuhn, Thomas S. 1962. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Lagerspetz, Mikko; Vogt, Henri 2013. Estonia. Lk 51-84 kogumikus Berglund, Sten; Ekman, Joakim; Deegan-Krause, Kevin; Knutsen, Terje (toim.) *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. 3. tr. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Lauristin, Marju 2011. Inimareng siirdeajal: Balti riikide ees seisvad väljakutsed. Lk 10-12 aruandes SA Eesti Koostöö Kogu (koost.) 2010/2011 *Eesti Inimarengu Aruanne. Inimarengu Balti rajad: muutuste kaks aastakümnet*. Tallinn: Eesti Koostöö Kogu.
- Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter 2009. Internal and External Factors Influencing Estonian Public Agenda during Two Decades of Post-Communist Transformation. *Journal of Baltic Studies* 40(1), 1–29.

- Lauristin, Marju; Vihalemm, Peeter 2017. Eesti tee stagnaajast tänapäeva: sotsiaalteduslik vaade kolme aastakümne arengutele. Lk 60-95 kogumikus Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Lauristin, Marju; Kalmus, Veronika; Keller, Margit; Kiisel, Maie; Masso, Anu; Opermann, Signe; Vihalemm, Peeter; Vihalemm, Triin 2017. Kokkuvõte: eesti ühiskonda kujundavad protsessid ja tulevikuarengud. Lk 699-722 kogumikus Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Lauristin, Marju; Kalmus, Veronika; Keller, Margit; Kiisel, Maie; Masso, Anu; Opermann, Signe; Vihalemm, Peeter; Vihalemm, Triin 2017. Teoreetiline hoovõtt. Lk 1-23 kogumikus Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Lawson, Tony 2016. Social positioning and the nature of money. *Cambridge Journal of Economics* (40)4, 961–996.
- Leping, Kristian-Olari; Toomet, Ott 2008. Emerging ethnic wage gap: Estonia during political and economic transition. *Journal of Comparative Economics* (36)4, 599-619.
- Lieberman, Robert C. 2002. Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change. *American Political Science Review* (96)4, 697-712.
- Linz, Juan J.; Stepan, Alfred C. 1996. *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Liping, Sun 2008. Societal Transition. New Issues in the Field of the Sociology of Development. *Modern China* (34)1, 88-113.
- Lizardo, Omar; Stoltz, Dustin S. 2016. Max Weber's Ideal versus Material Interest Distinction Revisited. *European Journal of Social Science* (21)1, 3-21.
- Lizardo, Omar 2010. Beyond the antinomies of structure: Levi-Strauss, Giddens, Bourdieu and Sewell. *Theoretical Sociology* (39)6, 651-688.
- Lotman, Juri 1992. Semiosfäärist. Raamatus Lotman, Juri (koost.) *Semiosfäärist*. Vagabund.
- Mahoney, James; Thelen, Kathleen 2015. *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review* (78)3, 734-749.
- Martin, John Levi 2002. What is Field Theory? *American Journal of Sociology* (109)1, 1-49.
- Metcalfe, Lee Kendall 1996. Outbidding to radical nationalists: minority policy in Estonia 1988-1993. *Nations and Nationalism* (2)2, 213-234.
- Mettam, Collin W.; Williams, Stephen Wyn 2001. A colonial perspective on population migration in Soviet Estonia. *Journal of Ethnic and Migration Studies* (27)1, 133-150.
- Mouffe, Chantal 2000. *The Democratic Paradox*. London, New York. Verso.
- North, Douglass C. 2016. Institutions and Economic Theory. *The American Economist* (61)1, 72-76.
- North, Douglass C. 1991. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives* (5)1, 97-112.
- Overton, Willis F. 2013. A New Paradigm for Developmental Science: Relationism and Relational-Developmental Systems. *Applied Developmental Science* (17)2, 94-107.
- Pickel, Andreas 2002. Transformation theory: scientific or political? *Communist and Post-Communist Studies*, 35, 105-114.
- Pierson, Paul 2000. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* (94)2, 251-267.
- Pierson, Paul 2016. Power in Historical Institutionalism. Lk 1-23 kogumikus Fioretos, Orfeo; Falletti, Tullia G.; Sheingate, Adam (toim.) *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press.

- Porpora, Douglas V. 1989. Four Concepts of Social Structure. *Journal of the Theory of Social Behaviour* (19)2, 195-211.
- Poulantzas, Nikos 1978. *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Rustow, Dankwart A. 1970. Transitions to Democracy. Toward a Dynamic Mode. *Comparative Politics* (2)3, 337-363.
- Ruutsoo, Rein; Kalev, Leif 2005. Eesti kodakondsuspoliitika ja kodanike Euroopa. *Riigikogu Toimetised*, 11, 120-128.
- Ruutsoo, Rein 2012. Eesmärk ei pühitse abinõu. *Delfi*, 17. Aprill 2012.
- Rychard, A.; Wnuk-Lipinski E. 2002. Legitimation, Obedience and Beyond: Sources of Political Stability and Instability in Poland. Lk 197-229 kogumikus W. Adamski; P. Machonin; W. Zapf (toim.) *Structural Change and Modernization in Post-Socialist Societies*. Hamburg: Krämer.
- Saarts, Tõnis; Lumi, Ott 2012. Parteipoliitika. Lk 186-246 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Schmidt, Vivien A. 2008. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Semjonov, Aleksei 2002. Estonia: Nation-Building and Integration-Political and Legal Aspects. Lk 105-157 kogumikus Kolsto, Pal (toim.) *National Integration and Violent Conflict in Post-Soviet Societies: the cases of Estonia and Moldova*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Skocpol, Theda 1979. *States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: The Free Press.
- Selg, Peeter 2015. Mis on relatsiooniline võimukäsitus? *Acta Politica Estica*, 6, 67-92.
- Smith, Graham 1996. The Ethnic Democracy Thesis and the Citizenship Question in Estonia and Latvia. *Nationalities Papers* (24)2, 57-93.
- Stepan, Alfred; Linz, Juan, J. 1996. *Problem of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Streeck, Wolfgang; Kathleen Thelen 2005. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Swartz, David L. 2008. Bringing Bourdieu's master concepts into organizational analysis. *Theoretical Sociology*, 37, 45-52.
- Swedberg, Richard 2003. The Changing Picture of Max Weber's Sociology. *Annual Review of Sociology*, 29, 283-306.
- Swedberg, Richard 2005. Can there be a sociological concept of interest? *Theory and Society*, 34, 359-390.
- Tamm, Marek 2012. Mälupoliitika. Lk 144-185 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1911-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Terk, Erik 2018. Kolmest käsitlusperspektiivist Kesk- ja Ida-Euroopa maade arengu mõtestamisel. Ilmumas ajakirjas *Acta Politica Estica*.
- Thelen, Kathleen; Mahoney, James 2015. Comparative-Historical Analysis in Contemporary Political Science. Lk 3-38 kogumikus Mahoney, James; Thelen, Kathleen (toim.) *Advances in Comparative-Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen 2004. *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen 1999. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Toomela, Aaro 2014. A Structural Systemic Theory of Causality and Catalysis. Lk 271-292 kogumikus Cabell, K. R. ; Valsiner, J. (toim.) *The Catalyzing Mind*. Springer.
- Vetik, Raivo (koost.) 2012. *Eesti poliitika ja valitsemine 1991-2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

- Vetik, Raivo 2012b. Rahvuspoliitika. Lk 109-143 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Vetik, Raivo; Sootla, Georg; Ruutsoo, Rein; Kalev, Leif; Kattel, Rainer; Saarts, Tõnis 2012. Kokkuvõtte ja perspektiivid. Lk 437-466 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Eesti poliitika ja valitsemine 1991–2011*. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Vetik, Raivo 2002. The cultural and social makeup of Estonia. Lk 71-104 kogumikus Kolsto, Pal (toim.) *The national integration and violent conflict in post-Soviet societies: the cases of Estonia and Moldova*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Vetik, Raivo 1993. Ethnic Conflict and Accommodation in Post-Communist Estonia. *Journal of Peace Research* (30)3, 271-280.
- Vihalemm, P.; Lauristin, M.; Kalmus, V.; Vihalemm, T. (toim.) 2017. *Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Uuringu „Mina. Maailm. Meedia“ 2002–2014 tulemused*. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.
- Vogt, Henri 2005. *Between Utopia and Disillusionment: A Narrative of the Political Transformation in Eastern Europe*. Oxford: Berghahn Books.
- Wacquant, Loïc 2013. Symbolic power and group-making: On Pierre Bourdieu's reframing of class. *Journal of Classical Sociology* 0(0), 1-18.
- Waters, Tony; Waters, Dagmar 2016. Are the terms „socio-economic status“ and „class status“ a warped form of reasoning for Max Weber? *Palgrave Communications*, 2, 1-13.
- Weber, Max; Mills, C. Wright (sissejuhatus) 1946. *From Max Weber: Essays in sociology*. Tõlkinud H. H. Gerth. New York: Oxford University Press.
- Weber, Max 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.
- Zelic, Tomislav 2008. On the Phenomenology of the Life-World. *Synthesis Philosophica* (46)2, 413-426.

RIIGIRAHVA IDENTITEET EESTLASTE JA EESTIVENELASTE SEAS

RAIVO VETIK¹

1. SISSEJUHATUS²

Eesti riiklusega seotud kollektiivsed identiteedid võib jaotada kolmeks tüübiks, mis lähtuvad kas rahvusriigi, kodanikeriigi või riigirahva ideedest³. Käesolev artikkel keskendub rahvariigi ideega seotud riigirahva identiteedi (RI) uurimisele võrdlevalt eestlaste ja eestivenelaste seas, mõtestades seda etnilise- ja kodanikuidentiteedi sünteesi võtmes. Me eeldame, et tugev RI ei tähenda etnilise identiteedi eitamist, nagu identiteediuringute peavoolus sageli väidetakse, vaid etnilise ja kodanikuidentiteedi tasakaalustatust (vt ka Nielsen 1992).

Artikli teoreetiline osa analüüsib kõigepealt kahte etniliste gruppide kontakti teooriat, käsitledes neid eelastmena siin arendatavale RI mudelile – need on John Berry etniliste gruppide akulturatsioonimudel (Berry 1997) ning Fredrik Barthi etniliste gruppide interaktsioonimudel (Barth 1969). Edasi sõnastame me RI mudeli kesksed teoreetilised mõisted, mis on inspireeritud ühelt poolt Pierre Bourdieu, Ernesto Laclau ja Juri Lotmani relatsioonilistest ideedest (Bourdieu 1977; Laclau & Mouffe 1985, Lotman 1992) ning teiselt poolt sotsiaalse kategoriseerimise uurin-
gutest sotsioloogias (Ridgeway 1991) ning sotsiaalpsühholoogias (Dovidio jt 2016). Nende põhjal pakume me välja ühe võimaliku viisi RI tugevuse mõõtmiseks Eesti

1 Tallinna Ülikool, kontakt: raivo.vetik@tlu.ee

2 Antud artikli teoreetiline ja metodoloogiline ideestik põhineb Norra Uuringufondi poolt rahastatud projekti EMP 138 raames väljaarendatud relatsioonilisel lähenemisel etniliste gruppide vaheliste suhete uurimiseks.

3 Kuna mõisted *rahvus* ja *etniline grupp* on eestlaste keelekasutuses sünonüümid, siis on ingliskeelse mõiste *nation state* tõlkimine mõiste *rahvusriik* kaudu ebatäpne. Me pakume selle asemel välja mõiste *rahvariik*, mille kasuks räägib näiteks Maanõukogu vanematekogu seletus 5. jaanuarist 1918 Eesti poliitilise seisukorra kohta, mis algab ja lõpeb sõnadega „Iseseisev Eesti rahvariik“ (vt Eesti Sõjamees: Eesti Sõjaväeosaade Häälekandja nr 1–2, 05.01.1918). Sellega seoses toome me sisse ka mõiste *riigirahvas*, mis kujutab endast vastet ingliskeelsele mõistele *nation*. Eesti keelde tõlgitakse *nation* tavaliselt *rahvuse* kaudu, mis aga ei võimalda eristada etnilist gruppi ja rahvust. Meie ettepanek on käsitleda nimetatud mõistede sünonüümidena, nagu see praeguses keelekasutuses on välja kujunenud, kuid tuua nende kõrval ka mõiste *riigirahvas*, mis võib sisaldada paljusid erinevaid rahvusi.

ühiskonna kontekstis. Artikli empiiriline osa analüüsib eri tugevusega RI segmentide esindatust eestlaste ja eestivenelaste seas, tugeva ja nõrga RI segmentide vastastikust positsioneerimist ning nende seoseid olulisemate demograafiliste tunnustega.

Artikli innovatsioon seisneb relatsioonilisel sotsiaalteoorial põhineva RI mudeli loomises ning rakendamises RI uurimiseks Eestis. Relatsiooniline lähenemine põhineb uurimismetodoloogial, mis on kriitiline ühelt poolt ainult tõlgendamisega seotud kvalitatiivsete ja teiselt poolt ainult isoleeritud tunnustest lähtuvate kvantitatiivsete identiteediuuringute suhtes. Kui nimetatud kahe suuna metateoreetilisteks alusmõisteteks on vastavalt kultuurinormid ja ühiskonnaseadused, siis relatsioonilise lähenemise puhul on selleks sotsiaalse välja toimimise loogika (vt ka Glynos & Howarth 2007). Käesolev artikkel uurib nimetatud loogikat Eesti rahvussuhete välja kontekstis ning kvalitatiivse ja kvantitatiivse lähenemise ühendamise võtmes (vt ka Torfing 2005).

2. RELATSIOONILINE LÄHENEMINE IDENTITEEDI UURIMISEL

Relatsiooniline sotsiaalteooria mõtestab identiteeti mitte ainult indiviidi samasus- ja kuuluvustundena, nagu seda teevad psühholoogilised lähenemised, vaid eelkõige sotsiaalse positsioneerimise vahendina, mille kaudu toimub gruppidevaheliste piiride konstrueerimine (Swidler 1986; Alba 2002, Gillespie 2012, Dovidio jt 2016, Ehala 2018). Ontoloogilises mõttes on identiteet mitte asi, mida saab kirjeldada selle kandja kultuuritunnuste summamana, vaid gruppidevaheliste suhete kujundamise, taastootmise või muutmise protsess, mille kaudu vastavad toimijad alles konstitueeritakse (Bourdieu 1977; Laclau & Mouffe 1985, Lotman 1992). Kesksel rollil relatsioonilises identiteedikäsitluses mängib sotsiaalse välja asümmeetria arvestamine, mis kujuneb väljaspetsiifilise kapitali ebavõrdse jaotuse kaudu ning on omakorda aluseks vastavale sotsiaalsele kategoriseerimisele, mis kujutab endast iseseisvat sotsiaalse kausaalsuse allikat (Ridgeway 1991).

Õeldust tulenevalt mõtestab antud artikkel ka RI-d mitte lihtsalt oma rahvusega või riigi kodanikkonnaga seotud kuuluvustundena, vaid nii rahvus- kui ka kodanikutunnusega seotud *meie versus nemad* eristamise vormina, mida kasutatakse etniliste gruppide vahelisel sotsiaalsel positsioneerimisel (vt Davies & Harre 1992; Weaver 2004).

2.1. Relatsioonilist identiteedi mudelit ettevalmistavad lähenemised

Analüüsime kõigepealt kahte etniliste gruppide kontakti mudelit, mis vastanduvad moderniseerumise ideoloogiast lähtuva sotsiaalteooria raames esitatud etniliste vähemuste assimilatsioonimudelile (Gordon 1964). Esimene on John Berry etniliste gruppide akulturatsioonimudel kultuuriti võrdlevas psühholoogias, mis näeb gruppidevahelist kohanemist mitte ühepoolse, vaid kahepoolse protsessina (Berry 1997). Teine on Fredrik Barthe etniliste gruppide interaktsioonimudel sot-

siaalantropoloogias, mis defineerib etnilisust mitte grupisiseselt jagatavate ühiste kultuuritunnuste kaudu, vaid gruppidevaheliste kultuuriliste erinevuste sotsiaalse organisatsiooni vormina (Barth 1969). Mõlemad mudelid on sisendiks antud artiklis arendatavale relatsioonilisele RI käsitlusele – akulturatsioonimudelist tuleb etniliste gruppide ühisidentiteedi (integratsiooni) võimalikkuse idee, interaktsioonimudelist aga etnilise identiteedi mõtestamine sotsiaalse positsioneerimise võtmes.

Üldistades võib öelda, et kuni 1960ndate aastateni valitses etniliste gruppide vahelise kontakti uurimises moderniseerumise teoorial põhinev arusaam, mis eeldas vähemuste ja migrantide assimileerumist enamusühiskonda (Gordon 1964). Assimilatsiooni mõiste on metafoor, mis kujutab gruppidevahelist kontakti ja sellele järgnevaid kohanemisprotsesse mitte kultuurilise eristumise ja samastumise dialektika kaudu, vaid ühepoolse kultuurilise ühtlustumise võtmes. Läänemaailmas toimunud sotsiaalsete muutuste kontekstis 1960–70ndatel aastatel kerkis aga esile uus lähenemine, mis seadis moderniseerumise teooriast lähtuva etniliste vähemuste kultuurilise assimileerumise teesi kahtluse alla. Uue lähenemise raames ei nähtud ühelt poolt etnilise vähemuse kultuuri säilitamist ja teiselt poolt kohanemist enamuskultuuriga mitte vastandlike, vaid teineteist täiendavate protsessidena. Evolutsiooniteoreetilise alusega moderniseerumise ideest lähtuva etniliste vähemuste ja migrantide assimilatsiooni paratamatuse kahtluse alla seadmine on oluline samm gruppidevaheliste suhete relatsioonilise mudeli suunas.

Kultuuriti võrdlevas psühholoogias sai uue lähenemise keskseks esindajaks John Berry, kes defineeris akulturatsiooni lähtuvalt sellest, kui võrd vähemused on huvitatud ja enamus aktsepteerib ühelt poolt vähemuse võrdväärset osalemist laiemas ühiskonnas ja teiselt poolt vähemuse etnilise kultuuri säilitamist (Berry 1972). Nimetatud kahe dimensiooni alusel kujundatud akulturatsioonimudel eristab nelja võimalikku akulturatsioonistrateegiat – integratsioon, assimilatsioon, separatsioon ja marginalisatsioon. Berry mudeli raames läbiviidud empiiriliste uuringute põhjal on leitud, et vastuvõtvas ühiskonnas edukama kohanemise eelduseks on mitte migrantide ja vähemuste etnilise identiteedi kadumine (assimilatsioon), nagu lineaarse assimilatsiooni mudel eeldab, vaid väärtustamine ressursina (integratsioon). Samas tõdetakse, et positiivse seose saavutamine etniliste vähemuste poolt oma kultuurierinevuste säilitamise ja samaaegse vastuvõtvas ühiskonnas kohanemise vahel sõltub suurel määral kontekstuaalsetest faktoritest. Enamus viimaste aastakümnete akulturatsiooniuuringutest ongi pühendatud ühelt poolt toimijate akulturatsioonistrateegiate ja teiselt poolt mitmesuguste sotsiaalsete ja poliitiliste faktorite seoste analüüsile (vt ülevaadet Horenczyk jt 2013).

Kirjanduses peetakse Berry mudeli puuduseks staatilisust, mis on üheks põhjuseks selle alusel saadud uuringutulemuste vastuolulisusele (Rudmin 2003). Näiteks on leitud, et kuigi teooria kohaselt peaks kõige edukamaks kohanejaks ühiskonnas olema integratsioonigrupp, siis tegelikkuses leidub sellele reeglile palju erandeid⁴. Ühe põhjusena on Snauwaert ja tema kolleegid toonud välja, et Berry mudeli vähemuste kohanemisega seotud dimensioon on erinevates uuringutes operatsionali-

4 Kaasa arvatud näiteks Eesti juhtum (vt Kruusvall, Vetik ja Berry 2009).

seeritud erinevatel viisidel: kas lihtsalt vähemus- ja enamusgruppide kontakti olemasoluna, vähemuse poolt enamuse kultuuri omaksvõtmisena või vähemuse poolt enamusega samastumisena (Snauwaert jt 2003). Seega võib öelda, et Berry mudeli alusel uuritakse tegelikult kolme erinevat tüüpi nähtust.

Relatsioonilise lähenemise seisukohalt tuleneb nimetatud uuringutulemuste vastuolulisus asjaolust, et kolm operatsionaliseerimise viisi aktualiseerivad ankeeturingu respondentide jaoks kolme erinevat tüüpi gruppidevahelisi suhteid. Esiteks, lihtsa kontaktiga seotud küsimustele vastamisel väljendavad vastajad oma hoiakuid kultuuridevahelise kontakti kui sellise suhtes ning ei ole üllatav, et ainult vähesed vastajad eitavad kontaktide kasulikkust. Teiseks, enamuskultuuri omaksvõtmise küsimus toob vastajate jaoks sisse ka gruppidevahelise ebavõrdsuse, sest kohanemist eeldatakse ainult vähemuselt, millega aga paljud vastajad ei nõustu. Kolmandaks, eriti tugevat sotsiaalset hierarhiat tajuvad vähemusgruppi kuuluvad vastajad enamusgrupiga samastumist eeldava ankeediküsimuse puhul, mida tõlgendatakse oma kultuurilisest identiteedist loobumise nõudena, millele ollakse reeglina vastu. Lühidalt, Berry akulturatsioonimudeli alusel saadud uuringutulemuste analüüs näitab, et etniliste gruppide vaheliste suhete üheks oluliseks tunnuseks on gruppidevaheline sotsiaalne hierarhia. Probleem tekib sellest, et mudeli operatsionaliseerimisel empiiriliste uuringute tarbeks seda ei arvestata, sest mudeli aluseks olevad kaks dimensiooni jätavad hierarhia olemasolu või mitteolemasolu ebamääraseks⁵.

Nimetatud piiratuse ületamiseks toome me relatsioonilise RI mudeli kujundamisel sisse Fredrik Barthi sotsiaalse interaktsionismi teooria. Barthi põhiline panus kultuuridevaheliste suhete uurimisel seisneb etniliste gruppide sotsiaalse interaktsiooniga seotud analüüsitasandi sissetoomises, mis loob etniliste gruppide uurimisel uue ontoloogilise aluse. Kui dualistlik peavool defineerib etnilise grupi mõiste ühiste kultuuritunnuste kaudu, keskendudes gruppidevaheliste kultuuriliste erinevuste ja sarnasuste analüüsile, siis Barth teeb seda etniliste gruppide suhete sotsiaalse organisatsiooni võtmes (Barth 1969). Ta mõtestab etniliste gruppide toimimist, Saussure'i mõttes, mitte kõne, vaid keelesüsteemi tasandil⁶. Oluline on lisada, et Barthi relatsioonilisel ontoloogial on ka poliitiline tähendus, sest see mõjutab gruppidevaheliste kontakti tagajärgede mõtestamist. Kui Berry mudel raames nähakse gruppidevahelist kontakti läbi kahesuunalise kohanemise prisma, eeldades

5 Siiski tuleb lisada, et implitsiitselt on akulturatsioonivälja hierarhilise idee Berry integratsiooni mõiste teoreetilises käsitluses olemas: „Integration can only be chosen and successfully pursued by non-dominant groups when the dominant society is open and inclusive in its orientation towards cultural diversity. Thus a mutual accommodation is required for integration to be attained, involving the acceptance by both groups of the right of all groups to live together as culturally different peoples. This strategy requires non-dominant groups to adopt the basic values of the larger society, while at the same time the dominant group must be prepared to adapt national institutions (e.g., education, health, labor) to better meet the needs of all groups now living together in the plural society“ (Berry 1997: 37).

6 Kahe analüüsitaseme eristamise üheks näiteks Saussure'ile põhinevas kirjanduses on Juri Lotmani kultuurisemiootika, mis defineerib kultuuri kakskeelse tähenduste loomise mehhanismina. Kultuuripsühholoogias on sama ideed arendanud näiteks Aaro Toomela oma semiootiliselt vahendatud kultuuriliste mentaalsete operatsioonide käsitluses (vt Toomela 1996).

poolte osalist samastumist ja koostööd, siis Barthi mudeli seisukohalt toimub gruppidevahelises kontaktis mitte vastastikune kultuuriline ühtlustumine, vaid nende sotsiaalsete erinevuste ja konfliktisuse taastootmine.

Barthi uuendus on oluline samm relatsioonilise sotsiaalteooria kujundamisel, sest mõtestab ühiskonda mitte staatilise *konteinerina* metodoloogilise rahvusriikluse võtmes, vaid dünaamilise protsessina neoweberliku sotsiaalteooria võtmes (vt ka Chernilo 2008). Kui esimesena nimetatud lähenemise keskseks mõisteks on *reintegratsioon* ühiskonna kadunud ühtsuse taasloomise võtmes, siis teise alusmõisteks on erinevate toimijate erinevad huvid, mille kaudu taastoodetakse sotsiaalselt konflikti. Siiski jääb ka Barthi mudel omakorda ühekskülgseks, sest keskendub ainult gruppidevaheliste erinevuste ja konfliktide taastootmisele, jättes potentsiaalse ühtlustumise ja koostöö dimensiooni kõrvale (Jenkins 1995, Hummell 2014). Seega näeb ta enamuse ja vähemuse suhteid nullsumma mänguna, milles erinevad pooled saavad ainult vastanduda, mitte aga teineteist täiendada. Siin on tegemist vastupidise äärmusega võrreldes Berry mudeliga, mis näeb etniliste gruppide kontaktis ainult vastastikust kohanemist ja koostööd, jättes potentsiaalse konfliktisuse tagaplaanile.

2.2. Etniliste gruppide vaheline sotsiaalne positsioneerimine

Kahe kirjeldatud mudeli ühekskülgsus tõstatab küsimuse sünteesiva lähenemise võimalikkusest. Berry ja Barthi mudelite panus seisneb selles, et need toovad esile gruppidevahelised sotsiaalsed hierarhiad, mille taastootmine seab vähemuste ühesuunalise assimilatsiooni idee kahtluse alla. Mõlema puuduseks aga on asjaolu, et nimetatud eeldus on jäänud pigem teoreetiliseks seisukohavõtuks, mida mudelite operatsionaliseerimisel empiirilisteks uuringuteks ei kasutata. Sellise puuduse ületamine ongi käesoleva artikli teemapüstituse aluseks – me sõnastame relatsioonilisest ontoloogiast lähtuva RI mudeli, mis arvestab sotsiaalse välja asümmeetriat mitte ainult teoorias, vaid ka mudeli operatsionaliseerimisel ning empiiriliste andmete analüüsil.

RI kui uurimisobjekti konstrueerimine relatsioonilise sotsiaalteooria võtmes lähtub eeldusest, et sotsiaalsed faktid on uurijale mitte valmiskujul etteantud, vaid nende eest tuleb *võidelda* (Bourdieu 1992). Bourdieu järgi tuleb taolises *võitluses* kõigepealt välja selgitada antud väljale omaste kapitalide tüübid vastavalt sellele, kuidas domineeriv ja domineeritav subjektipositsioon ise omavahelisi suhteid tajuvad ja mõtestavad. Edasi tuleb näidata nende erinevate tajusüsteemide aluseks olevaid sotsiaalseid staatushierarhiaid ning nendele vastavaid argumenteerimise viise, mille kaudu hierarhiaid kas taastoodetakse või muudetakse. Sotsiaalse välja struktuurse ja dünaamilise aspekti rekonstrueerimise kaudu on võimalik välja selgitada erinevate toimijate tegevusloogikad, mis on ühelt poolt relatsioonilise lähenemise esmaseks uurimisobjektiks (vt ka Glynos & Howarth 2007: 133), kuid teiselt poolt ka edasise kvantitatiivse uuringu aluseks⁷.

7 Samm taoliselt mõistetud relatsioonis on tehtud näiteks ka uusinstitutionalismis, mis lähtub oma uurimisobjekti mõtestamisel mitte ratsionaalsete valikute teooria aluseks olevast

Bourdieu relatsiooniline lähenemine on otseselt seostatav ka etniliste gruppide vahelise sotsiaalse kategoriseerimise uuringutega sotsioloogias ja sotsiaalpsühholoogias (Ridgeway 1991, Dovidio jt 2009). Vastavas kirjanduses eristatakse ühelt poolt *teravaid* gruppidevahelisi piire, mis rõhutavad enamuse ja vähemuse kõikvõimalikke erinevusi ning teiselt poolt *ähmaseid* piire, mis toovad esile ka nende sarnasusi ning mille puhul erinevusi peetakse pigem vähetähtsaks (Alba 2005). Etniliste gruppide vaheliste sotsiaalsete piiride sotsiaalse konstrueerimise uuringud toovad esile, analoogselt Bourdieu'le, sotsiaalsete hierarhiate mõju nimetatud protsessi loogika kujundamisel. Näiteks kinnitavad arvukad uuringud, et enamusgrupp peab kõige eelistatavamaks akulturationsioonimudeliks vähemuste assimilatsiooni enamusühiskonda (Berry 1997). Mitmed autorid seovad nimetatud eelistuse asjaoluga, et ühisidentiteedi rõhutamine gruppidevaheliste piiride konstrueerimisel juhib tähelepanu kõrvale enamusgrupi privilegieeritud positsioonilt võrreldes vähemusgrupiga paljudes eluvaldkondades, tõlgendades seda meritokraatia põhimõtte kaudu (Saguy jt 2009). Vähemusgrupp aga, vastupidi, eelistab reeglina integratsioonistrateegiat, kuivõrd selle oluliseks elemendiks olev vähemuste kultuuri säilitamise nõue tähistab ühelt poolt respekti nende vastu ning teiselt poolt juhib tähelepanu gruppidevahelisele sotsiaalsele ebavõrdsusele kui lahendamist vajavale probleemile (Dovidio jt 2009, Banfield jt 2013).

Seega kinnitavad nii Bourdieu kui ka sotsiaalse kategoriseerimise teooria raames tehtud uuringud samasugust sotsiaalse positsioneerimise mustrit – enamusgrupi diskursus rõhutab reeglina ühiskonna ühtsuse olulisust ning meritokraatia printsiipi, vähemusgrupi diskursus aga ühiskonna kultuurilise paljususe väärtuslikkust ning sotsiaalse võrdõiguslikkuse printsiipi. Nimetatud mustri põhjal eeldame me ka Eesti rahvussuhete väljal kahte erinevat tüüpi väljaspetsiifilist kapitali ning vastavaid tajuksuhte ja diskursusi, mille kaudu neid püütakse suurendada: kui enamusgrupp näeb rahvussuhteid etnilise rahvusriikluse idee perspektiivis, siis vähemusgrupp teeb seda Eesti kui faktiliselt paljurahvuseline riigi idee perspektiivis (vt ka Vetik 2012; Selg & Ruutsoo 2015; Hoffmann & Makarychev 2017). Kahe grupi väljaspetsiifilisi kapitale taastoodetakse kahe erineva sotsiaalse ideaali postuleerimise kaudu – need on rahvusriigi ühtsus *versus* kodanike võrdõiguslikkus sõltumata rahvusest.

Eesti rahvussuhteid käsitlevas kirjanduses ongi näidatud, et enamusgrupi huve rõhutavate poliitiliste jõudude diskursus toob esile Eesti kui etniliselt mõistetud rahvusriigi ja eestlaste kui etnilise grupi ohustatuse, mis on tekkinud Nõukogude okupatsiooni tagajärjena ning mida süvendab praeguse Venemaa ekspansionistlik välispoliitika (Metcalf jt 1996; Smith jt 1998; Kuus 2002; Ruutsoo & Kalev 2005). Eestlaste rahvusliku ohustatuse rõhutamine täidab muuhulgas poliitilist funktsiooni, legitimeerides vähemuste assimileerimise poliitikat, mida Rogers Brubakeri järgedes tähistatakse kirjanduses terminiga *rahvustav riik* (Brubaker 1996). Vähemusgrupi

teleoloogilisest *eesmärkide loogikast*, vaid normatiivsest *kohasuse loogikast* (March & Olsen 1984). Siiski jääb uusinstitutionalism oma olemuselt objektivistlikuks (strukturealistlikuks), sest teine vajalik samm jääb tegemata – institutsioonide arengudünaamika tuletatakse seal mitte nende endi sisemisest loogikast, vaid väliste faktorite mõjust.

diskursus aga tõlgendab rahvussuhteid pigem Eesti ühiskonna faktilise mitmekultuurilisuse võtmes, tõstes Eesti ühiskonna kui terviku alusväärtuseks kodanike võrdõiguslikkuse idee (vt Smith jt 1998). Sellise alusväärtuse esiletoomine täidab samuti muuhulgas poliitilist funktsiooni, luues eelduse moraliseerivateks hinnanguteks enamuse ja riigi poliitikate suhtes, kuivõrd pärast taasiseseisvumist on Eesti ühiskond muutunud rahvuslikult samm-sammult ebavõrdsemaks (Leping & Toomet 2008; Vöörmann & Helemäe 2011). Siit tulenevalt eeldab vähemuse diskursus, et riigi rahvuspoliitika peaks keskenduma mitte ühiskonna kultuurilise homogeensuse suurendamisele, vaid pigem vähemuste sotsiaalse diskrimineerimise kaotamisele.

Analoogset sotsiaalse positsioneerimise mustrit võib demonstreerida ka kvantitatiivselt „Eesti ühiskonna integratsiooni monitooringu 2017“ (IM2017) andmete põhjal, mis on seotud hoiakutega Eesti ühiskonna kultuurilise mitmekesisuse ja etniliste gruppide vahelise ebavõrdsuse suhtes⁸. Vaatame kõigepealt vastajate hoiakuid, mis on seotud Eesti ühiskonna kultuurilise mitmekesisuse ja selle mõjude tajumise ja tõlgendamisega. Rahvussuhete välja asümmeerial põhinevate vastandlike huvide kontekstis võib eeldada, et eestlaste seas domineerib sellist tüüpi küsimustele vastamisel kultuuriline suletus, kuivõrd see toetab nende väljahuvile vastavat rahvusriigi ühtsuse ideaali. Eestivenelaste puhul aga võib eeldada, et neil valdab pigem kultuurilise mitmekesisuse positiivsete külgede nägemine, sest see legitimeerib nende väljahuvile vastavat kodanike võrdõiguslikkuse ideaali.

Monitooringu tulemused kinnitavadki väga suuri rahvustevahelisi erinevusi sedalaadi küsimustele vastamisel. Näiteks väitega „Kui riigis on erinevad rahvused, on nendevahelised konfliktid paratamatud“ nõustus umbes kaks kolmandikku eestlastest ja vaid kolmandik eestivenelastest. Analoogne vastandumine toimus seoses ankeedis esitatud väitega „Laulupeol võiksid kõlada ka venekeelsed laulud, sest venekeelne elanikkond moodustab kolmandiku Eesti elanikkonnast“, millele nõustus rohkem kui pool eestivenelastest, kuid ainult kuues eestlastest. Seega tajub enam eestlasi kultuuridevahelisi kontakte mitte ressursina, mis võiks olla huvitav ja kasulik kõigile osapooltele, vaid oma etnilise eripära ohustamisena. Tegemist on sotsiaalse positsioneerimisega, mis toimib kultuurilise eripära kaitsmise diskursuse kaudu ka etniliste staatushierarhiate taastootmise vahendina. Probleem, mille ületamise vajadust rõhutatakse, on rahvusriigi ühtsus, kuid selle kaudu saavutatakse ka etniliste hierarhiate *status quo* püsimine.

Eestivenelaste tähendusruum on nimetatud küsimustele vastamisel tulenevalt rahvussuhete välja asümmeetriast aga vastupidine, mille tulemusena on neid, kes näevad kultuuridevahelises kontaktis pigem rikkust, eestlastega võrreldes kordi rohkem. Sellist tüüpi positsioneerimise sotsiaalne funktsioon on kultuurilise mitmekesisuse kui rikkuse rõhutamise kaudu etniliste staatushierarhiate nõrgendamine ning vähemuse tugevam kaasamine laiema ühiskonna toimimisse. Mõlema toodud küsimuse puhul saadud suur erinevus eestlaste ja eestivenelaste vahel toetab relat-

8 IM2017 on EV kultuuriministeeriumi poolt tellitud ning Balti Uuringute Instituudi juhtimisel läbiviidud uuring, mille andmekogumise viis läbi Turu-Uuringute AS märtsist kuni maini 2017 ning mille analüüsis osalesid ka Tallinna Ülikooli ja Praxisse uurijad (vt <http://www.kul.ee/et/EIM2017>).

sioonilise sotsiaalteooria eeldust, et toimijate seisukohavõtte tuleks tõlgendada mitte psühholoogilikult, st nende kui indiviidide omaduste alusel, vaid sotsioloogiliselt, st gruppidevaheliste staatushierarhiate taastootmisele *versus* nõrgendamisele suunatud sotsiaalse positsioneerimise võtmes.

Analoogne vastandumine etniliste gruppide vaheliste piiride konstrueerimine tuleb esile ka rahvustevahelise sotsiaalse ebavõrdsuse tõlgendamisel – kui eestivenelased tajuvad rahvustevahelise sotsiaalse ebavõrdsusega seotud probleeme nii Eesti tööturul kui ka ühiskonnas laiemalt väga teravalt, siis eestlased tajuvad neid oluliselt vähem. Näiteks üks rahvustevahelise sotsiaalse ebavõrdsuse teemat puudutav ankeediküsimus oli IM2017-s sõnastatud järgmiselt: „Kuidas Te hindate eestlaste ja venekeelsete inimeste võimalusi ja olukorda järgnevates valdkondades?“. Hinnatavate valdkondadena pakuti ankeedis välja sissetulekud ja materiaalne heaolu, kultuurilised võimalused, haridusvõimalused lastele, poliitilise tegevuse võimalused, kaasatus oma linna, valla elu mõjutavate otsuste tegemisse, hea töö saamise võimalused, võimalus saada juhtivale ametikohale riigi- ja omavalitsusasutustes ning võimalus saada juhtivale ametikohale erasektoris.

Tulemuste analüüs kinnitab, et kui valdav osa venekeelsetest vastajatest (90% või enam) tajub kõigis nimetatud valdkondades rahvustevahelist ebavõrdsust, siis eestlaste puhul tunnetavad seda sõltuvalt valdkonnast ainult kolmandik kuni pooled vastajatest. Analoogselt ühiskonna mitmekultuurilisusega seotud teemade analüüsile võib ka siin väita, et gruppidevahelist hoiakute erinevust tuleks tõlgendada mitte vastajate psühholoogiliste erinevuste kaudu, vaid gruppidevahelise sotsiaalse positsioneerimisenähtuse rahvussuhete asümmeetrilisel väljal. Niivõrd suure erinevuse aluseks on mitte indiviidi tasandi nähtused (vähene informeeritus, tahtlik moonutamine jmt), vaid enamuse ja vähemuse kui gruppide erinevast väljapositsioonist tulenevad erinevad staatushoiakud. Nende väljendamise kaudu toimub oma grupi huvide edendamine – eestivenelased püüavad etnilise ebavõrdsuse problematiseerimise kaudu olemasolevat olukorda muuta, eestlaste puhul aga on taolise ebavõrdsuse mitterätkamine osa etnilise hierarhia taastootmisest.

2.3 Relatsiooniline uurimismetodoloogia

Kirjeldatud tulemused kinnitavad, et rahvussuhetega seotud nähtustele tähenduse omistamine kujutab endast mitte väljastpoolt etteantud reaalsuse representeerimist, mille puhul võiks põhimõtteliselt jõuda ka *objektiivse* tööni, vaid partikulaarsest väljapositsioonist lähtuvat positsioneerimisakti, mille sisuks on gruppidevaheliste piiride konstrueerimine. Kuna toimijad tajuvad gruppidevahelisi suhteid omaenda vaatepunktist ehk Bourdieu terminites võimalike teiste vaatepunktide *mitteääratundmise* kaudu, siis tuleks nende positsioneerimisakte analüüsida uurimisinstrumentide abil, mis arvestavad sotsiaalse välja asümmeerial põhineva *mitteääratundmise*ga.

Seega, relatsiooniline lähenemine eeldab uurimismetodoloogiat, milles etnilisi gruppe ja nendevahelisi suhteid analüüsitakse mitte n-ö isoleeritud aatomitena, mille tähendus tuleneb neist endast ja on suures plaanis iseenesestmõistetav, vaid

elementidena süsteemis, mille tähendus tuleneb nende asukohast hierarhilises ter-
vikus⁹. Selgitame öeldut hüpoteetilise näite abil. Oletame, et ankeetküsimustikule
vastavad eestlane ja eestivenelane. Edasi oletame, et respondentide seisukohavõtud
eri rahvusest inimeste tööturu võimaluste küsimuses kattuvad, st mõlemad valivad
antud küsimusele vastamisel vastusevariandi „Kõigil inimestel Eesti tööturul peavad
olema võrdsed võimalused sõltumata nende rahvuslikust taustast“. Lõpuks oletame,
et enne antud küsimuse esitamist tutvustab intervjuuerija vastajaid Eesti statistika-
ameti uuringuga, mille andmetel on eestlaste palk eestivenelaste omast kõrgem,
nende töötuse määr madalam jne (vt näiteks Krusell 2015).

Sellise informatsiooni valdamise kontekstis on ilmne, et kahe respondendi
täpselt samas sõnastuses vastused omavad nende endi jaoks väga erinevat subjek-
tiivset tähendust, kuivõrd nad tajuvad antud küsimust hierarhilise sotsiaalse välja
vastandlikelt positsioonidelt (vt ka Gillespie 2012). Eestlase poolt antud vastus
täheb realselt olemasoleva rahvustevahelise sotsiaalse ebavõrdsuse kontekstis
sisuliselt nõustumist oma grupi domineeriva positsiooni nõrgenemisega, st millestki
loobumisega; eestivenelase vastus aga tähendab nõustumist gruppidevahelise võrd-
suse saavutamisega, st millegi juurdesaamisega. Kuna eestlase nõustumine millestki
loobumisega ja eestivenelase nõustumine millegi juurdesaamisega väljendab nende
endi tähendusüsteemi raames vastandlikke orientatsioone, siis tuleb kahte vormi-
liselt samasugust vastust tõlgendada ka uurijate poolt erinevana, st neid ei tohiks
uuringu andmebaasis kodeerida ühtemoodi¹⁰.

Antud näide toob ühemõtteliselt esile, et asümmeetrilisel väljal toimuv sotsiaalne
kategoriseerimine on oma olemuselt mitte isoleeritud akt, mille tähendus
on kõigi toimijate jaoks isenesestmõistetav ja ühesugune, vaid element gruppi-
devaheliste hierarhiasuhete süsteemis, mille tähendust tuleks tõlgendada antud
süsteemi raames positsioneerimise võtmes¹¹. Selline uurimisobjekti tõlgendamine
vastandub sotsiaalteaduste peavoolus domineerivale dualistlikule ontoloogiale ning
sellel põhinevale positivistlikule uurimismetoloogiale, mis näevad sotsiaalset
ruumi kui midagi toimijast väljapool asuvat. Kui dualismi seisukohalt on struktuur
ja toimija kaks eraldi nähtust, siis relatsionismi seisukohalt ühe nähtuse kaks eri
külge, st struktuur kujutab endast mitte toimija suhtes väljaspool asuvat keskkonda,
mis lihtsalt mõjutab tema hoiakuid ja käitumist, vaid ühte osa toimija enda definit-
sioonist. Seega, relatsioonilise lähenemise puhul on ontoloogiliselt esmaseks mitte
isoleeritud toimija ja tema suhtes väline keskkond, vaid vastava välja aluseks oleva

9 Bourdieu sõnul „Concepts have no definition other than systemic ones, and are put to work empirically in systematic fashion“ (Bourdieu 1992: 96).

10 John Searle'i sotsiaalse institutsiooni mõiste kujutab endast head formaalset mudelit taolise olukorra kirjeldamiseks: institutsionaalsed faktid on faktid, mis võtavad vormi *x tähendab y kontekstis z* (Searle 1995). Kuna enamus- ja vähemusgrupi vaatepunktist eesti tööturu ebavõrdsust hinnates on tegemist kahe erineva kontekstiga – üks näeb asju domineerivalt, teine domineeritavalt väljapositsioonilt – siis tulebki ka kahe respondendi vastuseid tõlgendada nimetatud positsioonide vaatepunkte arvestades.

11 Vt etniliste gruppide alusdiskursuste haakumatuse analüüsi artiklis „A semiotic model of ethnic conflict: the cases of Russia and Estonia“ (Vetik 1999).

antagonismi kaudu konstitueeritavad diskursused (Laclau 2005)¹². See aga tähendab omakorda, et relatsioonilise uurimismetodoloogia kujundamisel ei saa eeldada sotsiaalse reaalsuse objektiivsust ja universaalsust¹³, vaid keskenduda tuleks pigem sotsiaalsete praktikate loogikate väljaselgitamisele¹⁴.

Nimetatud loogikat võib kirjeldada Juri Lotmani, Ernesto Laclau ja Pierre Bourdieu vastavate mõistete kaudu, millega nad analüüsivad sotsiaalse hegemoonia kehtestamise diskursiivseid mehhanisme. Lotmani mõiste *bipolaarne asiümmeetria* kirjeldab asjaolu, et mis tahes kultuur koosneb vähemalt kahest teineteist konstitueerivast keelest, millel otsene kokkupuude puudub (Lotman 1999a). Nende seostamine saab toimuda ainult tõlkimise vahendusel, milles teise poole diskursus ülekorrastatakse lähtuvalt tõlkija tähendussüsteemist (Lotman 1999b). Taolise ülekorrastamisega on seotud ka Bourdieu mõisted *mitteääratundmine* ja *partikulaarse universaliseerimine* (Bourdieu 1977) ning Laclau mõisted *tühi tähistaja* ja *puuduse kohalolu*¹⁵. Kõik nimetatud mõisted kirjeldavad kahesammulist diskursiivse positsioneerimise mehhanismi – kõigepealt toovad toimijad esile vastava subjektipositsiooni väljahuviga seotud alusväärtuse ohustatuse (fikseerivad teatud tüüpi *puuduse kohalolu*) ning edasi pakuvad samast huvist lähtuvaid probleemi lahendusi, mida kujutatakse universaalsena. Nimetatud sammude poliitiline mõte on suurendada vastava toimija väljaspetsiifilist kapitali ja selle kaudu tugevdada ka tema positsiooni väljal. Asi on selles, et kuna ideaal on juba definitsiooni kohaselt täiel määral mittesaavutatav, siis just ideaali saavutamise võimalikkuse sisendamine sotsiaalses praktikas konstrueerib toimija huvidega seotud *puudumise kohalolu* ning legitimeerib vastava probleemi ületamisele suunatud poliitikaid¹⁶.

Selliselt mõistetatud sotsiaalne praktika ongi käesoleva artikli uurimisobjektiks. Meie uurimisküsimused RI analüüsimisel nii eestlaste kui ka eestivenelaste seas on järgmised: a) missuguste positsioneerimise strateegiatega kaudu enamusgrupi ja vähemusgrupi sotsiaalsete hierarhiate taastootmine ja muutmine toimub? 2) Milline on erinevaid positsioneerimise tüüpe esindavate toimijasegmentide osakaal uuringu valimis? 3) Milliseid seoseid võib leida erinevaid subjektipositsioone esindavate toimijasegmentide (kui muutujate) ja ühiskonda kui tervikut iseloomustavate demograafiliste muutujate vahel, st missugused rahvussuhete välja välised faktorid seletavad eri tüüpi toimijasegmentide osakaalu valimis?

12 Siin kirjeldatav ontoloogiline positsioon lähtub Aaro Toomela struktuur-süsteemse kausaalsuse teooriast (vt Toomela 2014: 279).

13 Siin tuleb sisse Bourdieu, Laclau ja Lotmani tüüpi relatsioonismi erinevus võrreldes näiteks ka Hegeli ja Marxi relatsioonismiga, kes eeldavad otsest juurdepääsu universaalsuse uurimisele kas bürokraatia või töölisklassi kui universaalset huvi kehastavate toimijate sissetoomise kaudu.

14 Glynsosi ja Howarthi sõnul on uurija käsutuses vaid „ontologically-informed grammar with which to conduct our empirical investigations, enabling us to generate explanations which are always concrete and singular“ (Glynos & Howarth 2007: 161).

15 Hea eestikeelne käsitlus nimetatud mõistetest sisaldub Jüri Lippingu artiklis „Ernesto Laclau: võimatu ühiskonna visionäär“ (Lipping 2015).

16 Laclau on hegemoonia kehtestamise mehhanismi võtnud lühidalt kokku järgmiselt: „if a fully achieved difference eliminates the antagonistic dimension as constitutive of identity, the possibility of maintaining this dimension depends on the very failure of the full constitution of a differential identity“ (Laclau 1992: 88).

2.4 Eesti RI mõtestamine ja operatsionaliseerimine

Pakume eelneva analüüsi põhjal välja ühe võimaliku mudeli Eesti RI mõtestamiseks ja operatsionaliseerimiseks kvantitatiivse uuringu tarvis. Alustame faktist, et Eesti riiklus toetub põhiseaduse kohaselt nii rahvusriikluse kui ka kodanikuriikluse ideedele. Samas näitas eespool toodud analüüs, et rahvustevahelisel positsioneerimisel tõlgendavad mõlemad pooled nimetatud ideid lähtuvalt oma väljahuvidest, rõhutades rahvusriikluse idee puhul kas rahvusliku ühtsuse või kultuurilise paljususe väärtuslikkust ning kodanikuriikluse idee puhul kas meritokraatia või võrdsuse põhimõtteid. Kuna Eesti riigi edukas toimimine sõltub muuhulgas oma ideeliste aluselementide tasakaalustatusest, siis mõtestame me Eesti RI-d just selles võtmes. Me eeldame, et tugevat RI-d väljendab sellist tüüpi etniliste gruppide vaheline sotsiaalne positsioneerimine, mille puhul toetatakse ka teise poole väljahuvist tulenevaid sotsiaalseid ideaale.

Toodud RI mõiste sisustamine eeldab, et tugeva RI-i kujundamisel seisavad enamus- ja vähemusgrupid erinevat tüüpi väljakutsete ees. Eestivenelaste keskne väljakutse seisneb rahvusriigi ühtsuse toetamises, mis väljendub muuhulgas riigi institutsioonide ja sümbolite omaksvõtmises. Tegemist on väljakutsega selles mõttes, et peale Eesti taasiseseisvumist väljakujunenud etniliste hierarhiate kontekstis on vähemuse väljahuviks väärtustada eelkõige võrdõiguslikkust toetavat kodanikuriiklust ja alles teises järjekorras rahvusriigi ühtsust, kui võrd viimast võib tõlgendada ka vähemusgrupi madalama sotsiaalse positsiooni ühe põhjusena.

Toodud argumentatsioonist tulenevalt operatsionaliseerime me eestivenelaste riigirahva identiteedi (EVRI) sotsiaalse orientatsioonina, mida iseloomustavad ühelt poolt Eesti riigirahva hulka kuulumise väärtustamine ning teiselt poolt Eesti kui rahvusriigi kesksete institutsioonide ja sümbolite tunnustamine avaliku sfääri toimimise alusena. Nimetatud tunnuste mõõtmiseks konstrueerisime me EVRI summaindeksi, mille aluseks on vastajate hinnangud järgmistele väidetele: 1) „Kui Te mõtlete endast kui oma rahvuse esindajast ja Eestimaa rahva esindajast, siis kelle hulka kuuluvaks Te end peate?“, 2) „Tunnen uhkust, nähes lehvimas Eesti lippu“, 3) „Eesti riik kaitseb minu õigusi ja pakub avalikke hüvesid“.

Ka eestlaste RI määratlemisel lähtume me samast loogikast. Kuna eesti rahvus on ajalooliselt kujunenud mitte poliitilisel, vaid kultuurilisel alusel, siis paljude eestlaste jaoks on rahvusriik ja kodanikeriik sünonüümid. Sellises kontekstis väljendab eestlaste tugevat RI-d mitte lihtsalt rahvusriigi ühtsuse põhimõtte toetamine, mis on suure enamuse jaoks iseenesestmõistetav, vaid Eesti kui kodanikuriigi aluseks oleva kodanike võrdõiguslikkuse põhimõtte toetamine sõltumata nende rahvusest. Nimetatud põhimõtte on Eesti rahvussuhete välja asümmeetria kontekstis seotud mitte enamusegrupi, vaid vähemusgrupi väljahuviga, sest aitab kaasa etnilise alusega staatushierarhiate nõrgendamisele. Selle toetamine ka enamuse poolt aga muudab Eesti riikluse objektiivselt tugevamaks, tasakaalustades Eesti ühiskonna toimimises ühtse rahvusriikluse ja kodanike võrdõiguslikkuse põhimõtteid.

Toodud argumentatsioonist lähtuvalt operatsionaliseerisime me eestlaste riigirahva identiteedi (ERI) sotsiaalse orientatsioonina, mida iseloomustavad ühelt poolt Eesti rahva kui terviku hulka kuulumise väärtustamine ning teiselt poolt toetus vähemusrahvusest kodanike kaasamisele riigi ja ühiskonna toimimisse lähtuvalt võrdõiguslikkuse põhimõttest. Nimetatud tunnuste mõõtmiseks konstrueerisime me ERI summaindeksi, mis koosneb vastajate hinnangutest järgmistele väidetele: 1) „Kui Te mõtlete endast kui oma rahvuse esindajast ja Eestimaa rahva esindajast, siis kelle hulka kuuluvaks Te end peate?“, 2) „Mitte-eestlaste kaasamine Eesti riigi juhtimisse on Eestile kasulik“, 3) „Mitte-eestlaste arvamusi tuleks paremini tunda ja nendega senisest rohkem arvestada, sest nad on tähtis osa Eesti ühiskonnast“.

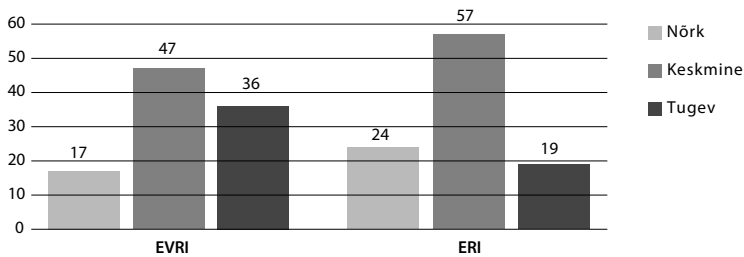
Mõlema indeksi esimese küsimuse puhul said vastajad valida viie variandi hulgast: ainult oma rahvuse ja mitte Eesti rahva hulka; peamiselt oma rahvuse ja osaliselt Eesti rahva hulka; samavõrra oma rahvuse kui Eesti rahva hulka; peamiselt Eesti rahva ja osaliselt oma rahvuse hulka; ainult Eesti rahva hulka ja mitte oma rahvuse hulka. Kahe viimase küsimuse puhul said vastajad valida neljasel skaalal: „Täiesti nõus“, „Pigem nõus“, „Pigem ei ole nõus“, „Üldse ei ole nõus“. Kõigile kolmele vastusele andsime me maksimaalselt kolm punkti, olenevalt sellest, kui tugevat nõustumist küsimuses kirjeldatud nähtusele väljendati¹⁷. Sellisel kujundatud summaindeksite puhul tähendab indeksi väiksem väärtus nõrgemat ja suurem väärtus tugevamat riigirahva identiteeti. Seega me eeldame, et 3–4 punkti saanud vastajaid iseloomustab nõrk, 5–6 punkti saanud vastajaid keskmise tugevusega ja 7–9 punkti saanud vastajaid tugev Eesti riigirahva identiteet.

3. RI SEGMENTID JA NENDE POSITSIONEERIMISE STRATEGIAD

Seitsmepunktilisel skaalal jaotusid eestivenelased ja eestlased järgmistesse riigirahva identiteedi segmentidesse: EVRI puhul kuulub 3 punktiga segmenti 6%, 4 punktiga segmenti 8%, 5 punktiga segmenti 17%, 6 punktiga segmenti 30%, 7 punktiga segmenti 23%, 8 punktiga segmenti 13% ja 9 punktiga segmenti 3% vastajatest; ERI puhul kuulub 3 punktiga segmenti 6%, 4 punktiga segmenti 15%, 5 punktiga segmenti 27%, 6 punktiga segmenti 29%, 7 punktiga segmenti 13%, 8 punktiga segmenti 8% ja 9 punktiga segmenti 2% vastajatest. Joonisel 1 on toodud EVRI ja ERI üldistatud võrdlus tugeva, keskmise ja nõrga RI segmentide lõikes.

Esmapilgul võib tunduda üllatav, et eestivenelaste kui tervikploki RI on isegi mõnevõrra tugevam kui eestlaste oma, st nende puhul on natuke rohkem tugeva ja natuke vähem nõrga RI-ga vastajaid. Relatsioonilise lähenemise seisukohalt ei ole selles aga midagi imelikku, sest Eesti riiklust mõtestatakse siin rahvusriikluse ja kodanikuriikluse põhimõtete tasakaalustatuse kaudu. Selline lähenemine põhineb kahel omavahel seotud eeldusel: esiteks, Eesti riik on olemuselt rahvusriik, mitte kosmopoliitiline või multikultuuriline riik. Teiseks, Eesti riik on olemuselt koda-

17 Seega kasutasime mõlema rühma riigiidentiteedi summaindeksi kujundamisel seitsmepunktskaalat, kui võrd vastajatel oli võimalik saada minimaalselt 3 ja maksimaalselt 9 punkti.



Joonis 1. Eestivenelaste ja eestlaste riigirahva identiteedi võrdlus

Allikas: autor

nikuriik, mitte etniline riik. Seega ei ole Eesti riik ainult ühe etnilise grupi omand, mis võiks õigustada ootust, et enamusgrupi riigirahva identiteet peaks vähemusgrupi omast tingimata tugevam olema. Eesti riik kuulub kõigile oma kodanikele, kuigi eri rahvustest kodanikud võivad oma kultuurilisest ja ajaloolisest taustast ning sellega seotud rahvussuhete välja subjektipositsioonist tulenevalt näha mitmeid ühiskonna nähtusi erinevalt.

Relatsiooniline lähenemise seisukohalt tuleb saadud tulemuste tõlgendamisel keskenduda rahvussuhete välja kui terviku, mitte ainult kahe tervikplokki või kuue eristatud segmenti näitajate isoleeritud hindamisele. Tervikpilti vaadates võib öelda, et Eesti rahvussuhete väli on RI mõttes hästi tasakaalustatud. Eespool läbiviidud analüüs näitas, et teatud erinevused rahvussuhetega seotud nähtuste tõlgendamisel on eestlaste ja eestivenelaste vahel küll olemas, kuid joonisel 1 toodud tulemused kinnitavad, et see ei takista ülekaalukat üksmeelt põhilistes küsimustes, mille kaudu me defineerime Eesti riigirahva identiteeti.

3.1. Segmentide tasandil toimuv positsioneerimine

Relatsioonilise lähenemise seisukohalt on oluline analüüsida mitte ainult plokkide, vaid ka segmentide vahelist positsioneerimist, tuues välja teemad, mille puhul segmentid eristuvad kõige enam. Selline teave on oluline kõigepealt selles mõttes, et toob esile erinevate eluvaldkondade politiseerituse astme – valdkonnad, mille puhul plokisise segmentide eristumine on nõrk on tugevalt politiseeritud ning seega lõimumismeetmetega raskemini suunata, valdkonnad aga, mille puhul segmentide eristumine on märkimisväärne, on vähem politiseeritud ning seega ka lõimumismeetmetega paremini suunata. Lisaks annab selline teave sisendi rahvuste kui tervikplokkide sotsiaalse positsioneerimise mehhanismide analüüsiks, kuivõrd kirjanduses on näidatud, et plokkidevahelise positsioneerimise mõistmiseks tuleb tunda ka segmentidevahelise positsioneerimise seaduspärasusi (Reicher 2007). Seega panustab segmentide kohta saadav teave oluliselt lõimumispoliitika kujundamisse, tuues esile eestlaste ja eestivenelaste kui plokkide sisemise heterogeensuse, mille arvestamine võimaldab integratsioonimeetmeid paremini sihistada.

Relatsiooniline lähenemine põhineb eeldusel, et vähemuse kui domineeritava subjektipositsiooni väljahuviks on kujutada rahvuspõhiseid sotsiaalseid hierarhiaid tõsise sotsiaalse probleemina, mille põhjused tulenevad mitte neist endist, vaid Eesti riigist või eestlastest. Samas võib eelneva analüüsi põhjal eeldada, et vähemusgrupp ei ole selles osas sisemiselt homogeenne, st eksisteerib piisavalt suur hulk inimesi, kes ei süüdistata mitte teist poolt, vaid näevad probleemi ka endas. Vaatame sellega seoses lähemalt, kuidas erineva RI identiteedi tugevusega eestivenelaste segmendid tajuvad rahvustevahelise sotsiaalse ebavõrdsuse põhjusti. Näiteks tööturu ebavõrdsusega seotud ankeediküsimuse puhul nimetas intervjuueerija kõigepealt fakti, et viimaste aastate statistika kohaselt saavad venekeelsed elanikud eestlastega võrreldes umbes 20% vähem palka ja ka nende tööpuudus on tunduvalt suurem. Edasi pakkus ta välja kaks väitepaari ja palus respondentidel hinnata, missugune rahvusliku ebavõrdsuse põhjus on nende arvates olulisem: 1) „Tööturu ebavõrdsuse põhjused tulenevad peamiselt riigi poliitikast“ *versus* „Tööturu ebavõrdsuse põhjused tulenevad peamiselt venekeelsetest inimestest endist“; 2) „Paljudes ettevõtetes eelistatakse edutada eestlasi, mistõttu venekeelsed töötajad jäävad madalamatele positsioonidele“ *versus* „Eestlased osutuvad venekeelsetest inimestest edukamaks ausas konkurentsias“.

Saadud tulemuste analüüs kinnitab, et mõlemale väitepaarile vastamisel on eri tugevusega RI rühmade vahel statistiliselt oluline erinevus. Kui nõrga RI-ga eestivenelaste puhul nägi ebavõrdsuse põhjusena peamiselt või pigem riigi poliitikaid umbes 80% vastajatest, siis tugeva RI-ga vastajate puhul oli see näitaja umbes 50%. Seega näevad umbes pooled tugeva RI-ga eestivenelastest rahvuspõhise sotsiaalse ebavõrdsuse põhjusena mitte niivõrd Eesti riigi poliitikaid või eestlasi, vaid pigem omaenda keelerühma liikmete seotud tegematajätmissi. Seda kinnitab kaudsel ka nende sagedasem nõustumine ankeedis esitatud väitega, et „Venekeelsed töötajad peaksid ise olema aktiivsemad keeleoskuse ja kvalifikatsiooni omandamisel, mis parandaks nende võimalusi tööturul“. Järeldus toodud analüüsist on, et tööturu etnilise ebavõrdsuse teema politiseerituse aste venekeelsete vastajate seas ei ole väga kõrge ning seega kujutab antud grupp endast potentsiaalset ressursi, kelle kogemust saaks Eesti ühiskonna sotsiaalmajandusliku lõimumise edendamisel ära kasutada.

Edasi analüüsime eestlaste kui enamusgrupi RI seoseid ankeeditunnustega, mis toovad esile nende sisemise jaotuse erineva RI tugevusega segmentidesse. Näiteks sisaldas meie ankeet väitepaari „Kultuurierinevused rikastavad Eesti ühiskonda ja viivad seda edasi“ *versus* „Kultuurierinevused tekitavad konflikte ja lagundavad Eesti ühiskonda“. Tulemuste analüüs näitab, et kui tugeva riigiidentiteediga vastajate rühmas nõustub esimese väitega 70% vastajatest, siis nõrga riigiidentiteediga vastajate rühmas vaid kolmandik. Eestlaste hoiakuid ühiskonna mitmekultuurilisuse suhtes näitab ka see, kui tugevalt toetatakse eestivenelaste endi kodanikuaktiivsust. Selle analüüsimiseks lasime me ankeeti küsimuse „Mida oleks Teie arvates vaja teha, et soodustada venekeelse elanikkonna aktiivsemat osalemist Eesti avalikus elus?“. Vastusvariandid olid „Erinevast rahvusest Eesti elanike sagedasem avalik tunnustamine“, „Venekeelse elanikkonna esindajate sagedasem esinemine Eesti

meedias“ ja „Suurem tähelepanu venekeelse elanikkonna probleemidele Eesti ajakirjanduses“. Vastuste analüüs näitab eestlaste poolt vähemuste kaasamise erinevaid aspekte ja ulatust – kui tugeva RI-ga segmendi puhul toetas neid tegevusi umbes 80% vastajatest, siis nõrga RI-ga segmendis jäi see näitaja 30–50% vahele. Lisaks sisaldas antud küsimus ka varianti „Venekeelsete Riigikogu ja KOV saadikute suurem aktiivsus“, millega nõustus umbes kaks kolmandikku tugeva ja ainult veerand nõrga RI-ga eestlastest.

Ka ühiskonnaelu praktiliste küsimuste lahendamisega seotud teemade puhul, mis eeldavad vähemusrühma liikmete eripära arvestamist, toimub eestlaste seas märkimisväärne erineva tugevusega RI segmentide eristumine. Selle illustreerimiseks toome ära vastused küsimusele „Milline igapäevaeluks vajalik informatsioon peaks Teie arvates olema kättesaadav ka vene keeles?“. Ravimijuhendite ja tervisetabe venekeelset kättesaadavust toetas kindlasti 55% tugeva ja 27% nõrga riigiidentiteediga vastajatest; tarbijateabe (kaubal olev teave selle koostise ja valmistamise kohta) venekeelset kättesaadavust toetas kindlasti 35% tugeva ja 8% nõrga riigirahva identiteediga vastajatest; riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste kodulehekülgede ja ametlike vormide venekeelset kättesaadavust toetas kindlasti 28% tugeva ja 9% nõrga riigirahva identiteediga vastajatest; venekeelset teavet sotsiaalteenuste ja toetuste (pensionid, ravikindlustus jms) kohta toetas kindlasti 41% tugeva ja 16% nõrga riigirahva identiteediga vastajatest; vastuvõetud õigusaktide (seadused, määrused jne) venekeelset kättesaadavust toetas kindlasti 34% tugeva ja 16% nõrga riigirahva identiteediga vastajatest.

3.2. RI ja demograafiliste tunnuste seosed

Lõpuks analüüsime ka RI ja demograafiliste tunnuste seoseid, selgitamaks selliseid RI-d mõjutavaid faktoreid, mis ei ole otseselt seotud rahvussuhete välja asümmeetriaga. Me eeldame, et ka sellise analüüsi kaudu selguvad erinevused tulenevad mitte vastajate psühholoogilistest tunnustest, vaid nende segmendi positsioonist vastaval sotsiaalsel väljal¹⁸. Eestlaste puhul kinnitavad seda näiteks RI ning elukohatunnuste seosed – kui Ida-Virumaal oli nõrga ja tugeva riigiidentiteediga rühmade osakaal vastavalt 36% ja 16%, siis teistes Eesti piirkondades olid need näitajad vastavalt 18% ja 25%. Kuna Ida-Virumaa on teiste Eesti piirkondadega võrreldes majanduslikult kehvemal järjel, siis kinnitab saadud tulemus sotsiaal-majanduslike hierarhiate rolli rahvussuhetes. Vanuse lõikes aga on nooremad eestlaste rühmad vanemate võrreldes mõnevõrra kaasavamad – kui kuni viiekümneaastaste eestlaste seas on nõrga ja tugeva RI segmendi osakaal vastavalt 17% ja 28%, siis üle viiekümneaastaste seas on need näitajad vastavalt 25% ja 17%. Kuivõrd kuni viiekümneaastaste vanuserühmad on tööturul pensionieelsete rühmadega võrreldes paremas positsioonis, siis on ka see tulemus sotsiaalsel positsioneerimisel põhineva lähenemise seisukohalt loogiline.

18 Demograafiliste tunnuste alusel saadud toimijasegmente võib omakorda analüüsida vastava sotsiaalse välja subjektpositsioonide terminites (milleks aga antud artiklis ruumi ei ole) – näiteks vanustunnuse alusel eristuvad generatsioonid kujutavad endast samuti erinevaid subjektpositsioone asümmeetrilisel elukaare väljal, kellel on erinevad väljahuvid ja nende kaitsmise strateegiad.

Eestivenelaste puhul on RI-ga statistiliselt oluliselt seotud eesti keele oskus, majandusliku heaolu tajumine, elukoht, vanus ja kontaktid eestlastega. Meie analüüs kinnitab paljudes eelnevates uuringutes saadud tulemust, et mida parem on eesti keele oskus, seda suurem on tugeva RI-ga vastajate osakaal: kui eesti keelt vabalt valdajate seas on tugeva RI-ga umbes pooled, siis keele mitteoskajate seas on neid ainult veerand vastajatest. Samasuguses suurusjärgus erinevused iseloomustavad nõrga ja tugeva RI-ga vastajaid eestikeelse meedia tarbimise puhul – kui ETV eestikeelseid kanaleid peab infoallikana oluliseks 12% nõrga RI-ga vastajatest, siis tugeva RI segmendi puhul ulatub see näitaja peaaegu 30%-ni. Teiste eestikeelsete telekanalite puhul on vastavad näitajad 10% ja 33% ning ETV+ puhul 19% ja 58%.

Majandusliku heaolu tajumist mõõtsime me vastajate poolt enda paigutamise kaudu kõrgesse, keskmisesse või madalasse sotsiaalsesse kihti. Tulemuste analüüs näitab, et kui madalasse sotsiaalsesse kihti kuulumist tajub 15% tugeva RI segmendi vastajatest, siis nõrga RI segmendi vastajate puhul oli see näitaja 33%. Seega on tugeva RI segmendi puhul majandusliku heaolu tajus kõrgem, mida võib pidada üheks osaks nende edukamast kohanemisest eestikeelses elukeskkonnas. Kaudselt peegeldab seda ka erineva RI tugevusega segmentide jagunemine elukoha lõikes Eesti eri piirkondade vahel – kui majanduslikult kõige kehvemas olukorras Ida-Virumaa puhul on ka tugeva RI segment kõige väiksem, moodustades 28% vastajatest, siis Tallinna ja teiste Eesti piirkondade puhul on see näitaja üle 40%.

Vanuse lõikes läbiviidud analüüs näitab, et mida noorem vastaja, seda suurem on nõrga RI-ga ja seda väiksem tugeva RI-ga inimeste osakaal. Kuna RI mõiste on siin defineeritud rahvussuhetega seotud hoiakute tasakaalustatuse võtmes, siis võib eeldada, et vanemate vasteajarühmade suurem elukogemus on kaasa toonud ka nende tasakaalustatumad hoiakud. Analüüs näitab, et eestivenelaste RI on statistiliselt oluliselt seotud ka eestlastega kontaktide hulga ja kvaliteediga – kui tugeva RI segmendi puhul on 36%-l vastajatest sõprade ja lähedaste tuttavate seas umbes pooled või enamad eestlased, siis nõrga RI-ga vastajate seas on see näitaja vaid 13%; kui viimase poole aasta jooksul on eestlastega suhelnud üle poole tugeva RI-ga venekeelsetest vastajatest, siis nõrga RI segmendi puhul jääb see näitaja alla 30%.

4. KOKKUVÕTE

Antud artikkel pakkus välja relatsioonilisel metateoorial põhineva RI mudeli ning rakendas seda IM2017 andmete analüüsil. Me eeldasime, et Eesti RI mõistet määratledes tuleks arvestada nii rahvusriigi kui ka kodanikuriigi põhimõtetega ning rõhutasime nende tasakaalustatuse olulisust Eesti riikluse edukal toimimisel. Artikli empiirilises osas läbiviidud analüüs keskendus nii eestlaste ja eestivenelaste tervikplokkide kui ka nende sisemiste segmentide positsioneerimisele ning tõi välja kolm põhilist tulemust.

Esiteks, Eesti rahvussuhete väli tervikuna on suhteliselt hästi tasakaalustatud, kuivõrd valdav osa nii eestlastest kui ka eestivenelastest kuuluvad tugeva või keskmise tugevusega RI segmentidesse. Eestivenelaste puhul on saadud numbrid isegi

mõnevõrra kõrgemad, mis võib esimesel pilgul tunduda üllatav, sest läheb vastuollu meie tavaarusaamaga. Relatsioonilise lähenemise seisukohalt tuleneb selline üllatus asjaolust, et tavaliselt ei arvestata rahvussuhetega seotud hoiakute tõlgendamisel rahvussuhete välja asümmeetriaga. Sellest tulenevalt tõlgendatakse vähemusgrupi eeldatavalt madalamat RI taset enamusegrupiga võrreldes nende psühholoogilise *kõrvalekaldena* normist. Seega, sotsiaalse alusega nähtus, mis tuleneb enamuse- ja vähemusgrupi sotsiaalsest ebavõrdsusest rahvussuhete väljal, muutub enamusegrupi igapäevases keelekasutuses vähemusgrupi kuuluvate inimeste kui indiviidide psühholoogiliseks *probleemiks*.

Siiski ei tähenda Eesti rahvussuhete välja tasakaalustatus RI mõttes, et erinevate keelekogukondade seisukohad ühiskonna kõigis olulistest küsimustes tingimata kattuvad. Meie põhiväide on, et kuigi nimetatud seisukohad on kohati vägagi erinevad, ei tuleks seda ühiskonna lõimituse hindamisel üle tähtsustada. Taoliste erimeelsuste aluseks on rahvussuhete asümmeetrilise välja vastanduvate subjektipositsioonide objektiivselt erinevad huvid, mida kaitstakse eespool käsitletud nähtuste tajumisega ja mõtestamisega spetsiifilisel viisil. Selliste erinevuste hindamisel tuleks hoiduda puhtpsühholoogilisest tõlgendusest, nähes nende taga ainult inimeste vähest informeeritust, pahatahtlikkust, ebalojaalsust jmt. Relatsioonilise lähenemise seisukohalt on siin tegemist asümmeetrilise sotsiaalse välja normaalse toimimisega, mille puhul erinevatelt vaatepunktidelt lähtuvad erinevad nägemused ei ole mitte kõrvalekalle, vaid paratamatus ja vajadus, mis täidab ühiskonna kui terviku seisukohalt olulisi funktsioone. Selline eristumine toimub mitte ainult rahvussuhete väljal, vaid ka kõigil teistel sotsiaalsetel väljadel, st tegemist on ühiskonna toimimise universaaliga (Zittoun & Gillespie 2015). Siit tulenevalt võib väita, et Eesti ühiskonna lõimituse põhiline küsimus ei ole mitte enamuse ja vähemuse mõnede arusaamade erinevuses, vaid sellisesse erinevusse suhtumises, mis ongi tugeva ja nõrga RI segmentide põhiline eristaja.

Teiseks, sotsiaalne positsioneerimine toimub mitte ainult enamuse ja vähemuse kui tervikplokkide, vaid ka nende sisemiste segmentide tasandil, mille kaudu on võimalik hinnata vastava valdkonna politiseerituse astet. Meie analüüs näitab, et eri tugevusega RI segmentide positsioneerimise loogika on seotud ka nende kohaga mitmesugustes teistes sotsiaalsetes hierarhiates (st teistel sotsiaalsetel väljadel). Eestlaste tugeva RI segmenti iseloomustab nõrga segmendiga võrreldes oluliselt enam Eesti ühiskonna faktilises mitmekultuurilises rikkuses nägemine, eestivenelaste kodanikuaktiivsuse toetamine ning valmisolek arvestada vähemuste eripäraga ühiskonnaelu praktiliste küsimuste lahendamisel. Analüüs kinnitab, et nende suurem kaasamisvalmidus eestivenelaste suhtes on seotud ka nende endi parema hakkamasaamisega ühiskonna teistel sotsiaalsetel väljadel. Analoogselt näitab meie analüüs, et eestivenelaste tugeva RI segmendi suurem osalemisvalmidus Eesti ühiskonnas põhineb sinna kuuluvate vastajate edukamal kohanemisel mitmesugustel teistel sotsiaalsetel väljadel. Sellest tulenevalt iseloomustab nimetatud segmenti enesekriitilisem lähenemine rahvuslike hierarhiate tõlgendamisel, st nad nõustuvad nõrga RI segmendi esindajatega võrreldes sagedamini, et rahvuspõhiste sotsiaalsete hierarhiate ületamine eeldab ka nende endi aktiivsust.

Kolmandaks, relatsioonilise mudeli alusel saadud empiirilised tulemused rahvussuhete välja toimetehhanismide selgitamisel panustavad ka efektiivsema integratsioonipoliitika kujundamisse. Kui dualistlikul metateoorial põhinevad rahvussuhete analüüsid suunavad poliitikakujundajad suhteliselt kitsale rajale, pakku-des eelkõige inimeste mentaalsuse muutmisele suunatud lõimumismetmeid, siis relatsioonilise lähenemise seisukohalt sellest ei piisa (vt ka Gillespie 2008). Rahvus-suhete välja asümmeetriat arvestades tuleks keskenduda pigem rahvusliku alusega sotsiaalsete hierarhiate nõrgendamisele, kasutades selleks ära tugeva RI segmentide kogemust ja potentsiaali.

VIITEALLIKAD

- Alba, Richard 2005. Bright vs. Blurred Boundaries: Second-Generation Assimilation and Exclusion in France, Germany and the United States. *Ethnic and Racial Studies*, 28, 20–49.
- Banfield, J. C., & Dovidio, J. F. (2013). Whites' perceptions of discrimination against Blacks: The influence of common identity. *Journal of Experimental Social Psychology*, 49, 833–841.
- Barth, Fredrik 1969. Introduction. Lk. 9–38, kogumikus Barth, Fredrik (toim.) *Ethnic Groups and Boundaries: The Social Organization of Cultural Difference*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Berry, John W. 1974. Psychological aspects of cultural pluralism: Unity and identity reconsidered. *Topics in Culture Learning*, 2, 17–22.
- Berry, John W. 1997. Immigration, Acculturation and Adaptation. *Applied Psychology: An International Review* 46(1), 5–68.
- Bourdieu, Pierre 1977. *Outline of a Theory of Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bourdieu, Pierre; Wacquant, L.J.D. 1992. *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Brubaker, Rogers 1996. *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Davies, Bronwyn; Harre, Rom 1990. Positioning: The Discursive Production of Selves. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 20, 43–63.
- Eesti Sõjamees: Eesti Sõjaväeosaade Häälekandja nr 1–2, 05.01.1918
- Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2017: aruanne (IM2017). <http://www.kul.ee/et/EIM2017>
- Ehala, Martin 2009. The Bronze Soldier: Identity Threat and Maintenance in Estonia. *Journal of Baltic Studies*, 40(1) 139–158.
- Emirbayer, Mustafa 1997. Manifesto for a Relational Sociology. *The American Journal of Sociology* 103(2), 281–317.
- Gillespie, Alex 2012. Position Exchange: the social development of agency. *New Ideas in Psychology* 30(1), 32–46.
- Gillespie, Alex 2008. Social representations, alternative representations and semantic barriers. *Journal for the Theory of Social Behavior* 38 (4), 375–390.
- Gillespie, Alex 2015. Non-Transformative Social Interaction. Lk 97–112 kogumikus Psaltis, C.; Gillespie, A.; Perret-Clermont, (toim.) *A Social Relations in Human and Societal Development*. London: Palgrave-MacMillan.
- Glynos, Jason; Howarth, David 2007. *Logics of Critical Explanation in Social and Political Theory*. London, New York: Routledge 2007.
- Hay, Colin 2006. Constructivist institutionalism. Lk 56–73 kogumikus Binder, Sarah A.; Rhodes, R. A. W.; Rockman, Bert A. (toim.) *Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press.

- Hoffmann, Thomas; Makarychev, Andrey 2017. Russian Speakers in Estonia: Legal, (Bio)Political and Security Insights. Lk 147–174 kogumikus Makarychev, Andrey; Yatsyk, Alexandra (toim.) *Borders in the Baltic Sea Region: Suturing the Ruptures*. London: Palgrave Macmillan.
- Horenczyk, Gabriel; Jasinskaja-Lahti, Inga; L. Sam, David; Vedder, Paul 2013. Mutuality In Acculturation. *Zeitschrift Für Psychologie* 221(4), 205–213.
- Jakobson, Mari-Liis; Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein 2012. Becoming Postnational? Citizen Discourses among Estonia's Transnationals. Lk 115–140 kogumikus Vetik, Raivo (toim.) *Nation-Building in the Context of Post-Communist Transformation and Globalization. The Case of Estonia*. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Jenkins, Richard 2008. *Rethinking Ethnicity*. London: Sage Publications.
- Krusell, Siim 2015. Eestlased ja mitte-eestlased tööturul – rahvuse ja eesti keele oskuse mõju tööturupositsioonile. *Eesti Statistika Kvartalikirj*, 3, 27–47.
- Kruusvall, Jüri; Vetik, Raivo; Berry, John W. 2009. The Strategies of Inter-Ethnic Adaptation of Estonian Russians. *Studies of Transition States and Societies* 1(1) 3–24.
- Kuus, Merle 2002. Sovereignty for Security? The Discourse of Sovereignty in Estonia. *Political Geography*, 21, 393–412.
- Laclau, Ernesto; Mouffe, Chantal 1985. *Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics*. London: Verso Books.
- Laclau, Ernesto 1992. Universalism, Particularism, and the Question of Identity. *The Identity in Question*, 61, 83–90.
- Laclau, Ernesto 2005. *On Populist Reason*. London: Verso Books.
- Lauristin, Marju 2015. Laulupidu eestiliku kultuuriruumi sümbolina. Lk 217–221 kogumikus SA Eesti Koostöökogu (koost.) *Eesti inimarengu aruanne 2014/2015*.
- Leping, K.-O.; Toomet, O. 2008. Emerging ethnic wage gap: Estonia during political and economic transition. *Journal of Comparative Economics* 36(4), 599–619.
- Lipping, Jüri 2015. Ernesto Laclau: võimatu ühiskonna visionäär. Lk 450–470 essekogumikus Lipping, Jüri (koost. Ja toim.) *Antagonism, poliitika, hegemoonia. Valik esseid*. Tartu: EYS Veljesto.
- Lotman, Juri 1992a. Semiosfäärist. Lk 7–36, kogumikus Lotman, Juri (koost.) *Semiosfäärist*. Tallinn: kirjastus Vagabund.
- Lotman, Juri 1992b. Kultuur kui subjekt ja iseenese objekt. Lk 37–52, kogumikus Lotman, Juri (koost.) *Semiosfäärist*. Tallinn: kirjastus Vagabund.
- March, James G.; Olsen, Johan P. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*, 78, 734–49.
- Metcalf, L. K. 1996. Outbidding to Radical Nationalists: Minority Policy in Estonia 1988–1993. *Nations and Nationalism* 2(2), 213–234.
- Polkinghorne, Donald E. 1988. *Narrative Knowing and The Human Sciences*. 1. tr. Albany, New York: State University of New York Press.
- Reicher, Stephen 2007. Rethinking the paradigm of prejudice. *South African Journal of Psychology*, 37, 820–834.
- Rudmin, Floyd W. 2003. Critical History of The Acculturation Psychology of Assimilation, Separation, Integration, And Marginalization. *Review of General Psychology*, 7(1), 3–37.
- Ruutsoo, Rein & Kalev, Leif 2005. Eesti kodakondsuspoliitika ja Kodanike Euroopa. *Riigikogu Toimetised*, 11, 120–128.
- Saguy, T., Tausch, N., Dovidio, J. F., & Pratto, F. (2009). The irony of harmony: Intergroup contact can produce false expectations for equality. *Psychological Science*, 20, 114–121.
- Searle, John R. 1995. *The Construction of Social Reality*. New York: Free Press.
- Selg, Peeter 2015. Mis on relatsiooniline võimukäsitus? *Acta Politica Estica*, 6, 67–92.

- Selg, Peeter; Ruutsoo, Rein 2014. Teleological historical narrative as a strategy for constructing political antagonism: The example of the narrative of Estonia's regaining of independence. *Semiotica*, 202, 365–392.
- Smith, G.; Law, V.; Wilson, A.; Bohr, A.; Allworth, E. 1998. *Nation-Building in the Post-Soviet Borderlands*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Snaauwaert, B.; Soenens, B.; Vanbeselaere, N.; Boen, F. 2003. When integration does not necessarily imply integration. Different conceptualizations of acculturation orientations lead to different classifications. *Journal of Cross-Cultural Psychology*, 3, 231–239.
- Swidler, Ann 1986. Culture in Action: Symbols and Strategies. *American Sociological Review*, 51(2), 273–286.
- Tajfel, Henri 1982. Social psychology of intergroup relations. *Annual Review of Psychology*, 33(1), 1–39.
- Teder, Indrek 2009. *Õiguskantsleri aastaettekannne EV riigikogus*, 1. oktoober 2009, Riigikogu.
- Toomela, Aaro 1996. How culture transforms mind: A process of internalization. *Culture & Psychology*, 2(3), 285–304.
- Toomela, Aaro 2014. A Structural Systemic Theory of Causality and Catalysis. Lk 271–292 kogumikus Cabell, Kenneth R.; Valsiner, Jaan (toim.) *The Catalyzing Mind. Beyond Models of Causality*. New York: Springer.
- Torfin, Jacob 2005. Discourse Theory: Achievements, Arguments and Challenges. Lk 1–32, kogumikus Howarth, David; Torfin, Jacob (toim.) *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Weaver, Ole 2005. European Integration and Security: Analysing French and German Discourse on State, Nation and Europe. Lk 33–67, kogumikus Howarth, David; Torfin, Jacob (toim.) *Discourse Theory in European Politics. Identity, Policy and Governance*. New York: Palgrave Macmillan Ltd.
- Weber, Max 1994. Social Action and Social Stratification. Lk 1–86, kogumikus Heydebrand, Wolf (toim.) *Sociological Writings*. New York: Continuum Publishing Company.
- Vetik, Raivo 1999. A semiotic mode of ethnic conflict: the cases of Russia and Estonia. Lk 181–197 kogumikus Vetik, Raivo (koost.) *Inter-Ethnic Relations in Estonia 1988-1998*. Tampere: Tampere University Press.
- Vetik, Raivo 2008. Riigiidentiteet ning ühiskonna avaliku sfääri sidusus. Lk 164–179 monitooringus (autor) *Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2008*.
- Vetik, Raivo (toim.) 2012. *Nation-Building in the Context of Post-Communist Transformation and Globalization*. New York: Peter Lang Press.
- Vetik, Raivo 2015a. Kokkuvõte. Lk 294–301 kogumikus SA Eesti Koostöö Kogu (koost.) *Eesti Inimarengu Aruanne 2015*.
- Vetik, Raivo 2015b. Riigiidentiteedi kaks sammast. *Riigikogu Toimetised*, 32, 23–38.
- Vetik, Raivo; Helemäe, Jelena (toim.) 2011. *The Russian Second Generation in Tallinn and Kohtla-Järve: The TIES Study in Estonia*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Vihalemm, Triin; Kalmus, Veronika 2008. Mental Structures in Transition Culture: Differentiating Patterns of Identities and Values in Estonia. *East European Politics and Societies* 22(4), 901–927.
- Vöormann, R.; Helemäe, J. 2011. Income inequality. Lk 119–142 kogumikus Vetik, R.; Helemäe, J. (toim.) *The Russian Second Generation in Tallinn and Kohtla-Järve: The TIES Study in Estonia*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zittoun, Tania; Gillespie, Alex 2015. Internalization: How culture becomes mind. *Culture and Psychology* 21(4), 477–490.

RAHVUSRIIKLIK, HARGMAINE JA RAHVUSJÄRGNE KODAKONDSUS: KUHU OLEME TEEL?

MARI-LIIS JAKOBSON¹

1. SISSEJUHATUS

Kodakondsuse mõiste on klassikaliselt olnud tugevalt läbi põimunud ühtaegu nii demokraatia kui ka modernse rahvusriigi (*nation state*) mõistega (Pierson 2012). Kodanikud kui riigi rahvas on üks rahvusriiki defineerivaid elemente, ning rahvusriigi idee ja identiteedi kandjad. Ometi pole see midagi kivisse raiutut. Tänu demokraatlikule elemendile on kodanikele tagatud ka õigused ja kohustused, mis võimaldavad neil ühtlasi olla riigi tegevuse ja tähendussisu (ümber)mõtestajad ja selle üle otsustajad.

Tulenevalt nii kodakondsuse demokraatlikust elemendist kui erinevatest ühiskondlikest taustprotsessidest, on viise, kuidas kodakondsust ümber mõtestatakse, väga mitmeid ning kodakondsusuuringute valdkond on rikas erinevate uudissõnade ja liitterminite poolest. Kodakondsuse mõistet on kasutatud näiteks selleks, et mõtestada läbi kitsamaid õiguste ja kohustustega seonduvaid dimensioone. Nii on feministid toonud päevakorda intiimse kodakondsuse mõiste (Plummer 2011), viidates, et lisaks tsiviilsetele, poliitilistele ja sotsiaalsetele õigustele on oluline läbi mõtestada ka inimeste õigused ja kohustused, mis seonduvad tema keha ja seksuaalsusega. Keskkonnaaktivistid on populariseerinud ökoloogilise kodakondsuse mõistet (Dobson 2003), mille keskmes on arusaam, et meil on keskkonnahoidlikult toimimise kohustus nii terve ökosüsteemi ees, kui ka tulevaste põlvete suhtes (kellel on samuti loomupärane õigus elada puhtas ja elamisväärses keskkonnas). Rahvus-suhete uurijad on aga käibeile toonud kultuurilise kodakondsuse mõiste (Kymlicka 2001), mis seab teiste põhiõigustega võrdsele pulgale ka erinevate rahvusrühmade õigused ja kohustused oma kultuuriliste eripärade ja keele säilitamiseks ja kasutamiseks, ning ka selle aktsepteerimise kohustuse teiskultuursete või -keelsete puhul.

Üks suuremaid ja komplekssemaid uurimisvälju seoses kodakondsuse tähendussisuga seondub aga väljakutsetega, mida esitab kodakondsusele üleilmastumine ning sellega haakuvad protsessid. Kuidas on muutumas see klassikaline kodakond-

1 Tallinna Ülikool, kontakt: mari-liis.jakobson@tlu.ee

suse ideaaltüüp – rahvusriiklik (*national*) kodakondsus – olukorras, kus inimesed on üha mobiilsemad, kultuuripilt oluliselt mitmekesisem kui homogeenne/homogeniseeriv rahvuskultuur, ja poliitiline polariseerumine üleilmastumise omaks võtnud ja seda lausa idealiseerivate liberaalsete jõudude ning rahvusriigi ohustatuks kuulutanud rahvuslaste vahel aina teravneb?

Käesolev artikkel proovibki anda ülevaate olulisematest debattidest ja uurimistulemustest, mis iseloomustavad rahvusriikliku kodakondsuse muutuvat nägu ja sisu. Artikkel koosneb neljast alapeatükist, millest esimene avab kodakondsuse analüütilisi põhimõõtmekaid, teine annab ülevaate hargmaisest kodakondsusest, kolmas tutvustab erinevaid rahvusjärgse kodakondsuse arendusi, ning neljas vaatleb, millist rahvusriikliku kodakondsuse dünaamikat kodakondsusuuringute väljal kajastatakse. Artikli põhifookus on fenomenoloogiline, st vaatluse all on muutuv kodakondsus kui teadusuuringute objektiks olev fenomen, mitte niivõrd kodakondsuse ontoloogia, epistemoloogia või ka hermeneutika. Kokkuvõttes püüab autor vastata pealkirjas tõstatatud küsimusele sellest, kuidas rahvusriiklik, hargmaine ja rahvusjärgne kodakondsus üksteisega suhestuvad ning kuidas võiks see kujundada kodakondsuse institutsiooni lähitulevikku.

2. KODAKONDSUSE PÕHIMÕÕTMED

Kodakondsuse põhimõõtmekaid käsitletakse tavapäraselt rahvusriikliku kodakondsuse põhimõõtmekaid, kuna kodakondsusuuringud on modernsel ajastul arenenud eeskätt lähtudes just rahvusriigi ideaaltüübist ning rahvusriikide õigusruumist, riigiprojektidest inimeste identiteedi kujundamisel ning riigipiiridest kui valdava osa inimeste eluruumi loomulikest piiridest modernsel ajastul.

Siiski ei tähenda see, justkui ei sobiks need hargmase ja rahvustejärgse kodakondsuse analüüsiks. Kodakondsuse põhimõõtmekaid on valdavalt välja arendatud analüütilisena, st nad on kasutatavad eri kontekstides, millest rahvusriik on vaid üks. Kui jätta kõrvale mõned autorid, kes kodakondsuse institutsiooni kui analüüsiraami juba eos välistavad selle rahvusriigi kesksuse tõttu (nt Smith 2003), on paljud autorid lähtunud modernsest kodakondsusteooriast ka postmodernsete kodakondsuste väljajoonistamisel (paljus modernsele ideaaltüübile vastandumise teel). Seetõttu loob modernne kodakondsusteooria olulise alusraamistiku ka postmodernsete kodakondsuskäsitluste mõistmiseks. Samas toob uus rakendamiskontekst mõistagi kaasa ka analüütiliste parameetrite edasiarendamist.

Klassikalises käsitluses defineeritakse kodakondsust kui suhet riigi (või põhimõõteliselt ka muu poliitilise kogukonna) ja üksikisiku vahel (Heater 1999), eeskätt **seisundi mõõtmekaid**. See on suhe, mis põhineb arusaamal üksikisiku vabadusest, mille praktilist kasutamist võimaldavad ja piiravad kõigi kodanike võrdsed õigused ja kohustused üksteise (ehk poliitilise kogukonna) ja riigi ees (Turner 1990). Seega erineb kodaniku seisund põhimõõteliselt riigi alama staatusest modernse riigi eelsetes (peamiselt monarhistlikes), aga ka tänastes mittedemokraatlikes riigivormides (Heater 1999).

Brubaker (1992) lisab nendele tunnustele veel sulguse (*closure*) – erinevalt näiteks inimõigustest iseloomustab kodakondsust teatav ruumiline ja kogukondlik piiratus, mis loob eelduse ka eristuva ning seetõttu siduvama identiteedi tekkeks ning universaalsete õiguste kõrval ka partikulaarsete õiguste ja kohustuste väljakujunemiseks. Seejuures mõistab Brubaker (1989) kogukonda nii kultuurilise kui poliitilise nähtusena – kodakondsus ei saa tugineda üksnes jagatud mälule ja rahvapärimusele, vaid peab sisaldama ka jagatud tulevikusihte ning riigiprojekte ehk arusaama sellest, kuidas ühiselu korraldada (Jessop 1990).

Kodakondsus peab olema ka tagajärjekas (Brubaker 1992): sellega peavad kaasnema sisulised tsiviilsed, poliitilised ja sotsiaalsed õigused (Marshall 1992), mis eristaksid kodanikke mittekodanikest, ning muudaksid sellega kodakondsuse kui seisundi ihaldusväärseks ning motiveeriks ka selle seisundi omanikke seda praktiliselt kasutama ning seekaudu ka riiki ja poliitilist kogukonda väärtustama.

Mõistagi on kodakondsusel ka omad sisenemis- ja väljumisreeglid – lisaks põlvnemise loogikale (*ius sanguinis*), kus kodakondsuse omandavad sünni hetkel kodaniku järeltulijad, on üsna levinud ka sünniõiguse loogika (*ius soli*), kus kodakondsuse omandavad kõik vastava riigi territooriumil sündinud isikud. Mõlemad võimaldavad täita veel üht rahvusriigi olulist aluskriteeriumi: et riigi territooriumil elavate inimeste hulk kattuks suurimal võimalikul määral riigi kodanikkonnaga (Pierson 2012), kuid samas oleks tagatud ka kodakondsuse väärtustatus ja tagajärjekus.

Klassikaliselt on rahvusriiklikku kodakondsust nähtud ka jagamatu staatusena – inimesel ei tohiks korraga olla rohkem kui üksainus kodakondsusstaatus. Algselt lähtus see nõue rahvusvahelistest suhetest ning hirmust diplomaatiliste konfliktide ees olukorras, kus üks riik soovib teostada oma suveräänselt õigust oma kodanikkonna üle (Spiro 2002), 1930. aastal jõustunud mitmik kodakondsust piiravat Haagi konventsiooni ajendas muuhulgas Esimese maailmasõja kontekstis tekkinud küsimus mitmik kodanike sõjaväekohustuse teemal (Kivist, Faist 2010).

Lisaks kodakondsuse seisundilisele mõõtmele on oluline ka selle **praktikate mõõde**. Kodakondsus pole üksnes väljastpoolt omistatud seisund, vaid ka internaliseeritud kuuluvustunne ning hoiakute ja praktikate kogum. Seetõttu on oluline rääkida ka kodanikuidentiteedist (vt Jakobson 2009), kodanikuharidusest (Kennedy 1997) ning aktiivsest kodakondsusest (Crick, Lockyer 2010; Isin 2009), mis kujunevad riigi ja kodanike tegevuse koosmõjus. Ühise identiteedi ning jagatud väärtuste kujunemisse panustab riik näiteks nii haridussüsteemi, ühise sümbolika ja kaasavate rituaalide (nt iseseisvuspäeva tähistamine) kujundamise kaudu, ent suurem on siin kodanike roll, kelle üldised harjumused ja hoiakud kujundavad ka kodakondsuspraktikate sisu.

Ka osalusaktiivsuse ja -vormide kaudu mõtestame enda sidet riigiga. Iseenesest on demokraatlik osalus meetod, mis võimaldab sisustada ja mõtestada ka kõiki teisi kodakondsuse sisumõtteid, olgu nendeks siis õigused ja kohustused, mida kodanikud omavad, kodakondsuse omandamise viis või kodanikuidentiteet (Stråth, Skinner 2003). Osaluskeskne lähenemine kodakondsusele on aluse pannud ka n-ö uuele

vabariikliku kodakondsusteooria lainele (Schwartzmantel 2003). Osalusvormid on aja jooksul muutunud ja täienenud, ulatudes osalemisest valimistel kuni kodanikuallumatuseni välja, hõlmates ka näiteks avalikes aruteludes osalemist, vabatahtlikku ühiskondlikku tegevust ning erinevaid protestivorme (Isin 2009).

3. HARGMAINE KODAKONDSUS

Held ja McGrew (2002) on välja toonud kolm võistlevat lähenemist üleilmastumisele: skeptilise, globalistliku ja transformatiivse. Kui skeptikud keskenduvad ennekõike üleilmastumise eitamisele, tuues välja, et paljudes valdkondades toimib endiselt rahvusriikide suveräänne võim ja mingit üleilmset ühtlustumist ei toimu, siis globalistid väidavad, et üleilmastumine on muutmas meie ühiskondi kuni alus- taladeni ning diagnoosivad suisa rahvusriikide taandumist (Strange 1996). Transformatiivse lähenemise esindajad on püüdnud leida keskteed, väites, et üleilmastumine küll toimub, kuid mitte vääramatu tõusulaine meetodil ning kõige olulisem on leida viise sellega kohanemiseks.

Üheks transformatiivse loogika väljenduseks on ka hargmaistumine, mis ei ennusta rahvusriikide piiride täielikku kadu ning kõigi ühiskondade lahustumiseni segunemist, vaid näeb pigem, et üleilmastumine loob võimalusi teatud mobiilsus- ja suhtekoridoride tekkeks, mille tulemusel tekivad teatud riikide, regioonide või kohtade (*locality*) ülesed hargmaised kogukonnad (Portes 1996) ja võrgustikud (Faist 2000). Üks enim uuritud hargmaistumise väljendusi on rändeline hargmaistus (*migrant transnationalism*), mis väljendub selles, et inimesed, kes on kolinud võõrsile elama, ei kaota selle tulemusel automaatselt oma sidemeid lähteriigiga ega assimileeru sihtriigis, vaid säilitavad piirideülesed sidemed, identiteedi ja sageli ka võimaluse tagasi pöörduda samas, kui nad kohanduvad eluga sihtriigis (Glick Schiller jt 1995).

Hargmaise kodakondsuse all peetakse silmas sellist üksikisiku suhet riigiga, mis on piirideülene (Bauböck 1994, Stoker jt 2011, Leggewie 2013). See võib avalduda võrdsetel alusel suhtena mitme riigiga paralleelselt – näiteks inimeste puhul, kes omavad mitmikkodakondsust (Bauböck 1994, Faist 2010), samuti peetakse võrdlemisi tugeval alusel olevaks hargmaiseks kodakondsuseks ka sellist õiguslikku suhet, mis tugineb riigiülesele (*supranational*) kodakondsusele nagu näiteks Euroopa Liidu kodakondsus, mis annab inimesele võimaluse aktiivselt ja teiste kodanikega enam-vähem võrdsetel alustel toimetada mitmes liikmesriigis paralleelselt (Fox 2004).

Siiski, mõned uuringud viitavad, et tugev õiguslik alus hargmaiseks kodakondsuseks ei pruugi tingimata tagada aktiivset hargmaise kodakondsuse praktiseerimist. Näiteks tõlgendasid mitmed Soomes elavad eestlased oma Euroopa Liidu kodaniku staatust sellisel, et pidasid kodakondsust üldse ebaoluliseks (tajudes, et nende õigused on Soome kodanikega võrdsed), ning jäädes ka poliitiliselt passiivseteks (Jakobson 2017). Schlenker jt (2017) leidsid aga, et mitmikkodakondsusega šveitslased olid tagasihoidlikumad enese päritoluriigiga identifitseerimisel kui vaid

Šveitsi kodakondsusega inimesed, kuigi see võib tuleneda ka muudest faktoritest kui kodakondsusseisundist (need, kes ei oma teist kodakondsust, võivad olla seal lihtsalt lühemat aega elanud või siis tajuda oma viibimist võõrsil ajutisena).

Faktiliselt võib inimene olla kodanikuidentiteedi kandja ja aktiivne osaline ühiskonnaelus ka juhul, kui ta ei oma täit õiguslikku kodakondsusseisundit (Levitt, Glick Schiller 2004). Näiteks on mitmed riigid loonud programme – Stoker jt (2011) on neid nimetanud ka rahvuskodaksuseks (*ethnizenship*) – et hoida sidet oma rahvuskaaslastega välismaal, võimaldada neile teatavat osalust ning identiteedialust ka juhul, kui mitmikkodakondsus võimalik ei ole (st seda ei luba lähteriik ise või sihtriik). Näiteks on India loonud välis-India kodaniku staatuse (OCI, *Overseas Citizen of India*), mis annab võõrsil elavatele ning India kodakondsuse kaotanud inimestele Indias mitmeid õigusi, mida välismaalased seal ei oma, kuid piirab mõningaid teisi. (Näiteks ei tohi välisindialased osta põllumajanduslikku maad, kuna see võiks kaasa tuua maa hinna ohtliku kerkimise ning riski, et osa eraomanduses maast jääb kasutusetu.) Sarnaselt on Türgi loonud sinise kaardi süsteemi (*Marvi Kart*), Mehhiko annab välja konsulaarkaarti (*Matricula Consular*) ning Poola annab välja n-ö Poola kaarti (*Karta Polaka*), mis muuhulgas annab rahvuskaaslastele kodu-poolakatega sarnaseid soodustusi muuseumides.

Lisaks on inimeste kasvav liikuvus tõstnud päevakorda ka rändajate õigused sihtriigis. Siin on võimalik eristada kaht erinevat debatti. Üks neist käib naturalisatsiooni ümber (ehk siis kodakondsuse omandamise *ius soli* ja *ius sanguinis* reeglite kõrval on päevakorda tõusnud ka *ius domicili* ehk inimeste õigus kodakondsusele elukohariigis teatud aja järel). Teine aga puudutab abstraktsemat debatti alternatiivsete õiguslike seisundite üle, mis tagaks sisserännanutele nende õiguste proportsionaalse kaitse, kuid säilitaks samas kodakondsuse institutsiooni sulguse. Antud debatis domineerib osanikkodaksuse (*stakeholdership*, *stakeholder citizenship*) idee, mille kohaselt peaks sisserändajate õiguslik staatus võimaldama neil kaasa rääkida küsimustes, mis nende igapäevaelu otseselt mõjutavad (Bauböck 2007, Owen 2011). Mittekodanike õigusi on käsitletud ka *denizenship*'i võtmes, omalaadse heaolukodaksusena, kus püsielanikel on isiklikud, sotsiaalsed, majanduslikud ja kultuurilised õigused, ent poliitilised puuduvad või on väga piiratud (Hammar 1990, eesti keeles vt Ester 2009).

Hargmaise kodakondsuse jätkusuutlikkust kinnitavad mitmed uuringud, mis analüüsivad hargmaiste rändurite kodanikuidentiteeti ning on tuvastanud, et mitu paralleelset sisulist ja patriotismil põhinevat kodanikuidentiteeti on täiesti mõeldavad (Leitner, Ehrkamp 2005), samuti on uuringud näidanud, et paralleelne osalemine mitmes poliitilises kogukonnas on mõeldav (Smith, Bakker 2005), ehkki enamasti praktiseerib seda siiski vaid võrdlemisi väike osa rändajatest (Guarnizo jt 2003). Piiravateks teguriteks võib olla nii üldine õhuke demokraatia kogemus mõnede riikide puhul (nt Norras elavate pakistanlaste puhul, vt Erdal 2016) kui ka pikk vahemaa: Schlenker jt (2017) leidsid, et naaberriikides elavad šveitslased on kodumaal poliitiliselt aktiivsemad kui nende USA-s elavad rahvuskaaslased.

4. RAHVUSJÄRGNE KODAKONDSUS

Kui hargmaine kodakondsuskäsitlus haakus pigem transformatiivse üleilmastumiskäsitlusega, siis rahvusjärgse kodakondsuse käsitlused lähtuvad sagedamini globalistlikust arusaamast, mis eeldab, et üleilmastumise tulemusel on põhjalikult muutumas (või lausa kadumas) ka senised fundamentaalsed ühiskonna alusinstituudid ning ka kodakondsuse seos rahvusriigiga (hargmaise kodakondsuse puhul rahvusriikidega) on hääbumas. Rahvusriigi järgsus on iseloomulik erinevat terminoloogiat kasutatavatele autoritele. Lisaks rahvusjärgsele kodakondsusele (post-national citizenship) kasutatakse veel ka üleilmse kodakondsuse (*global citizenship*), kosmopoliitse kodakondsuse (*cosmopolitan citizenship*), aga ka irdmaistunud kodakondsuse (*deterritorialised citizenship*), ja lahtirahvustatud kodakondsuse (*denationalised citizenship*) mõistet.

Rahvusjärgse kodakondsuse termini tuntuim kontseptualiseerija ning populariseerija on olnud Yasemin Soysal (1994), kes uuris kunagi külalistöölistena Euroopasse saabunud ning siia ka jäänud külalistöölisi ning neid ümbritsevat, muutuvat keskkonda. Soysali väitel ei too külalistööliste puhul õiguste ja kohustuste omandamine enam kaasa vajadust sotsiaalse liikmesuse järele klassikalises rahvusriiklikus ühiskonnas. Selline hälbimine modernse kodakondsuse kursist viitab tema hinnangul, et rahvusriiklik kodakondsus on asendumas õigustega tagatud liikmesusega, mis on laiem kui kultuurilise aluspõhjaga kogukonna liikmesus.

Iseküsimus on aga, mis siis rahvusriigi kui seisundi tagaja ning praktikate areeni asendab Üleilmse kodakondsuse (*global citizenship*) käsitlused lähtuvad ennekõike üleilmastumisest kui protsessist tulenevatest muutustest ning sageli näevad autorid kodakondsuse teisenemist kui lihtsalt institutsionaalse katuse kerkimist üldisemale, üleilmsele tasandile, ilma, et seataks ootusi kodakondsuse õiguslikule seisundile või sisulistele praktikatele (Falk 1999, Kuper 2004).

Kosmopoliitse kodakondsuse (*cosmopolitan citizenship*) käsitlused on mõnevõrra idealistlikumad, nähes rahvusjärgses kodakondsuses võimalust üldisemaks, rahvusteülese solidaarsuse ja inimliku moraali kujunemiseks (Delanty 2000). Carter (2001) näiteks näeb kosmopoliitset kodakondsust kui inimõiguste täiendajat, mis lisab universaalsele inimõigusdeklaratsioonile ka n-õ kohustuste poole: kohustuse kohelda kogu inimkonda kui oma kogukonna liiget. Hannerz (1996) samas rõhutab, et ka kosmopoliitne mõttemall ei eelda rahvuste puudumist, vaid hoopis nende paljususega suhestumist nende rahvuste endi seatud tingimustel.

Samas ei näe sugugi kõik autorid kodakondsuse skalaarset liikumist rahvusriigi tasandilt laiemale tasandile nii revolutsioonilisena. Saskia Sassen (2002) on märkinud, et kodakondsus on juba enne rahvusriiki eksisteerinud nii riigist kitsamal, näiteks linna, kui ka riigist laiemal, näiteks Rooma impeeriumi tasandil, ning rahvusriigi tasandile koondus kodakondsuse fookus koos rahvusriikliku võimukeskuse tekke ja legitimeerimisvajadusega (Lachmann 2009). Seega võib kodakondsuse lahtirahvustamine muutumas rahvusvahelise õiguse kontekstis olla teatud protsesside jätk (ehkki viimase aastakümne arengud viitavad pigem vastupidisele trendile).

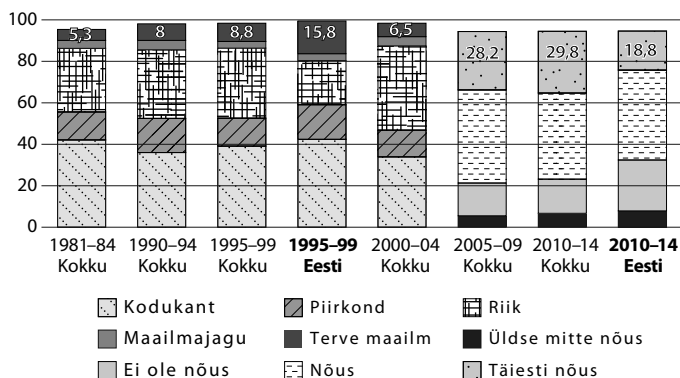
Kõigi nende mõistete juured ulatuvad laiemalt kosmopoliitsesse poliitikafilosoofiasse ja hargmaisesse demokraatiateooriasse, mis on ennekõike keskendunud küsimusele valitsemisstruktuuridest, mis suudaks tagada üleilmse demokraatia toimimise (nt Linklater 1998, Koenig-Archibugi 2011). Kuigi enamasti ei nähta demokraatia ja kodakondsuse teisenemise kontekstis tekkivat n-ö maailmariiki, mis oleks globaalseid kodanikuõigusi ja -kohustusi ehk maailmakodakondsust tagavaks institutsiooniks (Heater 2004), on pakutud mitmeid alternatiivseid vahendavaid institutsioone, mis saavad luua areeni erinevatele rahvusjärgsetele kodakondsustele.

Ent kosmopoliitne kodakondsus võib avalduda ka üsna kohalikul tasandil ehk globaalselt (Delanty 2000), kus rõhk on rohkem praktikatel kui seisundilisel. Näiteks Sobré-Denton (2011) analüüsib ühe ülikooli välistudengite ühenduse rolli kosmopoliitse identiteedi ja väärtusruumi taastootmisel, aga toob ka välja, et praktikas toimub sealgi kosmopoliitsetest ideaalidest hälbimist – nimelt kiputakse rahvusvahelises seltskonnas kohalikke sageli ka kiruma selle asemel, et nende seisukohti empaatiliselt ja refleksiivselt mõista ja austada.

Põhimõtteliselt võib rahvusjärgse kodakondsusega seostada ka erinevaid valdkonnakodakondsusi, mida sissejuhatuses kirjeldatud (nt seksuaalne, keskkonnahoidlik, kultuuriline jne), kuivõrd autorid on seda ise teatud kontekstides rõhutanud (nt Mason 2009 keskkonnahoidliku kodakondsuse puhul), või siis pole autorid nende kodakondsuste rakendamiskonteksti ruumiliselt määratlenud (nt Lister 2002 seksuaalse kodakondsuse puhul).

Samas, kui vaadata empiirilisi uuringuid, siis võib väita, et rahvusjärgne kodanikudentiteet ja osalusmuster (ning isegi nende üksikud komponendid) on endiselt pigem erandlik. Furia (2005) on Maailma Väärtusuuringu põhjal välja toonud, et üksnes alla 8% vastanuist identifitseeris end kogu maailma inimestega, kõige populaarsemad kuulumisgrupid olid jätkuvalt linna ja riigi tasand. Samas selgus uurin-gust, et üleilmne ühtekuuluvustunne polnud statistiliselt olulisel määral seotud ei haridustaseme ega sissetulekuga, ega isegi sellega, kas vastaja riik on n-ö kõrgelt arenenud (nt Euroopa Liidu liikmesriigid) või arenguriik. Pigem joonistusid välja piirkondlikud eripärad, mis viitavad, et Aafrikas ja Ladina-Ameerikas on üleilmset kuuluvustunnet mõnevõrra rohkem kui mujal, Lähis-Idas aga kõige vähem (samas). Longituudsed uuringud viitavad, et rahvusjärgsed hoiakud pole ka kuigi selgelt kasvuteel (nt Davidson jt 2009), kuigi üleilmse identiteedi positsioon on toetust kaotavate kohalike ja riigi tasandi identiteetidega võrreldes mõnevõrra tugevnemas (Furia 2016).

Tõsi küll, 2005. aastal muutis Maailma Väärtusuuring oluliselt oma metoodikat ning uuringu kaks viimast lainet pole enam vaadelnud eri tasandi identiteete teineteist välistavatena (st et inimese identiteet saab olla üksnes kohalik *või* riigitasandi *või* üleilmne), vaid komplementaarsetena. Selle tulemusel paistab ka end maailma-kodanikena identifitseerivate inimeste osakaal märkimisväärselt suurem (vt joonis 1). Joonisele on lisatud ka Eesti kohta käivad tulemused nendest uuringulainetest, milles Eesti on osalenud. Siiski tuleb ka sellesse mõõdikusse suhtuda teatava kriitika-ga: deklareeritud identiteet on oluliselt abstraktsem mõõdik kui näiteks aktiivne osalus või liikmesus mõnes rahvusvahelises kodanikuühenduses.



Joonis 1. Enesekohane identiteet maailmakodanikuna²
Allikas: Maailma Väärtusuuring

Samas toovad uuringud välja, et mitte kõik end kogu inimkonnaga identifitseerivad isikud ei tee seda tingimata kosmopoliitse moraali valguses. Maailmakodanike psühholoogiliste tüüpide analüüs Schwartzi väärtuskaala alusel näitas huvitaval kombel, et kosmopoliitseid väärtusi peavad omaseks nii enesesalgajad kui enesetäiustajad. Niisiis ongi ehk kohasem kasutada veidi laiemat ja alati mitte nii tugeva väärtusalusega üleilmse kodakondsuse mõistet, mis hõlmab endas nii sallivaid maailmaparandajaid kui neid, kes tajuvad lihtsalt, et kogu maailm on nende mänguväljak. Näiteks selgus, et Austraalia välismaal vabatahtliku töötamise programm kultiveerib pigem hoopis enese- ja saavutuskeskseid väärtusi kui et tolerantsust ja suuremat refleksiivsust (Lyons jt 2012). Ainus väärtusgrupp, kelle identiteet oli negatiivselt üleilmse identiteediga seotud, olid konservatiivse väärtusorientatsiooniga inimesed (Bayram 2015).²

5. TAGASI RAHVUSRIIKLIKU KODAKONDSUSE JUURDE

Nagu eelnevast nähtub (Furia 2016), on riigipõhine kuuluvustunne viimastel kümnenditel pisut taandunud ning identiteedi tasandil saab ehk tõepoolest rääkida statistilises plaanis pisikesest nihkest rahvusriigijärgsuse suunas. Ent kodakondsus kui õigusseisund on endiselt tugevalt seotud rahvusriikidega – isegi ainus teatud määral toimiv riigülene kodakondsus, Euroopa Liidu kodakondsus, on n-ö pesastunud (*nested*) kodakondsuse vorm ehk inimesed omandavad selle rahvusriikliku kodakondsuse automaatse kaasandena (Faist 2001, Olsen 2012). Samuti puudub võimalus

2 Viis esimest tulpa illustreerivad vastuseid küsimusele „Millisesse järgnevatest geograafilistest rühmadest tunned sa ennast esmajärjekorras kuuluvat?“ Kolm tagumist tulpa illustreerivad inimeste nõusolekut väitega „Ma näen ennast maailmakodanikuna“. Vastused tunnusega „Kokku“ summeerivad kõigi uuringus osalenud riikide küsitlute vastused, vastused tunnusega „Eesti“ summeerivad Eestis läbiviidud uuringus osalenute vastused.

olla Euroopa Liidu kodanik, olles samas lahti öelnud liikmesriigi rahvusriiklikust kodakondsusest, ehkki Matias (2016) on tuvastanud mõningast vastassuunalist koh-
tupraktikat Euroopa Liidu kohtus.

Siiski on alates 20. sajandi keskpaigast olnud täheldatav rahvusriikliku koda-
kondsuse tagajärjekuse (Brubaker 1992) õõnestumine, kuivõrd elanikele on laiene-
nud mitmed varasemalt üksnes kodanikele laienenud õigused, mis osalt on seletatav
ka barjääriga, mis seotud naturaliseerumiskriteeriumidega (Aleinikoff, Klusmeyer
2000).

Võrreldes 20. sajandi keskpaigaga on kasvanud ka nende riikide hulk, kes
võimaldavad mitmikkodakondsust (vt nt Sejersen 2008), ehkki see pole üldine ja
arengud on mitmesuunalised (vt nt Kalev, Sinivee 2017, käesolev number). Kui
sajand tagasi nähti rahvusriigi kodakondsust normina ning nii kodakondsusetust
kui mitmikkodakondsust kõrvalekaldena, siis tänaseks on suhtumine mitmikkoda-
kondsusesse osalt leevenenud, sest sidemed on mitmekesisestunud ja kodakondsuse-
tust nähakse suurema probleemina. Samas on see jätkuvalt ülekaalukalt rahvusriigi
küsimus, uute rahvusvaheliste konventsioonidega (nt Euroopa... 1997) on liitunud
suhteliselt vähe riike.

Samas on ka mitmikkodakondsuse levik maailmas endiselt väga ebahütlane –
kui Euroopas on näha teatavat liberaliseerumise suundumust, siis Aasia on endiselt
mitmikkodakondsuse suhtes pigem tõrjuv (Vonk 2017). Ent märkimisväärsed on
erinevused ka Kesk-Ida- ja Lääne-Euroopa vahel. Kui esimene kasutab mitmikko-
dakondsust pigem oma rahvusaaslaste mobiliseerimiseks ja paiguti isegi geopoliit-
tilise instrumendina, siis Lääne-Euroopas nähakse selles pigem hargmaist elustiili
austavat lõimimismeedet (Oltay 2017).

Mis puudutab kodakondsuse praktiseerimist, siis võib öelda, et kohalik ja rah-
vusriigi tasand on endiselt ülekaalukalt kõige olulisemad osalustasandid, millel on
välja kujunenud ka osalust institutsionaliseerivad meetmed nagu valimised, osalus
sõjaväe- või asendusteenistuses, või ka osalusdemokraatlikud kanalid. Siiski võib
siin teatavaid muutusi täheldada. Nagu Furia (2016) uuringutulemused viitavad,
on eeskätt just arenenumates demokraatiates teinud vähikäiku poliitiliste institut-
sioonide legitiimsus, mistõttu näiteks rahvusparlamentide usaldusväärsus ÜRO
omast globaalses vaates enam oluliselt ei erine. Toimunud muutust on seletatud n-ö
kriitiliste kodanike (Norris 1999) esilekerkimisega, kes pooldavad küll demokraatiat
kui režiimi, kuid on küllalt kriitilised nende praktilise rakendumise suhtes oma
ühiskonnas. Niisiis on lääneliku demokraatia kriis (vt Kalev 2017, käesolev num-
ber) osalt ka rahvusriikliku kodakondsuse kriis, mis vähemalt ajutiselt rahvusriigist
kitsamale ja laiemale tasandile väikse edumaa annab.

6. KOKKUVÕTE

Oluline on mõista, et kõik riigist pisut laiemad kodakondsuse projektid pole tingi-
mata rahvusriiklikku kodakondsust välistavad. Mitmed riigist laiemad kodakond-
suse vormid, näiteks hargmaine kodakondsus või pesastunud riigiülene kodakond-

sus ei välista rahvusriiklikku kodakondsust ega vaidlusta ka modernse kodakondsuse alusstruktuure. Samuti ei tee seda tingimata ka kõik rahvustejärgsed kodakondsuse vormid, millest paljud hõlmavad tegelikult üksnes teatud kodakondsuse tasandeid (vt ka Jakobson jt 2012). Nagu ilmneb ka eespool antud ülevaatest, on enamik praktilisema orientatsiooniga rahvusjärgse kodakondsuse aruteludest ennekõike keskendunud ikka kodakondsuse praktika tahkudele, näiteks identiteedile ja osalusele. Kodakondsuse kui seisundi aluseid puudutavad arutelud ehk milline institutsioon peale rahvusriigi võiks üldse olla riigist laiema tasandi kodakondsuse tagaja, on jäänud enamasti hüpoteetiliseks, või siis toonud võimalike kandidaatide puhul välja arvestatavaid nõrkusi. Kui rahvusjärgne kodakondsus ka on esile kerkimas, on see vähemalt teatud tasanditel ikka komplementaarne rahvusriikliku kodakondsusega.

Niisiis võib inimene omandada oma väärtussisult üleilmselt jagatud kodanikuidenteedi, mis ei sega tal aga väärtustamast ka oma riigi riigiprojekti ning tundmast kokkukuuluvust ka kitsamal rahvuse tasandil. Inimene võib osaleda aktiivselt üleilmses loomakaitse liikumises või elada hargmaist elu ja identifitseerida ennast mitme eri riigi või kogukonnaga, ent siiski maksta oma makse ühele konkreetsele riigile ning täita oma kodanikukohust näiteks abipolitseinikuna teenides.

Siiski võib öelda, et rahvustejärgsed kodakondsused tekitavad teatud identiteedikonkurentsi ning loovad ka globaalseid mõõdupuid, mille põhjal hinnata siseriiklikke riigiprojekte. Näiteks võib keskkonnahoidlik kodanik tunda trotsi maksude maksmise suhtes olukorras, kus on teada, et riik suunab osa maksuraha ettevõtlustoetustena karusloomakasvatajatele. Samas, ka rahvusriigi kodakondsus pole tingimata utilitaristlik ning keskkonnaargumentide suhtes pime.

Tõenäoliselt tekitavadki n-ö erinevad valdkonnakodakondsused kõige rohkem poliitilist debatti erinevate siseriiklike poliitiliste jõudude seas. Globaliseerumisvastaste kriitika pole niivõrd kriitika selle suhtes, et üks inimene võib end kohaliku või rahvusriigi identiteedi kõrval identifitseerida veel ka maailmakodanikuna, vaid pigem võimendus, mida mõned poliitilised ideed globaalsest kodanikuühiskonnast või ka rahvusvahelistelt organisatsioonidelt saavad. Poliitika üleilmastumise tulemusel ei määra rahvusriiklikku poliitikapäevakorda ning inimeste poliitilisi eelistusi enam üksnes siseriiklikud poliitilised jõud, vaid märksa laiem hulk mõjureid rahvusvaheliste organisatsioonide soovistest popkultuurini välja.

Samas kõige suurem väljakutse nii rahvusriikliku, hargmaise kui rahvusjärgse kodakondsuse ees ei ole mitte üleilmastumise pooldajate ja selle vastaste sildi all käiv päevapoliitiline vastandumine, vaid hoopis kodakondsust kui praktikast laiema varitsevad riskid. Pigem tuleks tähelepanu pöörata inimeste üldisele passiivsusele ning ükskõiksusele demokraatlike institutsioonide suhtes (vt Kalev 2017, käesolevas erinumbris). Soysali (1994) kirjeldatud trend, kus kodakondsus kui seisund lahutub kodakondsusest kui praktikast, puudutab märksa laiemaid inimrühmi kui vaid Lääne-Euroopasse sattunud külastistöölisel. Christian Joppke (2010) on selle nähtuse ristunud kergekaaluliseks kodakondsuseks (*citizenship light*) ning see iseloomustab nii rahvusriiklikku kui hargmaist kodakondsust. Rahvusjärgse kodakondsuse vormidel on aga sinnaaalegi veel arenguruumi.

VIITEALLIKAD

- Aleinikoff, T. Alexander; Klusmeyer, Douglas 2010. *Citizenship today: global perspectives and practices*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace.
- Archibugi, Daniele; Held, David 2011. Cosmopolitan democracy: Paths and agents. *Ethics & International Affairs*, 25(4), 433-461.
- Bauböck, Rainer 1994. *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Bauböck, Rainer 2007. Stakeholder citizenship and transnational political participation: a normative evaluation of external voting. *Fordham Law Review* 75(5), 2393-2447.
- Bayram, A. Burcu 2015. What drives modern Diogenes? Individual values and cosmopolitan allegiance. *European Journal of International Relations*, 21(2), 451-479.
- Brubaker, William Rogers 1989. Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship. *States and Social Structures Newsletter*, 9, 4-8.
- Brubaker, William Rogers 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MS, London: Harvard University Press.
- Carter, April 2001. *The Political Theory of Global Citizenship*. London: Routledge.
- Crick, Bernard; Lockyer, Andrew 2010. *Active Citizenship: What Could it Achieve and How?* Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Davidson, Roei; Poor, Nathaniel; Williams, Ann 2009. Stratification and global elite theory: A cross-cultural and longitudinal analysis of public opinion. *International Journal of Public Opinion Research*, 21(2), 165-186.
- Delanty, Gerard 2000. *Citizenship in a global age: Society, Culture, Politics*. Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Dobson, Andrew 2003. *Citizenship and the Environment*. Oxford: Oxford University Press.
- Dower, Nigel; Williams, John 2002. *Global Citizenship: A Critical Introduction*. New York: Routledge.
- Erdal, Marta Bivand 2016. Juxtaposing Pakistani diaspora policy with migrants' transnational citizenship practices. *Geoforum*, 76, 1-10.
- Euroopa Nõukogu Euroopa kodakondsuse konventsioon (European Convention on Nationality); allkirjutamiseks avatud Strasbourgis 6.11.1997, jõustunud 1.03.2000; CETS No. 166.
- Faist, Thomas 2000. *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Faist, Thomas 2001. Social citizenship in the European Union: nested membership. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 39(1), 37-58.
- Faist, Thomas 2007. Introduction: The Shifting Boundaries of the Political. Lk 1-26 teoses Faist, T., & P. Kivisto (toim-d) *Dual Citizenship in Global Perspective: From Unitary to Multiple Citizenship*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Falk, Richard 1993. The Making of Global Citizenship. Lk 39-51 teoses Brecher, J, Childs J. B. & J. Cutler (toim-d) *Global Visions: Beyond the New World Order*. Boston: South End Press.
- Fox, Jonathan 2005. Unpacking "Transnational Citizenship". *Annual Review of Political Science* 8, 171-201.
- Furia, Peter A. 2005. Global citizenship, anyone? Cosmopolitanism, privilege and public opinion. *Global Society*, 19(4), 331-359.
- Furia, Peter A. 2016. Where are the global citizens?. Lk 119-134 teoses Langran, I. & T. Birk (toim-d) *Globalization and Global Citizenship: Interdisciplinary Approaches*, Oxon: Routledge.
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda; Blanc-Szanton, Christina 1995. From immigrant to transmigrant: Theorizing transnational migration. *Anthropological quarterly* 68(1), 48-63.
- Guarnizo, Luis Eduardo; Portes, Alejandro; Haller, William 2003. Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Migrants. *American Journal of Sociology*, 108(6), 1211-1248.

- Hannerz, Ulf 1996. *Cosmopolitanism*. Lk 69-85 teoses Nugent, D & J. Vincent (toim-d) *A Companion to the Anthropology of Politics*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishers.
- Heater, Derek 1999. *What is Citizenship?* Cambridge, Maldon: Polity Press.
- Heater, Derek 2004. *World citizenship: Cosmopolitan thinking and its opponents*. London: Bloomsbury Publishing.
- McGrew, Anthony; Held, David 2002. *Governing globalization: Power, authority and global governance*. Oxford, Malden: Polity Press.
- Inin, Engin F. 2009. Citizenship in flux: The figure of the activist citizen. *Subjectivity*, 29(1), 367-388.
- Jakobson, Mari-Liis 2009. Kodanikuidentiteet ühiskondlike protsesside analüüsis. *Acta Politica Estica* 3, 28-55.
- Jakobson, Mari-Liis 2017. 'It all does not matter that much in the European Union'—Migrant Transnationalism and the Transformation of Post-Communist Citizenship Discourse. *Europe-Asia Studies*, 69(5), 754-770.
- Jakobson, Mari-Liis; Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein 2012. Becoming Postnational? Citizen Discourses among Estonia's Transnationals. Lk 115-140 teoses Vetik, R. (toim.) *Consolidation of Democracy in Multicultural Society: The Case of Estonia*. Frankfurt: Peter Lang.
- Jessop, Bob 1990. *State theory: Putting the capitalist state in its place*. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press.
- Joppke, Christian 2010. The inevitable lightening of citizenship. *European Journal of Sociology/Archives européennes de sociologie*, 51(1), 9-32.
- Kalev, Leif 2017. Poliitiline kodakondsus järeldemokraatia ületamisel. *Acta Politica Estica* 8, 5-31.
- Kalev, Leif; Sinivee, Henry 2017. Mitmikkodakondsuse väitlused ja režiimimuutused: Eesti teiste Euroopa Liidu uute liikmesriikide taustal. *Acta Politica Estica*, 8, 118-158.
- Kennedy, Kerry 2012. *Citizenship education and the modern state*. London: Routledge.
- Kivisto, Peter; Faist, Thomas 2009. *Beyond a border: The causes and consequences of contemporary immigration*. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: Sage.
- Koenig-Archibugi, Mathias 2011. Is global democracy possible? *European Journal of International Relations*, 17(3), 519-542.
- Kuper, Adam 2004. *Democracy Beyond Borders. Justice and Representation in Global Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will 1995. *Multicultural citizenship: A liberal theory of minority rights*. Oxford: Clarendon Press.
- Lachmann, Richard 2010. *States and power*. Cambridge, Malden: Polity Press.
- Leggewie, Claus 2013. Transnational citizenship: Ideals and European realities. *Eurozine*, 19.02.2013, võrgulehel from <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-19-leggewie-en.html>
- Leitner, Helga; Ehrkamp, Patricia 2006. Transnationalism and migrants' imaginings of citizenship. *Environment and Planning A*, 38(9), 1615-1632.
- Levitt, Peggy; Glick Schiller, Nina 2004. Conceptualising Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society. *International Migration Review*, 38(3): 1002-1039.
- Linklater, Andrew 1998. *The transformation of political community: ethical foundations of the post-Westphalian era*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Lister, Ruth 2002. Sexual Citizenship. Lk 191-208 teoses Turner, B. & E. Isin (toim-d) *Handbook of Citizenship Studies*. London: Sage.
- Lyons, Kevin; Hanley, Joanne; Wearing, Stephen; Neil, John 2012. Gap year volunteer tourism: Myths of global citizenship? *Annals of tourism research*, 39(1), 361-378.
- Marshall, Thomas Humphrey 1992. *Citizenship and social class*. London: Pluto Press.
- Mason, Andrew 2009. Environmental obligations and the limits of transnational citizenship. *Political Studies*, 57(2), 280-297.

- Matias, Gonçalo 2016. *Citizenship as a Human Right*. London: Palgrave Macmillan.
- Norris, Pippa 1999. *Critical citizens: Global support for democratic government*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, Espen D.H. 2012. *Transnational citizenship in the European Union: Past, present, and future*. London, New York: Continuum.
- Oltay, Edith 2017. Concepts of Citizenship in Eastern and Western Europe. *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 11(1), 43-62.
- Owen, David 2011. Transnational citizenship and the democratic state: modes of membership and voting rights. *Critical review of international social and political philosophy*, 14(5), 641-663.
- Pierson, Christopher 2012. *The modern state*. London: Routledge.
- Plummer, Ken 2011. *Intimate citizenship: Private decisions and public dialogues*. Seattle: University of Washington Press.
- Portes, Alejandro 1996. Transnational communities: Their emergence and significance in the contemporary world-system. Lk 151-168 teoses Korzeniewicz, R.P. & W. C. Smith (toim-d) *Latin America in the World Economy*. Westport, London: Praeger.
- Sassen, Saskia 2002. Towards post-national and denationalized citizenship. Lk 277-292 teoses Isin, E. & B. Turner (toim-d.) *Handbook of citizenship studies*. London: Sage.
- Schlenker, Andrea; Blatter, Joachim; Birka, Ieva 2017. Practising transnational citizenship: dual nationality and simultaneous political involvement among emigrants. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 43(3), 418-440.
- Schwarzmantel, John 2003. *Citizenship and identity: towards a new republic*. London: Routledge.
- Sejersen, Tanja Brondsted 2008. „I Vow to Thee My Countries“ – The Expansion of Dual Citizenship in the 21st Century. *International Migration Review* 42(3), 523–549.
- Sobré-Denton, Miriam 2011. The emergence of cosmopolitan group cultures and its implications for cultural transition: A case study of an international student support group. *International Journal of Intercultural Relations*, 35(1), 79-91.
- Smith, Robert C. 2003. Migrant Membership as an Instituted Process: Transnationalization, the State and The Extra-Territorial Conduct of Mexican Politics. *International Migration Review*, 37(2), 297-343.
- Smith, Michael Peter; Bakker, Matt 2007. *Citizenship Across Borders: The Political Transnationalism of „El Migrante“*. New York: Cornell University Press.
- Soysal, Yasemin Nuhoglu 1994. *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. London: University of Chicago Press.
- Spiro, Peter 2002. Embracing dual nationality. LK 19-33 teoses Hansen, R. & P. Weil (toim-d) *Dual nationality, social rights and federal citizenship in the US and Europe: The reinvention of citizenship*.
- Stoker, Gerry jt 2011. *Prospects for Citizenship*. London: Bloomsbury.
- Stokes, Geoffrey 2004. Transnational citizenship: problems of definition, culture and democracy. *Cambridge Review of International Affairs*, 17(1), 119-135.
- Strange, Susan 1996. *The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy*. Cambridge: Cambridge university press.
- Skinner, Quentin; Stråth, Bo 2003. *States and citizens: history, theory, prospects*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Turner, Bryan S. 1990. Outline of a Theory of Citizenship. *Sociology*, 24(2), 189-217.
- Vonk, Oliver 2017. *Comparative report: citizenship in Asia*. RSCAS/GLOBALCIT-Comp. 2017/4, võrgulehel http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/50047/RSCAS_GLOBALCIT_Comp_2017_04.pdf?sequence=1

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

LEIF KALEV¹, HENRY SINIVEE²

1. SISSEJUHATUS³

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 muutmissetpanekud 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 tulenevaiks 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 suhet 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 sisumõõtmed

Kodakondsuse sisumõõtmed 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 järel. Kommunitaarid rõhutavad, et kodanikuõigused teostatakse 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). Valdlikuks 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 mitmikkodakondsusarutlust 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.⁴

Tabel 2. Kodakondsuse sisumõtted

Lähemine ja tahk ⁴	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 konventsiooni⁵ 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

Uurimisküsimus	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"> • Riigi põhiseadus (1997+2014) ja kodakondsuse seadus (1997–2014) • EUDO Citizenship kodakondsus-poliitika raport
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), poliitike 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"> • Poliitike sõnavõtted meedias 1997–2014 • EUDO Citizenship kodakondsus-poliitika raport
3. Kuivõrd haakub empiiriliselt leitu kodakondsusteoriate ja mitmik-kodakondsuse käsitlustega?	Võrdlev analüüs: milliste kodakondsusteoriate 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 poliitike 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?

Otseste meediadebati 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 ⁶		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 ⁷		pos.	pos.	neg.	pos.	pos.
5. Kodakondsuse seaduse regulatsioon 2014 ⁸		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 tegevuses⁹ 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
1. Artiklite arv		12	20	21	31	7
2. Artiklite ilmumise aeg		aug 11 – jaan 14	dets 06 – okt 13	juuli. 09 – nov 13	mai.10 – veebr 14	juuni 07 – dets 11
3. Seisukohad¹⁰	poolt	19/31	21/24	19/25	21/42	6/7
	vastu	12/31	3/24	6/25	21/42	1/7
4. Argumendid, märksõnad¹¹	poolt	7	9	9	9	6
	vastu	8	2	5	11	1
5. Argumentide kattuvus		vt LISA 2	vt LISA 2	vt LISA 2	vt LISA 2	vt LISA 2
6. Koalitsioon-opositsioon¹²	poolt	18–1	18–3	18–1	11–10	6–0
	vastu	12–0	1–2	2–4	18–3	0–1
7. Erakonnad¹³	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
8. Poliitikud¹⁴	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 kitsendamisega 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 ilmub 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 tõusetunud 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. Argumentatsioonis 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 arutus 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 mitmik-kodakondsuse 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	riigiseste vähemuste ja kirjuse 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 jätaaksid 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 jootest 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 üleilmastumisega kaasneva liberaliseerumise ootusega. Debatis põrkusid mitmikkodakondsust pooldavad argumendid julgeolekustatud kodakondsuse ja Venemaa tegevusega seotud julgeolekuolukorra teisenemise käigus tugevamaks muutunud vastuargumentidega. 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 muutusega. 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 aktuaalseks 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 muutmise 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 reaalset 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 deбатile, 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 muutumatuna, 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 lahendamisega.

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 parlamentaarse 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 suunal 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 tavapärane 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 sisumõõtmel ja -tahud. Teatud määral võib neid küsimusi mõjutada valimi kujundamine, millest tekib meedia kommertsialiseerumise ja inglise keelde tõlkimise õõnsaksmuutev koostoime.

Ühe teema puhul väärrib 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 valest, 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
- 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; Cogley, 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.
- Cogley, 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. *Seksuuaalsuse 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 räägitud ja kirjutatud*. 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 [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
Põhiseadus	<p>1. Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust (§ 8 lg 3¹)</p> <p>2. Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus (§ 8 lg 5)</p>	<p>1. Kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust (§ 8 lg 3)</p> <p>2. Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra sätestab kodakondsuse seadus (§ 8 lg 5)</p>	-	Negatiivselt stabiilne; pole tehtud muudatusi
Kodakondsuse seadus	<p>1. Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses (§ 1 lg 2)</p> <p>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)</p> <p>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)</p> <p>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)</p>	<p>1. Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses (§ 1 lg 2)</p> <p>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)</p> <p>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).</p> <p>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).</p>	-	

Allikas: autorid

LÄTI

	1997	2014	Muutus	Režim
Põhi-seadus	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 välitamine on asendunud selle lubamisega, misse on viidud liitlasliku mitmik-kodakondsuse seisund
Kodakondsuse seadus	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 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 Article 9. Dual citizenship (1) The granting of Latvia citizenship to a person shall not lead to dual citizenship	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) 2. Latvian citizens have equal rights and obligations irrespective of the manner in which citizenship has been acquired (Section 4) 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) 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) 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)	Eesmärgina toodud sisse emigrantide kodanikuks saamise võimaldamine ja mitmikkodakondsuse akt-septeerimine Sõnastuse täpsustus	
	-		Üldine mitmikkodakondsuse keeld on asendunud tingimusliku lubamisega (liitlaslik mitmikkodakondsus)	
			Uus säte, milles viidatakse naturalisatsiooni sätetele (1997 seaduses viidet pole ning eelmisest kodakondsus-ning eelmisest kodakondsus-ning 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.		Sõnastuse täpsustus	

Allikas: autorid

LEEDU

	1997	2014	Muutus	Režiim
Põhiseadus	<p>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)</p> <p>The procedure for the acquisition and loss of citizenship shall be established by law (article 12 § 3)</p> <p>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)</p>	<p>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)</p> <p>2. The procedure for the acquisition and loss of citizenship shall be established by law (article 12 § 3)</p>	<p>–</p> <p>–</p> <p>Sätteid uues seaduses ei ole, kuna teatud juhtudel on võimalik mitut kodakondsust omada</p>	<p>Võimalikud muutused: kodakondsuse seadust on muudetud küll liberaalsemaks, aga kuna põhiseadus on püsivum muutumatuna, siis on seaduse suuremad muutused loetud põhiseadusega vastuolus olevateks; seega on kehtiv seadus kompromiss; lahendust oodati 2016. aastaks, mil tehakse referendum põhiseaduse muutmiseks</p>
	–	<p>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)</p>	<p>Uus säte, mis loetleb võimalused omada mitut kodakondsust</p>	

	1997	2014	Muutus	Režiim
Kodakondsuse seadus	-	<p>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)</p> <p>3. Citizenship of the Republic of Lithuania shall be lost: (...)</p> <p>2) on acquiring citizenship of another state, except in cases provided for in this Law; (Article 24)</p>	<p>Uus säte, mille vajadus tuleneb mitmik-kodakondsuse aktspteerimisest (vanas seaduses ei olnud seda vaja sätestada)</p> <p>Sõnastuse muutus, mis on tingitud mitmik-kodakondsuse tingimusiilkust lubamisest</p>	
	<p>Citizenship of the Republic of Lithuania shall be lost if: (...)</p> <p>2) a person acquires citizenship of another state; (Article 19)</p>			

Allikas: autorid

SLOVAKKIA

	1997	2014	Muutus	Režiim
Põhi- seadus	<p>Conditions for the acquisition and loss of the citizenship of the Slovak Republic are determined by law (article 5 § 1);</p> <p>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);</p> <p>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)</p> <p>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).</p> <p>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)</p>	<p>1. Conditions for the acquisition and loss of the citizenship of the Slovak Republic shall be laid down by law (article 5 § 1);</p> <p>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);</p> <p>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)</p>	<p>Sõnastuse täpsustus</p> <p>–</p>	<p>Negatiivsed muutused: varasem mittekeelav suhtumine on muutunud keelavaks ja karistavaks</p>
Koda- kond- suse seadus	<p>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).</p> <p>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)</p>	<p>1. Nationality of the Slovak Republic can only be lost by acquiring other nationality based on explicit consent (§ 9 section 1b).</p> <p>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)</p> <p>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).</p> <p>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)</p> <p>5. A minor offence shall be committed by those who</p> <p>(...) d) fail to report without delay the loss of the nationality of the Slovak Republic according to § 9 section 19.</p> <p>(2) (...) a fine of EUR 3.319 shall be levied for minor offences according to section 1 (d). (§ 9b clause 1+2)</p>	<p>Sõnastuse muutus: varasem kodakondsusetuse välitimine muutus mitmik-kodakondsuse välitimiseks</p> <p>Sõnastuse täpsustus, mis tuleneb eelneva sätte muutumisest</p> <p>Uus säte, mis tuleneb mitmik-kodakondsuse välitimisest</p> <p>Uus säte, mis tuleneb mitmik-kodakondsuse välitimisest</p> <p>Uus säte, mis tuleneb mitmik-kodakondsuse välitimisest</p>	

Allikas: autorid

HORVAATIA

	1997	2014	Muutus	Režiim
Põhi- seadus	<p>Croatian citizenship, its acquisition and termination shall be regulated by law (article 9 § 1);</p> <p>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);</p> <p>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);</p> <p>-</p>	<p>1. Croatian citizenship, and its acquisition and revocation, shall be regulated by law (article 9 § 1);</p> <p>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)</p> <p>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)</p> <p>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)</p>	<p>Sõnastuse täpsustus</p> <p>Sõnastuse täpsustus</p> <p>Sõnastuse täpsustus</p>	<p>Positiivselt stabiilne: muudatusi on toimumud, aga seda pigem detailides, mitte põhimõttelises küsimustes</p>
Kodakondsuse seadus	<p>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).</p> <p>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)</p> <p>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)</p>	<p>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).</p> <p>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)</p> <p>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)</p>	<p>Uus säte: annab välismaal elavatele kodanikele spetsiaalse kolme-liikmelise esinduse parlamendis</p> <p>Sõnastuse täpsustus</p> <p>Sõnastuse täpsustus</p> <p>Sõnastuse täpsustus</p>	

	1997	2014	Muutus	Režiim
	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) 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)	Sõnastuse täpsustus: liisati emigrantide kolmandal põlvel 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)		-	

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 seelses 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 päritolumaal mõtteviisi ja sidemete edendajad uues elukohariigis	+					
Ka mitmikkodakondsuse puhul on üks nn efektiivne kodakondsus, mis võimaldab lähendada 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
Mitmik kodakondsus 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 inimene 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 kaheksad 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 suundajateenistuse puhul	+		+		+	
Mitmik kodakondsus aeglustab ja vähendab sisserändajate loimumist uuel elukohamaal: side päritolumaaga säilib, aeglustub tervikliku arusaama kujunemine kodaniku rollist uues kodus. Raskeneb kodakondsuse tähtsuse 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 – mitmik kodakondsust pooldavad argumendid
mustaga – mitmik kodakondsuse vastased argumendid

+ argumendi esinemine
argumendi mitteesinemine

Allikas: autorid

Lisa 3. Kodakondsuse käsitluste esinemine debattides riigiti koos näitetsitaatidega

	Käsitlus	Näitetsitaat
Eesti	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)
Läti	liberaalne	V. Agešins: „Koosmeele 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)
Leedu	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 aastati 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)
Slovakkia	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)
Horvaatia	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

KODAKONDSUSETUS EESTIS JA EUROOPA LIIDUS: TÄNASED PRAKTIKAD JA VÕIMALIKUD LAHENDUSED

MARION PAJUMETS¹, BARBARA ORLOFF²

1. SISSEJUHATUS

Iga kümne minuti jooksul näeb maailmas ilmavalgust laps, kellel pole kodakondsust (UNHCR 2015: 3). 2015. aastaks oli kodakondsuseta inimesi maailmas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) hinnangul kümme miljonit, neist Euroopas u 600 000 (UNHCR 2015a: Lisa tabel 1).

Igal inimesel on õigus kodakondsusele ja kelleltki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta, sätestab Inimõiguste ülddeklaratsioon (ÜRO 1948: artikli 15 punktid 1 ja 2). Kodakondsus annab inimesele mitte ainult identiteeditunde, vaid tagab talle riigi kaitse ning paljud kodaniku- ja poliitilised õigused. Mitte ilmaasjata ei ole kodakondsuse kohta öeldud, et see on „õigus omada õigusi“ (Achiron 2009). Inimõigused muutuvad paljuski sisutihjaks lubaduseks, kui puudub riik, kes neid vahendab ja realiseerib.

Olgugi et õigus kodakondsusele on fundamentaalne inimõigus, ei vähene tänapäeval, mil üha enam riike võimaldavad topelt- või mitmik kodakondsust, nende inimeste arv, keda ükski riik ei pea enda õiguse kohaselt oma kodanikuks ning keda seega ka ei kaitse ükski riik. Veelgi enam, sageli elavad need inimesed kõrvuti samades riikides.

Kodakondsuseta inimeste juurdepääs õigustele ja riigi kaitsele sõltub oluliselt sellest, kas räägime kodakondsuseta isikust, kellele pole ametlikult sellist staatust omistatud, kodakondsuseta isikust, kes on läbinud nn kodakondsusetuse määratlemise menetluse ja saanud vastava staatuse, või määratlemata kodakondsusega isikust. Antud artikkel käsitleb kõiki kolme kategooriat.

1 Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, Tallinna Ülikool, kontakt: marion.pajumets@tlu.ee

2 Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, Tallinna Ülikool, kontakt: barbara.orloff@tlu.ee

Kõige haavatavamaks olukorras on nn esimesse kategooriasse kuuluvad kodakondsuseta isikud, kes pole saanud ametlikku „kodakondsuseta isiku“ staatust. Nendel inimestel pahatihti puudub või on piiratud õigus osaleda valimistel, käia koolis, töötada, abielluda. Neil on sageli probleeme tervisekindlustusega, juurdepääsuga toetustele ning nad ei saa vabalt kodumaalt lahkuda ja sinna tagasi pöörduda, kuna neil puudub võimalus taotleda reisidokumenti. Kõikide nimetatud ja muude piirangute tõttu elavad kodakondsuseta inimesed sageli viletsuses ning on kaitsetud kurjategijate ja eksploateerimise suhtes. Enamik kodakondsuseta isikuid on sündinud ilma kodakondsuseta, mitte omandanud selle staatuse elu jooksul.

Paremas olukorras on kodakondsuseta isikud, kelle on mõni riik ametlikult andnud kodakondsuseta isiku õigusliku staatuse ning seoses sellega garanteerinud ka staatusega kaasnevad baasõigused.

Eestis on veel üks lisastaatus – määratlemata kodakondsusega isikud. See termin võeti kasutusele peale Eesti iseseisvumist seoses endiste NSV Liidu kodanikega, kes ei saanud Eesti Vabariigi ega ka Venemaa või mõne muu välisriigi kodakondsust. Eestis oli jaanuari 2017 alguses 79 438 määratlemata kodakondsusega inimest³. Oluline erinevus kodakondsuseta isikute ja nn määratlemata kodakondsusega isikute vahel seisneb neile tagatud õiguste kogumis.

Käesolevas artiklis anname ülevaate kodakondsusetuse rahvusvahelisest kontekstist, käsitleme ka ametlikult tunnustatud kodakondsuseta isiku staatuse andmise erinevaid korraldusi Euroopa Liidus ja selle staatusega isikute ebaühtlaseid õiguseid liikmesriikides.

Lisaks üleeuroopalise pildi andmisele käsitleme läbivalt olukorda Eestis, mis eristub oluliselt teistest liikmesriikidest määratlemata kodakondsuse staatuse kasutamisega. Lõpetame arutledes, millisel seadusandlikul tasemel oleks tõhus kodakondsusetuse anomaaliale Euroopa Liidus lõpp teha – kas sellest võiks olla kasu, kui Euroopa Liit toetaks liikmesriike harmoniseerides valdkonna regulatsioone.

Tugineme järgnevas ülevaates suuresti Euroopa rändevõrgustiku (EMN) viimaste aastate jooksul kogutud informatsioonile ning eelkõige novembris 2016 ilmunud EMN informile „Kodakondsusetus Euroopa Liidus“ (EMN 2016), millele andis sisendi 23 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Norra.

2. KODAKONDSUSETUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

Pärast Teist maailmasõda seisid riigid silmitsi väljakutsega, kuidas tulla toime sõja tagajärjel ümberpaigutatud ja denatsionaliseeritud inimestega. ÜRO avaldas 1949. aastal analüüsi, kus leiti, et olgugi et kodakondsusetus on sama vana nähtus kui kodakondsuse kontseptsioon, oli see omandanud pretsedenditu ulatuse (van Haas 2016). Väljakutsega toimetulemiseks võeti esmalt vastu 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon. Sellele järgnes üks peamisi rahvusvahelisi õigusakte kodakondsuse-

3 Siseministeerium: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kodakondsus-jaranne>

tuse valdkonnas – ÜRO 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon (ÜRO 1954). Konventsiooni eesmärk oli reguleerida ja parandada kodakondsuseta isikute olukorda ning saavutada, et neile tagatakse põhiõigused ja -vabadused.

1954. aasta konventsioonis sisaldub diskrimineerimise keeld (artikkel 3). Samuti on sätestatud, et kodakondsuseta isik peab järgima selle riigi õigusakte, kuhu ta on saabunud (artikkel 2). Konventsiooni artikli 7 lõige 1 sätestab, et osalisriik tagab kodakondsuseta isikule samasuguse kohtlemise nagu välismaalastele üldiselt seoses õigusega: palgatööl (artiklid 17, 18 ja 19), riiklikule haridusele (artikkel 22), eluasemele (artikkel 21), ja liikumisvabadusele (artikkel 26). Osalisriigid tagavad kodakondsuseta isikutele võrdse kohtlemise kodanikega: usutalituste vabadusel (artikkel 4), autoriõiguses ja tööstusomandi kaitsel (artikkel 14), kohtu poole pöördumisel (artikkel 16), riikliku toetuse (artikkel 23) ning sotsiaalkindlustuse (artikkel 24) taotlemisel. Tegelikult, nagu selgitame allpool, erinevad need õigused ja praktikad osalisriigiti märkimisväärselt.

1961. aastal jõustus lisaks kodakondsusetuse vähendamise konventsioon (ÜRO 1961), mille eesmärk on vältida sünnijärgset kodakondsusetust.

Paraku ei sätesta need ega vähemtähtsad rahvusvahelised õigusaktid universaalset kodakondsusetuse määratlemise protseduuri. Seega jääb kodakondsusetu isiku tuvastamise korra väljatöötamine konventsiooni osalisriikide pädevusse ning erinevused õigustes, nagu all kirjeldame, on olulised.

3. EESTI MÄÄRATLEMATA KODAKONDSUSE STAATUS

Eesti Vabariik pole ühinenud kummagi ülal nimetatud kodakondsusetuse konventsiooniga⁴, küll aga mitmete teiste konventsioonidega, mis sätestavad samuti õiguse kodakondsusele⁵. Kodakondsusetuse konventsioonidega liitumist on küll kaalutud, kuid leitud, et Eestis elavatel määratlemata kodakondsusega isikutel on juba praeguse seisuga tagatud rohkem õigusi, kui 1954. a konventsioon ette näeb. 1961. a kodakondsuse vähendamise konventsiooni osas on aga leitud, et see on osaliselt vastuolus kodakondsusseadusega – Eesti seadus lähtub *jus sanguinis* põhimõttest, konventsioon aga *jus soli* põhimõttest (Välisministeerium 2013: 19).

Erinevalt teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest on Eesti võtnud kasutusele määratlemata kodakondsusega isiku staatuse, millel puudub küll legaaldefiniitsioon, kuid mille all mõeldakse inimesi, kes on jäänud varasemast kodakondsusest ilma

4 1954. a. konventsiooniga on liitunud 24 EL liikmesriiki. Eesti, Küpros, Malta ja Poola pole seda teinud. 1961. a konventsiooniga on liitunud 19 EL liikmesriiki; lisaks on Prantsusmaa selle allkirjastanud, kuid pole veel ratifitseerinud. Lisaks Prantsusmaale pole konventsiooniga veel liitunud Kreeka, Eesti, Küpros, Luksemburg, Malta ja Poola.

5 Asjakohaste ÜRO konventsioonide hulka kuuluvad: 1957. aasta konventsioon abielus naiste kodakondsuse kohta (vt artikleid 1-3), 1965. aasta rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (artikkel 5), 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakt (artikkel 24), 1979. aasta naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioon (artikkel 9), 1989. aasta lapse õiguste konventsioon (artiklid 2 ja 7). Euroopa Nõukogu konventsioonidest on asjakohased 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsioon ning 2006. aasta konventsioon kodakondsusetuse vältimise kohta riikide õigusjärgluse puhul.

seoses nende kodakondsusjärgse riigi lakkamisega (nt endise NSV Liidu ja Jugoslaavia kodanikud) ning kes ei ole realiseerinud võimalust saada mõne järglasriigi kodakondsust⁶.

Pärast Nõukogude Liidu lagunemist 1992. a võttis Vene Föderatsioon vastu seaduse, millega jäid kõik Nõukogude Liidu kodanikud, kes elasid väljaspool Vene Föderatsiooni, kodakondsuseta (Velsker 2017). Taasiseseisvunud Eesti Vabariigi kodakondsuse ideoloogia lähtus aga õiguslikult järjepidevusest. Eesti kodanikeks arvati isikud, kes omasid Eesti Vabariigi kodakondsust enne 16. juunit 1940, ja nende järeltulijad. See tingis olukorra, kus ligi kolmandik Eesti elanikkonnast jäi ilma ühegi riigi kodakondsuseta. Neil oli valida, kas taotleda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust, taotleda Vene või mõne muu riigi kodakondsust või jääda nn määratlemata kodakondsusega isikuks, kellel on õigus saada reisimiseks välismaalase pass (Evas 2016: 15).

Määratlemata kodakondsusega inimeste arv on Eestis aasta-aastalt vähenenud 32%-lt 6%-le seoses riiklike meetmete rakendamisega, sh teadlikkuse tõstmisega Eesti kodakondsuse saamise tingimustest ja kodakondsuse vajalikkusest, kuid suuresti ka tänu kodakondsuse seaduse järkjärgulistele muudatustele, mille eesmärk on olnud vähendada kodakondsusetuse taastootmist (Balti Uuringute Instituut, Praxis 2017).

Kuni 2015. aasta lõpuni kehtiva regulatsiooni kohaselt sai alla 15-aastane alaealine, kes on sündinud Eestis pärast 1992. aasta 26. veebruari Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras, kui seda taotles temale vanem või lapsendaja, kes oli elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja keda ükski riik ei pea oma kodanikuks. Viimase olulise seadusemuudatusega, mis jõustus jaanuaris 2016⁷, antakse alla 15-aastasele, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos vanematega püsivalt Eestisse elama, Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras sünni hetkest arvates, kui tema kodakondsuseta või määratlemata kodakondsusega vanem(ad), on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat. Seega saavad sellistest lastest automaatselt Eesti kodanikud, kui nende vanem ei loobu ühe aasta jooksul sellest võimalusest (KodS 1995).

Täiendava meetmena on juba aastaid kodakondsuse saamiseks vajaliku keele- taseme saavutamiseks võimaldatud tasuta keeleõpet. Ka tulevikus on riigil plaanis Eesti kodakondsust taotleda soovivavale inimesele, kes on Eestis seaduslikul alusel elanud vähemalt viis aastat, võimaldada tasuta eesti keele õpet kodakondsuse omandamiseks vajaliku tasemeni B1. Lisaks võimaldatakse kokkuleppel tööandjaga keeleõppestipendiumi näol keeletundides osalemiseks tasustatud õppepuhkust keskmise palga alusel 20 kalendripäeva eest aastas ühe mooduli kohta (Rammus 2017).

Kuigi määratlemata kodakondsusega inimeste arvu vähendamine on Eesti riigi jaoks prioriteet, on riik võtnud seisukoha, et kodakondsust ei saa kellelegi peale sundida ning kindlasti jääb rakendatud meetmetest hoolimata Eestisse elama hulk määratlemata kodakondsusega isikuid ka tulevikus. Asjaolu, et välismaalase passiga

6 Vt Integratsiooni Sihtasutus, <https://www.integratsioon.ee/randealased-moisted>

7 Vt KodS § 13 lg 4 ja 5.

on võimalik viisavabalt reisida nii Venemaale kui ka Euroopa Liidu riikides, võib muuta määratlemata kodakondsuse staatuse atraktiivseks. Eesti passiga Venemaale reisimine eeldab aga viisa olemasolu (Mälksoo 2010). Ilmselt on liikumisvabadus mõnede Eesti elanikele väärtuslikum võimalustest valida Riigikogu ning sinna kandideerida, minna Eesti sõjaväkke ning saada välismaal Eesti riigi diplomaatiliselt kaitset. Samas on määratlemata kodakondsusega pikaajalise elamisloaga elanikel võimalik öelda sõna sekka oma kodukandi elu korraldusse hääletades kohalike omavalitsuste volikogu valimistel. Samuti on neile tagatud kõik muud õigused, mis on tagatud Eestis seaduslikult elavatele inimestele.

Teisalt võib arvata, et osa määratlemata kodakondsuse staatuses inimestest ei taotle kodakondsust hirmust taotlemise protsessi ees. Mitu uuringut on tuvastanud Eesti kodakondsuse mitteomandamise põhjustena muukeelsete inimeste suutmatust õppida selgeks eesti keel ning kodakondsuse eksami keerukust. Samas on nende põhjenduste osakaal aasta-aastalt vähenemas (Balti Uuringute Instituut, Praxis 2017).

4. MIS ASJAOLUDEL JÄÄDAKSE TÄNASES MAAILMAS KODAKONDSUSEST ILMA?

Kodakondsusetus on nähtus, mis ei kuulu ajalukku, vaid mõjutab inimesi üle maailma ka täna. UNHCRi hinnangul on nende inimeste arv viimase 20 aastaga pidevalt kasvanud (Achiron 2009: 6) ja nagu ülal mainisime, jäädakse sageli kodakondsuseta juba sünnihetkel.

Üks kodakondsuseta laste lisandumise põhjus on riikide kodakondsuse andmise aluste kokku sobimatus. Kui laps sünnib riiki, kus antakse kodakondsust põlvnemise alusel (*ius sanguinis*) vanematele, kes on teise riigi kodanikud, mis annab kodakondsust oma territooriumil sündimise alusel (*ius soli*), võib laps jääda kodakondsuseta. Seda ei juhtu, kui asjaomased riigid on oma seadusloomes arvestanud sellise konflikti tekkimise võimalusega ja loonud vastavad lahendused. Selliste olukordade ennetamisele peab mõtlema ka Eesti. Kodakondsuseta on ka kodakondsusetute inimeste järeltulijad, kui riik ei rakenda *ius soli* põhimõtet, nagu ka lapsed, kes sünnivad kohas, kus pole riiki, mis saaks kodakondsust anda, näiteks Palestiinas. Kodakondsuseta jäävad lapsed, kes sünnivad *ius sanguinis* põhimõtet rakendavatesse riikidesse, kus emadel pole õigust pärandada oma lastele kodakondsust ning kellel pole isa (Achiron 2009: 85).

Teoreetiliselt võib kodakondsuseta jääda ka Eestis sündinud laps, kui tema määratlemata kodakondsusega vanemad on Eestis seaduslikult elanud alla viie aasta. Samuti võib laps jääda ilma kodakondsusest olukorras, kus määratlemata kodakondsusega vanemad esitavad ametivõimudele hiljemalt lapse aastaseks saamiseks vastavasisulise avalduse. Samuti pole mõeldud Eesti lipu all sõitvates laevades või lennukites sündivatele, muidu kodakondsuseta jäävatele lastele kodakondsuse andmisele⁸.

8 Vt UNHCRi analüüsi selle kohta, mis osas Eesti seadusandlus vastab või ei vasta 1954. a konventsiooni sätetele – Evas (2016: 53-73).

Paljud täiskasvanueas kodakondsuse kaotajad on riikide kadumise, tekkimise ja riikide õiglusjärgluse vastuolude ohvrid. Väga palju kodakondsuseta inimesi tekkis Nõukogude Liidu ja Jugoslaavia lagunemisel. Suureks probleemiks on ka teatud etniliste või usuliste vähemuste diskrimineerimine riikide poolt, mille territooriumil on need vähemusrühmad ajalooliselt elanud. Näiteks võib tuua roma kogukonnad Euroopas.

5. KODAKONDSUSETUSE MÄÄRATLEMISE KORRAD EUROOPA LIIDUS

Kodakondsusetus on nähtus, mis on laialdaselt levinud ka Euroopa Liidus. Selleks, et kindlustada kodakondsuseta isikutele 1954. a konventsioonist tulenevad õigused, on UNHCR kutsunud liikmesriike üles kehtestama kodakondsusetuse määratlemise menetluse, mis aitaks seadustada kodakondsuseta isikute riigis viibimise. Ametliku kodakondsusetu staatuse andmine annab neile inimestele võimaluse ühiskonnaelus kaasa lüüa, vähendab seeläbi turvalisusriski ning väljasaatmiskulusid. Samuti võib menetluse käigus selguda, et mõni riik siiski peab isikut enda kodanikuks ning see hõlbustab tema reisidokumentide saamist (UNHCR 2014: 17). Sealjuures ei eelda vastava menetluse väljatöötamine tingimata konventsioonidega liitumist.

Kodakondsuseta isiku staatuse omistamiseks vajab riik tõestust, et taotleja pole ühegi teise riigi kodanik. Selle tõestamine võib osutada küllalt keeruliseks. Enne kui taotlust läbivaatav riik langetab otsuse, tuleb uurida teiste riikide, millega taotlejal on varem olnud oluline side, kodakondsusõigust. Konsulterida tuleks näiteks riikidega, kus taotleja sündis, kus ta varem alaliselt elas, mille kodanikud on tema vanemad või vanavanemad, abikaasa, lapsed. Staatuse andmiseks on vaja, et taotleja esitaks kõik asjassepuutuva informatsiooni.

Üldjuhul piisab kodakondsusetuse tõestamiseks pädevate ametiasutuste esitatud dokumentidest, millega kinnitatakse, et taotleja ei ole antud riigi kodanik. Samas võib juhtuda, et päritoluriigi või varasema elukohariigi asjaomased ametivõimud ei väljasta palutud dokumente või on need asutused või isegi riigid lakanud eksisteerimast.

Igal riigil on erinev protseduur kodakondsusetuse määratlemiseks, kusjuures dokumendid, mis taotlejal palutakse esitada, erinevad riigiti. Samuti on võimalik, et palutud dokumente pole taotlejal kunagi olnudki. Tüüpiliselt tuleb esitada kõik või osa järgnevast loetelust: allkirjastatud avaldus koos taotluse esitamise põhjendusega; sünnitunnistus; isikutunnistus; (kehtiva) elamisloa/viisa koopia; teiste riikide väljastatud asjakohased dokumendid, mis tõestavad, et taotleja pole nende riigi kodanik. Mõni riik näeb ette suulist intervjuud, kus võib kasutada tõlgi abi. Samuti esineb protseduurireeglites erinevusi selles, kas taotlust vastu võttev riik küsib taotlejalt menetlustasu, kas taotlejale pakutakse tasuta juriidilist abi ning kas taotlejal on õigus taotluse läbivaatamise ajal riigis viibida või peab ta lahkuma. Osade dokumentide puudumisel omandavad olemasolevad dokumendid, avalduse ja intervjuu sisu ning asjakohaste riikide regulatsioonide analüüs taotluse rahuldamisel olulisema kaalu.

Kodakondsusestuse tõestamise kohustus lasub taotlejal, kes peaks pöörduma dokumentide saamiseks asjakohaste riikide saatkonna või konsulaarbüroo poole. Asjaajamine võib aga osutada taotleja jaoks ülejõukäivaks, mistõttu oleks kodakondsusestuse määramisel abiks, kui riik, millele taotlus esitati asuks ise infovahetusse asjakohaste riikide ametkondadega. Vajaduse korral saab UNHCR vahendada riikidevahelisi konsultatsioone ja anda tehnilist informatsiooni erinevate riikide seaduste ja nende kohaldamise kohta (Achiron 2009: 17).

Enamikus EMNi informi koostamisel osalenud riikidest ei ole eraldiseisvat kodakondsusestuse määramise menetlust, vaid selle staatuse andmist kaalutakse näiteks elamisloa taotlemise või rahvusvahelise kaitse menetluse käigus. Vaid seitsmes liikmesriigis on informi koostamise hetkeks eraldi menetlus välja töötatud⁹ ning ka neis pole protseduur, mida taotlejad läbivad, ühesugune.

Näiteks on seesugune menetlus loodud Lätis, mis on ajalooliselt Eestiga sarnase olukorraga silmitsi seisnud, kus vastava taotluse ja dokumentatsiooni (isikutunnistus, sünnitunnistus ning asjakohaste riikide tõendid selle kohta, et isik pole nende kodanik ja et tal pole võimalik palutud dokumente esitada) esitamisel on inimesel võimalik saada ametlikult kodakondsuseta inimese staatus. Menetlus kestab kolm kuud ning inimesel on õigus selle ajal riigis viibida ka siis, kui tal ei ole seaduslikku alust riigis viibimiseks. Kuigi tõendamiskoormus lasub taotlejal, aitavad ametivõimud vajalikke tõendeid taotleda.

Ka näiteks Ühendkuningriigis on võimalik kodakondsusestust just selleks mõeldud menetluses määratleda. Kui taotleja esitas ka rahvusvahelise kaitse taotluse, siis käsitletakse seda enne. Kodakondsuseta isiku staatuse taotleja peab esitama kirjaliku taotluse koos asjakohaste dokumentidega (nt sünnitunnistus, abielutunnistus). Tõendite läbivaatamisel võib toimuda intervjuu. Ametivõimud võivad informatsiooni ja tõendite kogumiseks taotleja nõusolekul pöörduda teiste riikide võimude poole, kellega taotlejal võib varasemalt side olla, et koguda dokumente, mida taotleja ise ei suutnud saada.

Eestis pole spetsiaalset menetlust kodakondsuse määramiseks. Nii nagu paljudes teistes liikmesriikides, on ka Eestis võimalik kodakondsusestust tuvastada ja elamisloa saada rahvusvahelise kaitse menetluses, kuid elamisloa saamiseks peab isik vastama täiendava kaitse või pagulase staatuse saamise tingimustele. Samas on sellisel juhul isiku elamisloa seotud tema rahvusvahelise kaitse saamise asjaoludega ning mitte ainult kodakondsusestuse kui sellisega.

6. KODAKONDSUSETUS JA ELAMISLUBA

Kuigi see võib tunduda intuiitiivselt ebaloogiline, näitas EMNi kogutud info, et kodakondsusestuse staatuse omistamine isikule ei tähenda automaatselt ka õigust elamisloale. Ainsad liikmesriigid, kus selle staatuse tuvastamisega kaasneb koheselt ka elamisloa väljastamine, on Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Hispaania, Horvaatia ja Ühendkuningriigid. Belgias on kodakondsusestuse staatusega isikud õigustatud saama

9 FR, HU, IT, LV, LU, ES, UK.

elamisloa humanitaarsetel kaalutlustel, kuna neil ei ole võimalik naasta päritoluriiki. Seevastu paljudes teistes riikides suunatakse kodakondsuseta isiku staatuses inimesed rahvusvahelise kaitse menetlusse ning nad võivad, kuid ei pruugi, seeläbi saada elamisloa.

Enamus liikmesriikides¹⁰ tuleb kodakondsuseta inimestel taotleda elamisluba sarnaselt teistele kolmanda riigi kodanikele. Loa saamine eeldab, et täidetud on vastavad elamisloa saamise tingimused, nt töötamiseks loa saamiseks on sageli eeltingimuseks tööpakkumine; õppimiseks loa saamisel õppeasutusse vastuvõttu tõendav dokument jne.

Liikmesriigiti erineb oluliselt ka kodakondsuseta inimestele väljastatava elamisloa pikkus. See võib olla vaid 1-aastase kehtivusega või lausa pikaajaline. Näiteks Lätis võib kodakondsusetuna määratletu saada 5-aastase elamisloa. Selle aja möödudes võib ta taotleda pikaajalise elaniku elamisluba, kui ta on omandanud elementaarsel tasandil läti keele.

Eestis on määratlemata kodakondsusega inimestel, ehk neil kes jäid kodakondsuseta riigikorra muutudes Eestis, valdavalt pikaajalise elaniku elamisluba. Seevastu uussisserännanutel, kellel puudub kodakondsus, on võimalik taotleda elamisluba läbi rahvusvahelise kaitse menetluse või muudel välismaalaste seaduses sätestatud alustel. Eraldi küsimus tekiks, kui kolmandast riigist sisserännanud kodakondsuseta isik ei täida ühegi elamisloa aluseks olevaid tingimusi ning teda ei ole võimalik ka kodakondsuse puudumise tõttu tagasi saata. Võimalik, et olukord lahendataks humaansetel alustel elamisloa andmisega.

Mis puutub reisidokumentidesse, mida liikmesriigid kodakondsuseta inimestele väljastavad, siis neid on kahte liiki – välismaalaste pass, mida kasutab määratlemata kodakondsusega inimeste puhul ka Eesti, ning 1954. a konventsiooni alusel loodud spetsiaalne reisidokument kodakondsuseta inimestele.

Reisidokumendi väljastamine ei muuda isiku seisundit ega anna talle õigust riigi diplomaatilisele kaitsele.

7. KODAKONDSUSETA ISIKUTE JUURDEPÄÄS HARIDUSELE, TÖÖTURULE JA TERVISHOIULE

Üldistatult sõltub kodakondsuseta inimeste juurdepääs tööturule nende elamisloa liigist. Enamasti on juurdepääs tagatud samadel tingimustel, mis teistele kolmanda riigi kodanikele. Samuti on kõikides EMNi informi koostamisel osalenud liikmesriikides kodakondsuseta lastele tagatud juurdepääs haridusele, kuid mitte kõikides riikides pole see tagatud täiskasvanutele. Sageli on õigus haridusele seotud konkreetse elamisloaliigiga.

Ka juurdepääs tervishoiule sõltub paljuski sellest, millist liiki elamisloa on kodakondsuseta isikule liikmesriigis väljastatud. Enamjaolt on juurdepääs tervishoiule tagatud samadel tingimustel, mis teistele seaduslikult riigis viibivatele kolmanda riigi kodanikele.

¹⁰ AT, EE, LT, NL, PL, PT, SI, SK, NO.

Eesti määratlemata kodakondsusega isikutel on üldiselt vaba juurdepääs tööturule. Piirangud võivad esineda töökohtade puhul, mis eeldavad konkreetse kvalifikatsiooni (ka keelenõue), lisaks ei saa nad töötada riigiametis. Kodakondsuseta inimesed, kes on aga taasisesivunud Eestisse sisse rännanud, saavad juurdepääsu tööturule, kui neile on väljastatud välismaalaste seaduse alusel elamisluba või nad on saanud rahvusvahelise kaitse.

8. JUURDEPÄÄS KODAKONDSUSELE

Kõige olulisem küsimus ja samas kõige keerulisema lahendusega on aga see, kuidas vähendada kodakondsuseta isikute arvu ja tõkestada nende lisandumist. Ühelt poolt on igal inimesel õigus kodakondsusele nagu sätestab Inimõiguste ülddeklaratsioon. Seega tuleb käsitleda kodakondsusetust anomaaliana, mis tuleks minevikku jätta koos teiste tsiviliseerimata, kuid kunagi laialt levinud tavadega nagu näiteks orjapidamine või valimisõiguse andmine vaid valgetele meestele. Teisalt on kodakondsus riigi ja isiku vaheline õiguslik side, mis eeldab teatavat lojaalsust kodakondsuse andnud riigi suhtes ning mis toob mõlemale poolele kaasa õigusi ja kohustusi. Oma olemusest lähtuvalt kuulub riigisiseste kodakondsusreeglite kujundamine rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses tunnustatud põhimõtte kohaselt liikmesriikide pädevusse.

Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis¹¹ on lihtsustatud kodakondsuseta isikute juurdepääsu kodakondsusele nagu soovitab 1954. a konventiooni artikkel 32. Eelkõige on erandid ette nähtud alaealiste suhtes.

Osades riikides on lihtsustatud kodakondsuse saamise tingimusi ka täiskasvanutele ning seda eelkõige ajaperioodi, mil isik peab olema seaduslikult riigis viibinud, vähendamise näol. Näiteks Itaalias on kodakondsuseta inimestel võimalik kodakondsust taotleda pärast 5 aastat riigis viibimist tavapärase 10 aasta asemel, Slovakkias on riigis viibimise nõuet vähendatud 8-lt aastalt kolmele, Norras 7-lt aastalt kolmele. Hollandis on riigis viibimise nõuet vähendatud viielt aastalt kolmele ning lisaks ei pea kodakondsuseta isik kodakondsuse taotlemiseks esitama kehtivat reisidokumenti ning vähendatud on kodakondsuse taotlemise riigilõivu.

Eestis kodakondsuse seadus näeb lisaks eelpool välja toodud eranditele alaealiste osas ette mõned erandid ka kodakondsuse taotlemise tingimustes täiskasvanutele. Ühe erandi kohaselt ei rakendata enne 1990. aasta 1. juulit Eestisse asunud või Eestis sündinud isiku suhtes (ehk määratlemata kodakondsusega isik), kes taotleb Eesti kodakondsust, pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõuet¹². Lisaks on lihtsustatud keelenõudeid vanemaalistele – alates 65. eluaastast peavad inimesed kodakondsuse taotlemisel sooritama ainult keeleeksami suulise osa¹³.

11 BE, HR, CZ, EE, DE, HU, IT, LT, NL, SK, SI, SE, UK.

12 KodS § 33.

13 KodS § 34 lg 1.

Aga nagu eelnevalt mainitud, on veel aspekte seoses kodakondsusetuse vältimisega laste hulgas, millele tuleks Eestis mõelda. Üheks selliseks on vanemate voli võtta Eestis sündinud lapselt Eesti kodakondsus jättes ta kodakondsuseta. Uussisserände kontekstis vajab erilahendust näiteks ka olukord, kus *jus soli* kodakondsusest lähtuva riigi kodakondsusega vanemate laps sünnib *jus sanguinis* põhimõtet rakendavas Eestis ja jääb samuti kodakondsuseta.

Tuleb arvesse võtta, et Eestis elab täna endiselt ligi 80 000 määratlemata kodakondsusega isikut. Kiire lahenduse kodakondsete osakaalu suurendamiseks on pakkunud ÜRO pagulasamet, soovitades Eesti-sugustele riikidele, kus riigivõimu vahetudes jäi kodakondsuseta palju püasasukaid, kelle jaoks Eesti oli nende tegelik kodumaa „kampaania korras“ kodakondsuse andmist (Evas 2016: 94). Olgugi, et sellise lähenemisega on raske nõustuda, eriti kuna Eesti määratlemata kodakondsuse staatus annab Eesti kodakondsuseta isikutele paljuski samad õigused, mis on Eesti kodanikel, tuleb meeles pidada, et Eesti on nende määratlemata kodakondsusega inimese kodumaa. Ainuüksi kohustus regulaarselt uuendada õigust oma kodus elada, võib neile inimestele meenutada, et nad on sisserändajad ja külalised. Selline külastussuhe pole soodne alus lõimumiseks ja nõnda elabki Eestis palju kohalikke võõraid, samal ajal, kui peame kodutunnet pakkuma kasvavale uussisserändajate hulgale.

9. KUIDAS PARANDADA KODAKONDSUSETA ISIKU STAATUSE ANDMISE KORRALDUST?

Paraku ei ole paljud kodakondsuseta isikud saanud isegi kodakondsuseta isiku staatus, rääkimata kodakondsusest. Üheks suureks väljakutseks kodakondsusetuse staatusel kvalifitseerumisel on tõendid, mida taotlejal, ei pruugi olla (sünnitunnistus, isikutunnistus, elamisluba) ning muude tõendite hulk, mida menetlejad nõuavad. Seega soovitab ÜRO Pagulasvoliniku amet riikidele, et nad võtaks arvesse seda, kui raske on taotlejal tõestada, et ta pole ühegi riigi kodanik, ning langetada lävendit, millest alates tõendusmaterjali loetakse piisavaks (de Groot jt 2015: 47). Ja kuigi tõenduskoormus on taotlejal, oleks mõistlik, et osa suhtlusest välisriikide ametiasutuste ja kolleegidega võtaks oma õlule taotlust menetlev asutus.

Just sellistele menetluslikele küsimustele lahenduste pakkumiseks ning kodakondsuseta isikutele ühtsete õiguste garanteerimiseks soovivad nii UNHCR kui ka Euroopa Kodakondsusetuse võrgustik (ENS) Euroopa Liidu tasandil välja töötada kodakondsusetuse määratlemise ühtsed kriteeriumid. EL õigusliku regulatsiooni loomine ei eelda, et liikmesriik peaks ilmtingimata ka kodakondsusetuse konventsioonidega ühinema. EL tasemel harmoniseerimine kohustaks tõenäoliselt riike koguma kodakondsuseta isikute kohta korralikumat statistikat ja seeläbi tekiks parem ülevaade probleemi ulatusest. Näiteks rahvusvahelise kaitse valdkonnas on Euroopa Liit edukalt liikmesriikide praktikaid ühtlustamas.

Ehk olekski kuluefektiivsuse seisukohalt mõistlik ühendada rahvusvahelise kaitse menetlus kodakondsusetuse määramise menetlusega, sest eraldiseisva menetluse loomine võib riikide jaoks liigse halduskoormuse kaasa tuua ning juba praegu on mitmed EL riigid läinud seda teed, et hindavad ka kodakondsusetust rahvusvahelise kaitse menetluses. Ühtne menetlus väldiks olukordi, kus rahvusvahelise kaitse menetluses keelduva otsuse saanud isik esitab enda tagasisaatmise edasilükkamiseks taotluse kodakondsusetuse määramiseks.

Ühtsete kriteeriumite väljatöötamisel on esmalt oluline tähelepanu pöörata õiglasele menetlusele, sealjuures, et taotlusi vaataksid läbi vastava valdkonna eksperdid, kes on suutelised tõendeid erapooletult koguma ning hindama. Teiseks tuleks luua ühtne standard kodakondsuseta inimeste kohtlemisel ning lisaks ette näha elamisloa tingimused (Achiron 2009: 20).

Tulles Eestis süsteemi juurde, vajaks eraldi analüüsi, kas praegune süsteem on piisav lahendus nendeks puhkudeks, kus kodakondsuseta isiku staatust taotleb kolmandast riigist sisserännanud isik, kes ei täida ühegi elamisloa aluseks olevaid tingimusi, ei kvalifitseeru rahvusvahelisele kaitsele ning keda ei ole võimalik ka kodakondsuse puudumise tõttu kolmandasse riiki tagasi saata. Näiteks romade puhul võib selline olukord tekkida. *Ad-hoc* korras oleks ehk võimalik nendele inimestele elamisloa anda nn humaansetel alustel, kuid ehk oleks ka Eestile kasulik sisserännanud kodakondsusetute jaoks ette näha vastav tuvastamise menetlus.

Ka Euroopa rändevõrgustik on otsustanud endale võtta rolli kodakondsusetuse küsimuse teemal info edastamise osas. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 3.–4. detsembri 2015. järeldustes kutsuti komisjoni üles algatama kodakondsusetuse heade praktikate vahetamist liikmesriikides kasutades selleks Euroopa rändevõrgustiku platvormi. Platvormi eesmärk on koguda relevantset informatsiooni, et aidata kaasa kodakondsusetute vähendamisele, kodakondsuseta isikute õiguste tugevdamisele ja diskrimineerimise vähendamisele. Luksemburgi kontaktpunkti eestvedamisel on otsustatud vastav platvorm luua (EMN 2017).

VIITEALLIKAD

- Achiron, Marilyn 2009. *Kodakondsus ja kodakondsusetus. Parlamendiliikmete käsiraamat*. UNHCR, Parlamentidevahelise Liidu (IPU) demokraatia ja inimõiguste küsimuste komitee büroo. Võrgulehel http://archive.ipu.org/PDF/publications/nationality_est.pdf (23.01.2018)
- Balti Uuringute Instituut, Praxis 2017. *Kodakondsusetus, poliitiline enesemäärang ja osalemine. Faktileht*. Võrgulehel https://www.kul.rik.ee/sites/kulminn/files/1_kodakondsus.pdf (23.01.2018)
- de Groot, Gerard-René; Swider, Katja; Vonk, Olivier 2015. *Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness*. A study commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee. Võrgulehel [https://www.google.ee/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cad=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjnwYr-pLHXAhWFYlAKHRKICR4QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FSTUD%2F2015%2F536476%2FIPOL_STU\(2015\)536476_EN.pdf&usq=AOvVaw0Cq7Ncal-VVZVFSaioCbp7](https://www.google.ee/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cad=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjnwYr-pLHXAhWFYlAKHRKICR4QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FSTUD%2F2015%2F536476%2FIPOL_STU(2015)536476_EN.pdf&usq=AOvVaw0Cq7Ncal-VVZVFSaioCbp7) (23.01.2018)

- EMN 2016. EMN INFORM. *Statelessness in the EU*. Versioon 4. – 11. November 2016. Võrgulehel https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00_inform_statelessness_final.pdf (23.01.2018)
- EMN 2017. *EMN Platform on Statelessness. A Progress Report*. November, 2017. Võrgulehel http://emnhungary.hu/sites/default/files/emn_platform_on_statelessness_progress_report_final.pdf (23.01.2018)
- Evas, Tatjana 2016. *Mapping Statelessness in Estonia*. Stockholm: UNHCR Regional Representation for Northern Europe. Võrgulehel <http://www.refworld.org/pdfid/5a338b5c4.pdf> (23.01.2018)
- Kodakondsuse seadus (1995) RT I, 03.01.2017, 17. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012017017?leiaKehtiv> (23.01.2018)
- Mäliksoo, Lauri 2010. *Stateless But Not Right-less: The Debate Over Citizenship in Estonia*. Open Society Foundation, 20. August 2010. Võrgulehel <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/stateless-not-right-less-debate-over-citizenship-estonia> (23.01.2018)
- Rammus, Kristin 2017. Eesti kodakondsust taotleda soovijatele võimaldatakse tulevikus tasuta keeleõpet. *Siseministeeriumi uudised*. Võrgulehel <https://www.siseministerium.ee/et/uudised/eesti-kodakondsust-taotleda-soovijatele-voimaldatakse-tulevikus-tasuta-keeleopet> (23.01.2018)
- UNHCR 2015. *Ending Statelessness Within 10 Years. A Special Report*. November 2015. Võrgulehel <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFviewer.html?docid=546217229&q=Special%20Report:%20Ending%20Statelessness%20Within%2010%20Years> (23.01.2018)
- UNHCR 2015a. *Global Trends; Forced Displacement in 2015*. Võrgulehel <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (23.01.2018)
- UNHCR 2014. *Statelessness Determination Procedures. Identifying and Protecting Stateless Persons*. Võrgulehel <http://www.refworld.org/pdfid/5412a7be4.pdf> (23.01.2018)
- van Waas, Laura 2016. *A 100-year (Hi)Story of Statelessness*. 25. August 2016. Võrgulehel <https://www.peacepalacelibrary.nl/2016/08/a-100-year-history-of-statelessness/> (23.01.2018)
- Velsker, Liis 2017. *Ülevaade: Millised õigused annaks halli passi omanikele Eesti kodakondsus*. Võrgulehel <https://www.postimees.ee/3990789/ulevaade-millised-oigused-annaks-halli-passi-omanikele-eesti-kodakondsus> (23.01.2018)
- Välisministeerium 2013. Eesti kümnes ja üheteistkümnes perioodiline aruanne rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni täitmise kohta. Jaanuar 2013. Võrgulehel http://vm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_kumnes_ja_uheteistkumnes_perioodiline_aruanne_eesti_keeles.pdf (23.01.2018)
- ÜRO 1948. *Inimõiguste ülddeklaratsioon*. Võrgulehel <http://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon> (23.01.2018)
- ÜRO 1961. *Convention on the Reduction of Statelessness*. New York, 30. August 1961. Võrgulehel <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-4.en.pdf> (23.01.2018)
- ÜRO 1954. *Convention Relating to the Status of Stateless*. New York, 28. September 1954. Võrgulehel <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-3.en.pdf> (23.01.2018)