

Eesti kodakondsuspoliitika ja Kodanike Euroopa

Leif Kalev (RiTo 11), Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna õiguspoliitika assistent

Rein Ruutsoo (RiTo 11), Tallinna Ülikooli riigiteaduste osakonna poliitikateooria professor

Ajal, mil Eestis taastati kodanikkonna järjepidevuse alusel rahvusriiki, on mujal üha olulisemaks muutunud demokraatliku, kõiki elanikke kaasava Kodanike Euroopa mõtteviis. Kuidas on Eesti valmis aruteluks Euroopa Liidu kodakondsuse arengu üle?

Euroopa Liidu arenemine Kodanike Euroopa või Euroopa kodanike riigi suunas on hoogustunud viimasel kümnendil – ajal, mil Eestist sai liidu liige. See on tähendanud põhimõttelist muutust suhtumises 20. sajandil väljakujunenud ühiskonna põhistruktuuri alusesse – rahvusriiklusse. Ajaga, mil Eestis rahvusriiki taastati, on vanades liikmesriikides end juba harjutatud Euroopa poliitilise lõimumise mõttega.

Areng on toimunud suunas turukodanikust Euroopa kodanikuks. Inimeste, kaupade ja teenuste vaba liikumine on olnud Euroopa lõimumise peaesmärke ning valdavalt saavutatud. Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste sündis 1992. aastal Maastrichti lepinguga. Mitmed õigused (nt liikuda vabalt ja elada kõigis liidu liikmesriikides) olid aga olemas juba enne seda. Euroopa Majandusühenduse asutamislepingu artikkel 8A sätestas eesmärgi “luua sisepiirideta ala, kus isikute vaba liikumine on kindlustatud, 31. detsembriks 1993”.

Maastrichtis Euroopa Liidu lepingusse lülitatud Euroopa kodakondsuse mõiste ei kehtestanud otseselt uusi reegleid, vaid lõi eeldused, kuidas liikmesriikide kodanikud saaksid ennast ühenduse institutsioonidega identifitseerida (Olsen 2003). Selle kehtestajad toetusid kaalutlusele, et kodakondsus loob emotsionaalse seose Euroopa Liidu ja liikmesriikide kodanike vahel, motiveerib olema lojaalne ühenduse struktuuridele ja neid toetama. Euroopa kodakondsusele loodetakse anda sisu Euroopa rahvaid ühendava kultuurilise alge ja ühtse kultuuripärandi kaudu. Kuid samas hoiatatakse ka euronatsionalismi ohu eest (Barber 2002).

Euroopa kodakondsuse sisu

Tegelikult kannab sõnapaar Euroopa kodakondsus endas mitmeid eri tähendusi (vt ka Heater 1999, 115–154), seetõttu võime sellest rääkida vähemalt kolmel viisil:

1. kui teatud väärtussisuga ideest (inimõigused, Kodanike Euroopa jt; vt nt Lacroix 2002);
2. kui Euroopa riikide kodakondsuste kogumist (nt Hansen, Weil 2001) ja
3. kui Euroopa Liidu kodakondsusest (nt O’Leary 1996, Oppermann 2002).

Mis on tänase Euroopa Liidu kodakondsuse sisu? Kõigepealt täiendab ta riiklikku: liidu kodanikuks saab üksnes liikmesriigi kodakondsuse omandamisega ning liikmesriigi kodakondsuse kaotus tähendab automaatselt liidu kodakondsuse kaotust. Teiseks sisaldab

ta peale turuõiguste mõningaid poliitilisi, ennekõike küll Euroopa Liidu institutsioonidega seotud õigusi.

Kokkuvõtlikult võib Euroopa Liidu kodakondsust esitada järgmiselt:

- tööjõu, teenuste ja kaupade vaba liikumine jm siseturu reegleist tulenev;
- võrdse kohtlemise põhimõte;
- üldine elukohaõigus liidu piires;
- passiliit, piirikontrolli kaotamine (*Schengen*), politseikoostöö (*Europol*);
- ühtne pagulasmääratlus;
- laiendatud diplomaatiline kaitse;
- kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimise õigus;
- õigus pöörduda petitsioonideks Euroopa Parlamendi ja Euroopa Parlamendi ombudsmani poole;
- õigus pöörduda kirjalikult igas ühenduse ametlikus keeles kõigi Euroopa Liidu institutsioonide poole ja saada samas keeles vastus;
- õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (Oppermann 2002, 564–568).

Kokkuvõttes katab Euroopa Liidu kodakondsus praeguses ja ka põhiseaduslepingu tulevases sätestuses suhteliselt väikest küsimusteringi ning, olles küll riigiülene ehk supranatsionaalne, toimib liikmesriikide kodakondsuse alusel määratletuna ja seda täiendavana (Kalev 2004a, 104–105). Seega ei tähendanud praegune Euroopa kodakondsuse sätestus põhimõttelist pööret Eesti kodakondsuspoliitikas, küll aga märkimisväärseid muutusi.

Küsimus tulevikunägemuste taga

Eestis reguleerib Euroopa kodakondsuse rakendamist Euroopa Liidu kodaniku seadus. Pärast ühinemist Euroopa Liiduga käsitletakse siserännet Euroopa Liidu kodanike ühe põhiõiguse realiseerimisena. Liidu kodanikuga koos võib elama asuda Eestisse ka tema perekonnaliige (– liikmed). Seega muutus Eesti liitumisel Euroopa Liiduga oluliselt liikmesriikide kodanike õiguslik seisund Eestis. Migratsiooniamet ei prognoosi lähiaegadel ulatuslikku siserännet, küll aga suurt huvi tõusu Eesti kodakondsuse ja nüüd ka Euroopa Liidu kodakondsuse omandamiseks (vt k odakondsus– ja migratsiooniameti arengusuunad).

2004. aasta juunis võtsid kakskümmend viis riigipead ja valitsusjuhti Brüsselis vastu Euroopa põhiseaduse lepingu, mille eelnõu oli välja töötanud Euroopa Konvent. Põhiseadusleping kinnitab liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi ja jätkab nende täiendamist – eelkõige sellega, et lõimib lepingusse põhiõiguste harta. Harta sätestab, et Euroopa Liit “kajastab Euroopa kodanike ja riikide tahet ehitada ühist tulevikku”. Selline kahekordne legitiimsus, mille annavad liidule nii tema kodanike tahe kui ka liikmesriigid, annab tunnistust liidu süvenevast konsolideerumisest.

Edasine areng tuleneb tõenäoliselt Euroopa Liidu alusmõtetest nagu osalusdemokraatia, lähimus, inimõiguste kaitse jms, samuti sotsiaalvaldkonna aktidest, mis mõjutavad

institutsioonide tegevust ning kahtlemata ka liikmesriike. Eeldatav on sotsiaalsete kodanikuõiguste mitmekülgsem väljaarenemine. Viimaseil aastail on järjest suurema tähenduse omandanud arutelu nn Kodanike Euroopa üle, mis tähendab tugevnevat survet üleeuroopalise demokraatliku ruumi kujundamiseks (vt nt Raik 2003). Euroopa Komisjon kasutab üha enam sõnapaari euroopalik ühiskonnamudel asemel väljendit Euroopa sotsiaalne mudel (Rumford 2003, 33).

Euroopa Komisjon annab iga kolme aasta järel parlamendile, nõukogule ning majandus- ja sotsiaalkomiteele aru Euroopa Liidu kodakondsuse edasiarendamise kohta ning esitab vastavasisulisi ettepanekuid (asutamislepingu artikkel 8e, nüüd 22). Viimasel ajal on näiteks räägitud liidu kodakondsuse laiendamisest kolmandate riikide kodanikele, kes on Euroopa Liidu alal pikka aega püsivalt elanud.

Erinevate tulevikunägemuste taga on küsimus, mis peaks Euroopa kodakondsusest lõpuks saama. Kas see jääbki täiendama liikmesriigi kodanike õigustekomplekti või on selle taga esimene samm maailmakodakondsuse kehtestumisele (Heater 2002)? Aga võib-olla on tegu hoopis eelmänguga uue Euroopa superrriigi tavalisele kodakondsusele? Vastused neile küsimustele kujunevad üleeuroopalises arutelus, milles ka Eesti on osaline. Iga riigi aktiivne osalemine arutelus sõltub tema seisukohtade läbimõeldusest ja mõistetavusest Euroopa tähendusruumis. Kuidas oleme selleks valmis meie?

Kodakondsus uuringute peeglis

Väiksuse ja haavatavuse tunnetamine võib kaasa tuua Eesti ühiskonna suurema lõimumise. Teisalt võib Euroopa kodakondsuse tugev sisustamine tähendada seda, et hakatakse kartma rahvusliku sõltumatuse ja eesti kultuuri säilimise pärast, millel on tänases Eestis kahtlemata oluline tähendus. Niisugune areng võib süvendada tõrjuvaid ja välistavaid hoiakuid (Kalev 2004a, 96–98).

Sotsioloogide andmeil on Euroopa Liiduga ühinemise protsessis (ajavahemikus 1997–2002) eestlaste soov säilitada riiklikku sõltumatust vähenenud ligi kaks korda ja jõudnud lähedale mitte-eestlaste positsioonile (Kirch 2002). Eesti ja Euroopa Liidu tajumises, kui mitte arvestada, et Eestit tajutakse siiski rohkem omana, on väga palju ühist. Samas osutavad mitmed viimastel aastatel tehtud rahvusvahelised uuringud, et postkommunistlikud riigid ehk nn Uus Euroopa ja nn Vana Euroopa erinevad ka veel tosin aastat pärast nõukoguliku elukorralduse kokkuvarisemist demokraatia mõõtmes oluliste omaduste poolest.

Euroopa Rassismi ja Ksenofoobia Monitooringu Keskus (ERKMK) korraldas 2003. aastal uuringu, mille järgi paistis Eesti silma (postkommunistlikest riikidest kõrvuti lätlaste ja tšehhidega) eitavama suhtumisega mitmekultuurilisse ühiskonda (Uba 2005). Ligi 51% eestlastest vastustas multikultuurilist ühiskonda kui arenguperspektiivi. Euroopa Liidus keskmiselt oli seda meelt ainult 21,5% vastanuist. Kontrast on sügav just Põhjamaadega võrreldes.

Teistest postkommunistlikest riikidest, ka Leedust, eristab Eestit (ja Lätit) väga suur nende inimeste osakaal, kes pole nõus andma legaalselele immigrandidele kodanikuõigusi

(kodanikuõiguste sisu küsitlusest küll ei selgu, aga ilmselt peetakse silmas riikkondlust). Negatiivselt häälestatud inimesed moodustavad vastajaist 56% (Lätis koguni 68%) ning lisaks soovib 59% vastu (Euroopa Liidu keskmine 45%), et immigrandid peaksid adapteeruma kohalike seaduste ja kommetega (ERKMK veebileht: <http://www.eumc.eu.int> – 9.04.2005). Seega on eurooplaste nägemus ühinenud Euroopa ühiskonnast (eriti Belgia, Saksamaa ja Taani on silmapaistvalt immigrandiprobleemsed) tervikuna vägagi kommunitaarne.

Silmatorfav erinevus

Eesti ja Läti elanike teravam reaktsioon multikultuurilisusele on vastus hoopis teist tüüpi elusituatsioonile ja seega ka küsimusele, kui sellele andis näiteks vastuse soomlane nii oma sotsiaalse konteksti kui ka individuaalse kogemuse mõttes (Kunovich 2002, 55). Eesti ja Läti demograafiline olukord kinnitab, et siin on tegemist pigem postimperiaalsete riikide põlisrahvaste reaktsiooniga eksistentsiaalsetele probleemidele. Seetõttu rassismisüüdistusteks alust pole. Ligi poole eestlastest võib liigitada sallimatuks just Eesti kontekstis (Pettai 2005). Projekti "Mitmikkodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile (DCE)" raames tehtud küsitlus osutas samuti, et põhimõttelist sallimatust pole: küsitletud eestlastest peab 90–95% kultuure, keeli ja religioone võrdseks ning rahvaid võrdselt töökaks (DCE küsitlus 2004).

Ennatlikke järelusi Balti riikide üldisemast sügavamast postkoloniaalsest traumast või arengupeatusest leevendab kõrvutus Leeduga. Leedulaste hoiakud on (ERKMK) uuringu põhjal lähedased Kesk- ja Ida-Euroopa maade elanike hoiakutele. Mõned uuringud osutavad ka põhjustele: katoliiklus on ka postkommunistlikes riikides üks sallivust lisav tegur (Katnik 2002). Siiski pole Eestis ja Lätis nähtavasti traumat, mis võiks pikema aja jooksul ohustada Kodanike Euroopa teket. (Propagandistlik esitus Eesti lõimumisest Euroopa Liitu kui siirdumisest lihtsalt "ühest liidust teise" peegeldab teatud hoiakuid, millel tegelikkuses on ikkagi nõrk kandepind.) Omariikluse kogemuse nõrkus, ebakindlus, vaesus jms hakkavad kindlasti teravdama suhtumist ka uusimmigrantidesse, kelle suhtes eestlastel veel kogemus puudub. Uusimmigrandid võivad muuta keerulisemaks soovi integreerida impeeriumi lagunemisel pärandiks saadud siinne suur kolonisatsioonivähemus.

Lisavalgust Euroopa Liidu kodakondsuse problemaatikale võimaldab heita Euroopa Liidu viienda raamprogrammi uuring "Mitmikkodakondsus, valitsemine ja haridus: väljakutse Euroopa rahvusriigile (DCE)", milles vaadeldi Eesti, Saksa, Soome, Portugali, Prantsuse, Inglise, Kreeka ja Iisraeli otsustajate suhtumist. Ühe selle tööjärguna küsitleti Eesti otsustajaid – parlamendiliikmeid, kõrgemaid ametnikke, omavalitsuse töötajaid ja vabaühingute esindajaid (kokku 208 inimest).

Uuringu kohaselt (DCE küsitlus 2004) erineb Eesti suhtumises mitmikkodakondsusse silmatorkavalt vanadest Euroopa riikidest, nagu Prantsusmaa ja Saksamaa, aga ka Suurbritanniast ja Portugalist (kuivõrd need on endised koloniaalimpeeriumide isandad, komplitseerib see märgatavalt kodakondsushoiakute võrreldavuse hindamist) ning Soomest. Kreeka ja Iisraeli positsioonid on Eestiga sarnasemad, kuid mõlemad riigid, eriti Iisrael, esindavad ka õiguslikus plaanis üsna spetsiifilist juhtumit. Eestlaste suhtumine

mitmikkodakondsusse on oluliselt tõrjuvam, minnes eriti seadusandjate rühmas kuni selle keelamiseni.

Esiplaanil mure kultuuri pärast

Sellisele positsioonile on mitu seletust. Meenutagem, et Eesti seadused mitmikkodakondsust ei luba, teiste riikide omad aga teatud juhtudel küll (vt nt Aleinikoff ja Klusmeyer 2000, 2001, 2002). Kogu Euroopa kodakondsushoiakuid iseloomustab legalism. Tõrjuvat hoiakut toetavad ka praktilised kalkulatsioonid, sest Eesti kontekstis on mitmikkodakondsusel vastaja silmis konkreetne sisu – mitmikkodakondsuse lubamine on olnud üks Venemaa nõudmisi Eestile. Oluline erinevus nn Vana Euroopa riikidest seisneb tõigas, et kui nende mured on seotud tööpuuduse, kuritegevuse, narkokaubanduse jms lisandumisega (Amin 2004, Kunovich 2002), siis Eestis on esiplaanil mure kultuuri pärast (seda kinnitavad ka teised uuringud). Kuigi mitmikkodakondsus arvatakse rikastavat kultuuri, tajutakse seda ka kui märgatavat ohtu rahvuskultuurile, võimalikku migrantidest johtuvat majanduslikku koormat jne.

Et mitmikkodakondsus võib tähendada privileegi ja et see on samas ka potentsiaalne konfliktiallikas, pole iseenesest võõras nägemus. Kuni 1970. aastateni oli see Euroopas valitsev seisukoht ja mitmikkodakondsust püüti piirata nii rahvuslike seaduste kui ka rahvusvaheliste lepetega (vt Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioonid). Koos piiriülese koostöö edenemisega ja Euroopa Liidu sisu avarumisega on mitmikkodakondsuse teatud piirini lubamine muutumas normiks (2004. aastal otsustas näiteks mitmikkodakondsust lubada Soome). Praegu on mitmikkodakondsuse lubamise eesmärk vältida kodakondsuseta isikute tekkimist, mitte lihtsalt mitmikkodanike ringi suurendamine.

Tabel 1. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodaniku seisundi õigustatusesse ja poliitilistesse õigustesse 2004. a (%)

Väide	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	jah	ei	jah	ei
Mitmikkodanikel peaks olema õigus hääletada parlamendivalimistel	71,4	28,6	53,8	46,2
Mitmikkodanikel peaks olema õigus hääletada kohalikel valimistel	55,1	44,9	77,0	23,0
Ümberasumisel kolmandasse riiki tuleks mitmikkodanikult kodakondsus ära võtta	26,4	73,6	58,6	41,4
Raske kuriteo sooritamisel tuleks mitmikkodanikult kodakondsus ära võtta	22,0	78,0	70,2	29,8

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 206.

Praktilistel kaalutlustel oleks ootuspärane, et mitmikkodakondsuse omajad saaksid oma õigusi realiseerida eelistatavalt elukohariigis. Eesti otsustajad peavad enam lubatavaks mitmikkodanike osalemist parlamendivalimistel päritoluriigis (s.t originaalse/algse kodakondsuse omandamise paigas) ja mitte elukohariigis (vt tabel 1). Kohalikele valimistele on nad mitmikkodakondsuse omajaid nõus lubama eelkõige elukohajärgselt. See hoiak on kooskõlas Eesti praeguste seadustega, mis lubavad mittekodanikel hääletada kohalike omavalitsuse volikogude valimistel.

Immigrandile elukohariigis ka parlamendivalimistel valimisõiguse andmist tajutakse potentsiaalse ohuna rahvuse suveräänsusele. Elukohariigi kodakondsuse äravõtmine on kooskõlas ratsionaalse kalkulatsiooniga – sellega vähendatakse asuka ohtlikkust (kuni elimineerimiseni). Päritoluriigi kodakondsuse äravõtmise lubatavuse osas on Eesti otsustajad keelduvad. See langeb kokku meie kodakondsusideoloogiaga, mille kohaselt päritolulist/sünnijärgset kodakondsust ei saa ära võtta (juriidilised nüansid pole siinkohal väga olulised).

Tähelepanuväärne on tõik, et Eesti otsustaja ei näe mitmikkodakondsuse lubamist kaaludes Euroopa Liidu ja mitte Euroopa Liidu kodaniku vahel olulist vahet ja on mõlema suhtes skeptiline, nähes mõlemas üsna sarnaselt ohtu (DCE küsitlus 2004). See tähendab, et Euroopa Liidu identiteet ja uue reaalsuse tunnetamine koos võimalike probleemide tajumisega on praktiliste kalkulatsioonide tasemel aeglane kujunema.

Seadusandjad kõige alalhoidlikumad

Võrreldes teiste DCE projektis osalenud riikidega, eristab Eesti otsustaja palju enam õigusi, mida ta annaks oma kaaskondlasele päritolu- ja elukohariigi järgselt (vt tabel 2).

Elukohariigis pakutavad õigused ja kohustused on enam-vähem tasakaalus, välja arvatud kaitseväeteenistus. Nähtavasti väljendab kohustustes/õigustes elukohariigi eelistamine tunnustust kodakondsuse sügavamale sidemele asukohaga ja valmisolekut integreerida kodakondsuseta alalisi elanikke Eesti ühiskonda. See võib olla ka alles arengujärgus olevate sotsiaalset kodakondsust puudutavate seisukohtade kajastus (Kalev 2004b).

Tabel 2. Eesti otsustajate suhtumine mitmikkodanike kohustustesse ja sotsiaalsetesse õigustesse 2004. a (%)

Väide	Päritoluriigis		Elukohariigis	
	jah	ei	jah	ei
Mitmikkodanikud:				
peaksid maksma makse nagu iga teine kodanik	46,2	53,8	96,9	3,1
peaksid täitma kaitseväeteenistuskohustust nagu iga teine kodanik	58,8	41,2	65,0	35,0
peaksid omama õigust tervishoiuteenustele nagu iga teine kodanik	69,4	30,6	94,7	5,3

peaksid omama õigust avalikele sotsiaalteenustele nagu iga teine kodanik	68,4	31,6	87,9	12,1
peaksid omama õigust tasuta ja kohustuslikule haridusele nagu iga teine kodanik	82,8	17,2	87,4	12,6

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 205.

Suhtumine Euroopa Liidu ühiskodakondsusse ja Eesti kodakondsuse tulevikku pole üheselt seotud kindlate praktiliste kalkulatsioonidega. See on valdavalt poliitilise valiku/otsuse piirkond – kas Eesti riik (rahva kontroll oma tuleviku üle) on väärtus või mitte. Kaudselt tähendab see vastust nõustumise või mittenõustumisega Euroopa Liidu arenemiseks unitaariigi suunas.

Tabel 3. Kas liikmesriigi (Eesti) kodakondsus tuleks asendada Euroopa Liidu kodakondsusega? (2004. a; %)

	Nõustun täiesti	Nõustun	Ei nõustu	Üldse ei nõustu
Rahvaesindajad	0,0	3,2	19,4	77,4
Valitsusametnikud	6,0	10,0	26,0	58,0
Kohaliku omavalitsuse töötajad	5,1	6,8	23,7	64,4
Mittetulundusühenduste juhid	18,5	3,7	18,5	59,3
Muud	7,1	14,3	32,1	46,4
Kokku	6,7	7,7	24,1	61,5

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 204.

Ligikaudu kuuendik Eesti otsustajaist on valmis asendama rahvusliku kodakondsuse Euroopa Liidu kodakondsusega (vt tabel 3). Kõige jäigemalt vastustavad sisuliselt rahvusliku suveräänsuse kadumist – Euroopa Kodanike Riigi kujunemist (s.t unitaariigi tekkimist) – rahvaesindajad. Kõige altimad on sulandumise osas vabaühingute juhid, üsna liberaalselt on meelestatud ka valitsusametnikud. Kuna mõlemas rühmas moodustavad nooremad kui 40-aastased vastanud enamuse, võib ealist tunnust pidada peamiseks teguriks: valdavalt juba iseseisvas Eesti Vabariigis küpsenud noored on jõudnud suurel määral saada Euroopa kodanikuks.

Põhimõtteliselt üsna sarnase, Eesti kodakondsuse vajalikkust deklareeriva vastuse andis ka suhtumine väitesse, et „isegi juhul, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestataks, ei tohiks see asendada rahvuslikku või mitmikkodakondsust, kuna neid on vaja ühiskonna

organiseerimiseks” (vt tabel 4). Mida pidasid küsimustiku koostajad silmas väljendiga “neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks”, jääb ebaselgeks, kuid selle peamine sisu saab olla rahvusühiskonna säilimine, sest kodakondsustsensus eristab täna kohaliku omavalitsust rahvuslikust parlamendist. Ligi 75% otsustajaist pooldas rahvusliku kodakondsuse säilimist, sealhulgas kõige konservatiivsemad olid rahvaesindajad, kes erandita pooldasid riikluse püsimist.

Tabel 4. Otsustajate suhtumine rahvusriiklikku, transnatsionaalsesse ja mitmikkodakondsusse (%)

	Nõustun	Ei nõustu
Eesti kodakondsus tuleb asendada Euroopa kodakondsusega	13,6	86,4
Kui kehtestataks Euroopa kodakondsus, pole liikmesriigi ja mitmikkodakondsus enam vajalik	25,1	74,9
Isegi siis, kui täielik Euroopa kodakondsus kehtestataks, ei tohiks see asendada rahvuslikku ega mitmikkodakondsust, sest neid on vaja ühiskonna organiseerimiseks	73,3	26,7

ALLIKAS: DCE küsitlus 2004, n = 204.

DCE projekti üks üllatav tulemus oligi järeldus, et mis tahes muudatuste sisseviimisel õiguskorda, mis nõrgendaks Eesti rahvusriiklust või annaks täiendavaid õigusi mitme kodakondsuse omajatele, osutusid kõige konservatiivsemaks rühmaks seadusandjad. Kõige liberaalsemad olid vabaühingute esindajad (küsitlesime neid mittetulundusühinguid, mis puutuvad kokku vähemuste, migratsiooni, kodanikuõiguste kaitse jms probleemidega). Kohalike omavalitsuste esindajate vastuste rühmitamisel “Tallinn” ja “muud” (Lõuna- ja Lääne-Eestis on mitte-eestlaste ja nende probleemidega vähem kokkupuudet) ning nende suhtumise kõrvutamisel mitmikkodakondsuse lubatavuse küsimustes selgus, et teistest hoopis tõrjumad olid Tallinna omavalitsustegelased. Et tegelikest probleemidest vähem informeeritud ja neid vähem kogenud Eesti sisemaa omavalitsuste ametnikud osutusid liberaalsemaks, viib mõttele, et ka eestlaste suhtumine Euroopa Liiduga kaasnevatesse probleemidesse võib kogemuse kaudu areneda ootamatutes suundades.

Pidurdavad ja soodustavad tegurid

Postkoloniaalse Eesti lõimumise protsess Kodanike Euroopasse on mitmeti keerulisem kui paljudel teistel Euroopa Liidu värsketel liikmetel. Eestlaste skepsises võimendavad üksteist mitu uue olukorra teadvustamist mõjutavat tegurit.

Kodanike Euroopat toetava mentaliteedi arengu pidurid Eestis on järgmised.

1. Eesti kodakondsustraditsioon on *ius sanguinis* `e põhine ja naturalisatsiooni nõue toetab kommunitaarseid arusaamu rahvusühiskonnast (rahvusriiklusest). Eestlaste – nagu ka laiemalt eurooplaste – õigustamisarutluste alusstruktuure kujundab legalistlik mõttelaad, s.t kehtivad normid mõjutavad olemuslikult suhtumist praktikatesse ja arutlusviisidesse. Viimasel kümnendil aset leidnud märgatav liikumine *ius soli* kaaskasutuse suunas seadusregulatsioonis (Kalev 2004a, 98–99) ja seega taandumine senistest kodakondsuspoliitika põhimõtetest pole valitsevat mõtteviisi veel märgatavalt mõjutanud.

2. Keskne roll, mida Eesti kodakondsus täitis Eesti riikluse ja iseseisvuse taastamisel (*restitutio in integrum*), on omandanud olulise kaalu kodaniku ja kodakondsuse probleemi tajumisel, selle substantsialiseerival etniseerimisel (*vs* kodakondsuse instrumentaliseerimine), sealjuures eriti vanema põlvkonna silmis. See kogemus on kujundanud tänase seadusandja maailmapildi.

3. Kodakondsuse avardamise, sealhulgas mitmikkodakondsuse probleeme tajutakse olulisel määral mitte veel Euroopa Liidu kontekstis, vaid defineeritakse suuresti vastusena nn olulise teise (*significant other*) ehk neoimperialistliku/revanšistliku Venemaa poliitikale. Immigrantide probleem ei teadvustu mitte vähemuste probleemina, vaid Venemaa aktiivse nn kaasmaalastepoliitika taustal, s.t *irredenta* või viienda kolonni malli vahendusel. Seda konteksti on uurimistulemuste tõlgendamisel mõttekas arvestada.

4. Eesti kodakondsus (kodanikuks olemine) võib lähitulevikus kaotada palju oma väärtusest nii utilitaristlike kalkulatsioonide objektina kui ka identiteedi alusena. Natsionalistliku etatismi, mis on kodakondsusele sisu andmisel vanema põlvkonna silmis oluline tegur, mõõduandvus taandub. Rahvusriigi õigustuslikud argumendid siirduvad enam praktiliste küsimuste poolele. Samas nõrgendab minimaalriik noorema põlvkonna sidet Eesti riiklusega ja suurendab huvi Euroopa kodakondsuse täiemahulise rakendamise vastu.

5. Tänase Eesti kodaniku suhtumist Euroopa Liidu kodakondsusse kujundavad veel nõrgalt kogemused, mis iseloomustavad nn uusimmigratsiooniga kohanevat Euroopat ja mida saadab teravnev konkurents töajouturul, multikulturalismi arenemine kristlikul ning mittekristlikel kultuuridel rajanevate ühiskondade konkurentsiks.

Kodanike Euroopa mentaliteeti tugevdavad järgmised arengud.

1. Eesti kodakondsuse seos riikliku poliitilise identiteediga on nõrk. Nõukogude okupatsiooni aeg sisendas muljet kodakondsuse kui poliitilise institutsiooni fiktiivsusest ja halduslikust repressiivsusest. Taastatud iseseisvus pole suutnud riigi sümbolse väärtuse tõusu kõrval elavdada meie riikluse republikaanlikke elemente – rahvuslikku konstitutsioonilist patriotismi. Inimeste kõrgendatud ootused hooliva riigi suhtes, kuluka ja

ebatõhusa Eesti administratsiooni legitiimsuse vähenemine jms võivad neid positiivselt häälestada Euroopa konstitutsioonilisuse suunas.

2. Taasiseseisvunud Eesti ühiskond on teravalt segmenteerunud ja samal ajal on kodakondsuse institutsioon väga habras. Euroopa Liidu kodakondsuse sisu, mis hõlmab nn Marshalli alusmudeli olulisi elemente, on vastuolus minimaalriigi ideoloogiaga. Eestis on omandamas selgemaid piirjooni samad tendentsid, mis iseloomustavad kodakondsuse nn ärauhumist Läänes. Eesti tulevikule võivad neil arenguil olla dramaatilised tagajärjed.

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

Kasutatud kirjandus

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2000). From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2001). Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds) (2002). Citizenship Policies for an Age of Migration. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace and Migration Policy Institute.

Amin, A. (2004). Multi-ethnicity and the Idea of Europe. – Theory, Culture and Society, Vol 21, No 2, pp 1 – 24.

Barber, W. N. (2002). Citizenship, Nationalism and the European Union. – European Law Review, Vol 27, No 3, pp 241 – 259.

DCE küsitlus 2004 = **Kale v, L., Ruutsoo, R. (2004).** Dual Citizenship, Governance and Education: A Challenge to the European Nation-State (DCE).

Report on survey among national policy makers, authorities and NGO representatives. Estonia. (Mitmik kodakondsus: Euroopa Liit ning rahvusriigi tulevik [DCE] küsitlus Eestis [n=208]; käsikiri autorite valduses.)

Euroopa Nõukogu kodakondsuse konventsioonid:

Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 6.05.1963). European Treaty Series No 43.

Protocol Amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 24.11.1977). European Treaty Series No 095.

Additional protocol to the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality (Strasbourg, 24.11.1977). European Treaty Series No 096.

European Convention on Nationality (Strasbourg, 6.XI.1997). European Treaty Series No 166.

Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud sõnastus). Eesti Õiguskeele Keskus.
– http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/ava.asp?tyyp=SITE_ALL&ptyyp=l&m=000&query=euroopa+%FChenduse+asutamisleping(25.10.2004).

Hansen, R., Weil, P. (eds) (2001). *Towards a European Nationality: Citizenship, Immigration, and Nationality Law in the EU.* – Houndmills, New York: Palgrave.

Heater, D. (1999). *What is Citizenship?* Cambridge, Maldon, MA: Polity Press.

Heater, D. (2002). *World Citizenship. Cosmopolitan Thinking and Its Opponents.* London, New York: Continuum.

Kalev, L. (2004a). *Minimaalriik, rahvastervik või kaasatud kodanik? Kodakondsuse põhimõtted taasiseseisvunud Eesti poliitikas.* – *Acta Politica*, nr 1, lk 89–110.

Kalev, L. (2004b). *Estonian Citizenship Policy and the Membership in the European Union.* Presentation in the 3rd Baltic Readings Conference, Tallinn, Estonia, 30.10.2004. [Käsikiri autori valduses.]

Katnik, A. (2002). *Religion, Social Class and Political Tolerance. A Cross-National Analysis.* – *International Journal of Sociology*, Vol 32, No 1, pp 14–38.

Kirch, M. (2002). *Identiteet ja rahvuslikud hoiakud.* – A. Valk (koost). *Eesti ja eestlased võrdlevas perspektiivis.* Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 87 – 101.

Kodakondsus- ja migratsiooniameti arengusuunad.

Kunovich, R. M. (2002). *Social Structural Sources of Anti-immigrant Prejudice in Europe.* – *International Journal of Sociology*, Vol 32, No 1, pp 39 – 57.

Lacroix, J. (2002). *For a European Constitutional Patriotism.* – *Political Studies*, Vol. 50, pp 944–958.

O'Leary, S. (1996). European Union Citizenship. The Options for Reform. London: Institute for Public Policy Research.

Olsen, P. J. (2003). What is a Legitimate Role of Euro-citizens? – Comparative European Politics, No 1, pp 91–110.

Oppermann, T. (2002). Euroopa õigus. – Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.

Past, A., Vihalemm, P. (2004). Euroopa Liidu imago Eestis enne ja pärast euroreferendumit. – Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Toim V. Kalmus, M. Lauristin ja P. Pruulmann–Vengerfeldt. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 183 – 198.

Pettai, I. (2005). Eestis ei ole rassismi. – Eesti Päevaleht, 29. märts.

Raik, K. (2003). Democratic Politics or the Implementation of Inevitabilities? Estonia's Democracy and Integration into the European Union. Tartu: Tartu University Press.

Rumford, C. (2003). European Civil Society or Transnational Social Space? Conceptions of Society in Discourses of EU Citizenship, Governance and the Democratic Deficit: An Emerging Agenda. – European Journal of Social Theory, Vol 6, No 1, pp 25–43.

Uba, K. (2005). Eestlased ei ole rassistid, vaid ebatolerantsed. – Postimees, 22. märts.

Vihalemm, P. (2004). Maailm Eestist väljaspool: kogemus ja kontaktid, huvid ja hoiakud. – Eesti elavik 21. sajandi algul. Ülevaade uurimuse "Mina. Maailm. Meedia" tulemustest. Toim V. Kalmus, M. Lauristin ja P. Pruulmann–Vengerfeldt. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, lk 75–80.