3.1. Kodakondsus ja poliitilised õigused rändeajastul

Kristina Kallas

Sissejuhatus

Euroopa traditsioonilised rahvusriigid on pärast Teist maailmasõda sisserände tõttu muutunud mitmekultuurilisemaks. See on tekitanud küsimusi kodakondsuse kui rahvusriigi ühe alustala kohta. Idealiseeritud rahvusriigi mudeli kohaselt peaks olema ühendatud kolm olulist elementi: riigi territoorium kui kujutletava rahvuse eluala, rahvuskultuuri toimimisruum ja kodanikkond. Sellise idealistliku arusaama kohaselt langeb riigi territoorium ja kodanikkond kokku: kõik püsivad elanikud peaksid olema kodanikud ja kõik kodanikud peaksid olema püsivad elanikud.

Selline käsitlus aga ei sobi kokku muutunud maailmaga 21. sajandil, mida ilmestab üha kiiremini arenev riigipiire ületav inimeste ränne. Ühe riigi kodanike elama asumine teistesse riikidesse ja samal ajal selle riigi enda elanike kodakondsuste paljusus tõstatab küsimusi nii rahvusriigi idee kui ka demokraatia kui süsteemi toimimise kohta. Kodaniku põhiõiguseks on traditsiooniliselt peetud just valimisõigust, millel põhineb demokraatlik valitsemissüsteem. Kodanikud on need ühiskonna liikmed, kes osalevad riigi valitsemises otse, valitud esindajate kaudu või olles ise valitud esindaja. Just see eristab neid teistest riigi elanikest. Seetõttu on oluline, et kodanikkond oleks piiritletud kindla suveräänse riigi territooriumiga. Kuid peale valimisõiguse on kodakondsusel veel kaks õiguslikku kategooriat: sotsiaalsed õigused, mis on seotud inimeste heaoluga, sealhulgas õigus tervishoiule ja haridusele, ning tsiviilõigused ehk isikuvabadused (Marshall 1950). Peale õiguste märgistab kodakondsus ka ühist riigiidentiteeti, mis seob sama kodakondsusega inimesed ühtseks sidusaks kogukonnaks, keda sageli ühendab ka nende keel, usk, rahvusidentiteet või ajalugu.

Käesoleva sajandi suundumus on olnud kodakondsuse erinevate elementide – ühise siduva riigiidentiteedi, poliitiliste, sotsiaalsete ja ühiskondlike õiguste – lahtisidumine nii üksteisest kui ka neid ühendavast katusmõistest, kodakondsusest (Benhabib 2005). Inimesel võivad olla riigis poliitilised õigused, jagamata sealjuures ülejäänud kodanikkonnaga ühist riigiidentiteeti, samal ajal võivad inimesel olla sotsiaalsed ja tsiviilõigused, omamata poliitilisi ehk valimisõigust. Esimene suundumus viitab rahvuse lahutamisele kodakondsusest, kus demokraatlik valitsemissüsteem ja rahvusriik toimivad justkui eraldi: konkreetse riigi kodanikud ei moodusta enam ühist rahvust ehk *dēmos*'t. Pea kõikides Euroopa riikides on just see probleem, et kodanikud, omades küll samu õigusi, ei tunneta üksteisega seost ega moodusta sidusat kogukonda. Nii on ka Eestis rahvusriik justkui üksnes eestlaste asi, kuigi demokraatlikus valitsemises osalevad ka eestivenelased.

Teine suundumus viitab õiguste lahutamisele kodakondsusest: sotsiaalsed ja tsiviilõigused on arenenud demokraatiaga riikides seotud pigem inimese püsielukohaga (residentsusega) ja mitte enam kodakondsusega.

Artiklis defineeritakse rahvust kui *dēmos*'t ehk poliitilist kogukonda, mis langeb kokku kodanikkonna mõistega, kuigi traditsiooniliselt on Eestis rahvust defineeritud etnosena ehk etnilise kogukonnana.

OECD riikides oli 2013. aastal kõige suurem kolmandate riikide kodanike (s.t mitte elukohariigi ega EL-i kodanike) osatähtsus Lätis (15,3%) ja Eestis (14,3%). Järgnesid oluliselt väiksema osatähtsusega Austria (6,9%), Kreeka (6,6%) ja Hispaania (6,4%) – OECD 2015: 303.

Nii on tekkinud olukord, kus senini kehtinud arusaamad kodakondsusest ja rahvusriigist ehk nende kokkulangevusest enam ei kehti, kuid uusi arusaamasid pole selgepiiriliselt välja kujunenud. Me oleme nagu rändurid, kes ekslevad tundmatul maastikul vanade kaartide abil, mille märgistused pärinevad teistsugusest ajast lähtuvalt teistsugustest vajadustest (Benhabib 2015).

Enamikus arenenud demokraatiates valitseb praegu olukord, et märkimisväärse osa elanikkonnast moodustavad pikaajalised elanikud, kes on teiste riikide kodanikud, kuid kelle õiguste kogum siiski ei erine märkimisväärselt oma kodanike omast. Nõnda ei ela tänapäeval paljud inimesed oma kodakondsuse-järgses riigis. Lähtudes valimisõiguse loogikast, et kodanikel on õigus otsustada oma elukorralduse küsimuste üle, muutub küsitavaks püsivalt välismaal elavate kodanike valimisõigus ja püsivalt riigis elavate teiste riikide kodanike valimisõiguse puudumine.

Samamoodi kerkivad küsimused oma kodanike ja teiste riikide kodanike kohustustest riigi ees: ühed elavad riigis (pikaajalised elanikud), kuid ei kanna kõiki kohustusi (riigi kaitsmise kohustus näiteks), samal ajal kui teised ei ela püsivalt riigis, kuid kannavad kohustusi selle riigi ees. Elades püsivalt välismaal, ei allu kodanikud kogu aeg kodakondsusjärgses riigis vastuvõetud seadustele (näiteks maksuseadustele) ega täideviiva võimu otsustele, mille üle nad aga valimisõigust kasutades otseselt otsustavad. Kirjeldatud olukord tekitab küsimusi demokraatia normatiivsete toimemehhanismide kohta.

Eespool kirjeldatud muutused ja neist tulenevad probleemid ei ole võõrad ka Eestile. Eesti kui riigi puhul, kus elab proportsionaalselt suur hulk teiste riikide kodanikke ja kelle enda kodanikud samal ajal üha rohkem elavad püsivalt välismaal, kerkib küsimus, kus jooksevad Eesti kui poliitilise kogukonna piirid. Kuivõrd ja mis suunas mõjutab Eesti elanike erinev kodakondsus ühtse Eesti rahvuse kujunemist? Milliseid probleeme Eesti demokraatia toimimisele loob Eesti elanikkonna jagunemine kodakondsuse alusel, püsielaniku (teise riigi kodakondsusega, kuid püsivalt Eestis elava inimese) institutsiooni kinnistumine, aga ka Eesti kodanike valgumine Eesti poliitiliselt territooriumilt väljapoole (Eesti väliskogukond)?

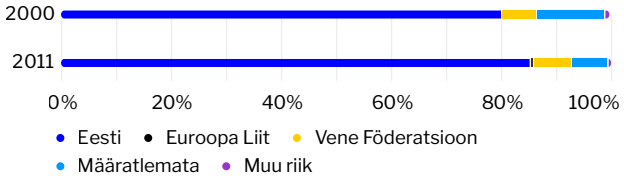
Eesti riigi toimimine e-riigina lisab siia veel ühe mõõtme: Eesti kodanikel on lihtsaks muutunud rakendada oma poliitilise õigusi püsivalt riigis elamata. Lisaks on kujunenud uus õigustega rühm – Eesti e-residendid –, kellel on õiguslik suhe Eesti riigiga isegi juhul, kui nad ise pole kunagi Eestis käinud. Artiklis arutletakse püsielanike õiguslike erinevuste mõjude üle Eesti demokraatiale ja rahvusriigi ideele ning Eesti kodakondsusega inimeste välismaal elamise, väljarände ja üleilmastumise mõju üle Eesti demokraatiale.

3.1.1. Eesti elanike kodakondsused

2011. aasta andmetel moodustavad Eesti elanikkonnast Eesti kodanikud 85% ja seega ligikaudu kuuendik elanikest ei ole Eesti kodakondsed. Viimasel kümnendil on Eesti kodanike osa elanikkonnas püsivalt suurenenud: näiteks 2000. aasta rahvaloenduse andmetel moodustasid Eesti kodanikud 80% kogu elanikkonnast. Osatähtsus on valdavalt suurenenud määratlemata kodanike arvelt, kelle osa on elanikkonnas kümne aastaga langenud 12%-lt 6%-le. Peale Eesti kodanike ja määratlemata kodanike moodustavad kolmanda suurema rühma Vene Föderatsiooni kodanikud, kelle osa aga on kümne aasta jooksul kasvanud 6%-lt 7%-le (vt joonis 3.1.1).

Kuigi kolm ülalpool nimetatud kodakondsusrühma moodustavad suure osa Eesti elanikest, on täpsemalt vaadates Eesti elanike riiklik-poliitiline kuuluvus palju mitmekesisem. Eestis elas 2011. aasta rahvaloenduse andmetel 116 riigi kodanikke ehk teisisõnu oli Eesti elanikkonnas esindatud 60% ÜRO liikmesriikide kodanikke (ÜRO-l on 194 liikmesriiki). Eesti ühinemine Euroopa Liiduga (EL) on kasvatanud Eestis elavate teiste liikmesriikide kodanike hulka: aastatel 2000–2011 suurenes see 4018 inimeselt 6792 inimesele. Samuti on kõnealusel perioodil suurenenud Aasia ja Taga-Kaukaasia riikidest pärit kodanike hulk (329 inimeselt 1218 inimesele). Üldist rahvusvahelistumist arvestades suureneb järgneval kümnendil eeldatavasti veelgi teistest riikidest pärit kodanike hulk Eestis ja samal ajal muutub Eesti osa riikide kodanike jaoks püsivaks elukohariigiks.

Joonis 3.1.1. Eesti elanikkonna jaotumine kodakondsuse järgi



Allikas: rahvaloendus 2000, 2011.

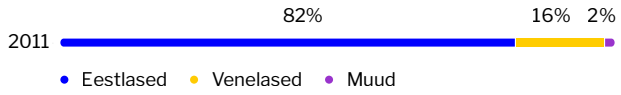
2000. aastal elas Eestis Eesti kodanikke 1 095 557, aastal 2011 aga juba 1 102 618.

Määratlemata kodakondsusega inimesteks peetakse neid endisi Nõukogude Liidu kodanikke ja nende järeltulijaid, kes ei ole pärast liidu lagunemist 1991. aastal võtnud ühegi riigi kodakondsust.

Ius sanguinis ehk vere põhimõte kodakondsuspoliitikas tähendab seda, et kodakondsus saadakse vanemate kodakondsuse järgi, mitte sünniriigi järgi. Kui kodakondsus saadakse sünniriigi järgi, on tegemist *ius soli* ehk maa printsiibiga.

1990. aastate alguses domineerisid Eesti kodanike hulgas etnilised eestlased, kuid praeguseks on Eesti kodanikkond muutunud etniliselt mitmekesisemaks: veidi vähem kui viiendik Eesti kodanikest ei ole rahvuselt eestlased (vt joonis 3.1.2). Endiselt on peaaegu kõik Eestis elavad etnilised eestlased Eesti kodanikud: etniliste eestlaste hulgas on Eesti kodakondsus 99,6% inimestest. Vene rahvusest inimestest (N = 326 235) on Eesti kodakondsus veidi enam kui poolel (54%), Venemaa kodakondsus veerandil (24%) ja määratlemata kodakondsus veidi alla veerandil (21%), rahvaloendus 2011.

Joonis 3.1.2. Eesti kodanikkonna rahvuslik koosseis

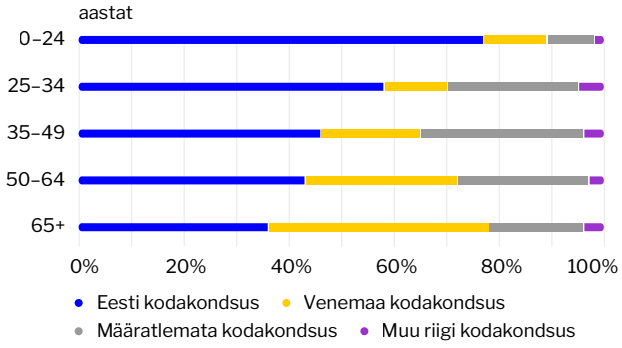


Allikas: rahvaloendus 2011.

Eesti kodanike osa elanikkonnas suureneb eeldatavasti ka järgnevatel aastatel, mis ei toimu niivõrd seetõttu, et muu riigi kodakondsusega inimesed omandaksid Eesti kodakondsuse, vaid pigem seetõttu, et määratlemata kodanike osa Eesti elanike hulgas järjepanu väheneb ja seda ligi poole ulatuses suremuse arvelt (vt tabel 3.1.1). Just vanemapoolsete teisest rahvusest elanike hulgas on mittekodanike osa suurim, võrreldes nooremate vanuserühmadega. Eesti kodanikke on enam nooremapoolsete eestivenelaste hulgas: kuni 24-aastaste teisest rahvusest inimeste hulgas on Eesti kodanikke 77%, kuid 65-aastaste ja vanemate hulgas on neid enam kui kaks korda vähem (36%). Vastupidine on olukord Venemaa kodakondsusega: vanemaealiste teisest rahvusest elanike hulgas on Venemaa kodanikke 42%, noorema vanuserühma hulgas aga 12% (vt joonis 3.1.3). Seega, lõimumise seisukohalt on positiivne asjaolu, et mida noorem on teisest rahvusest elanik, seda tõenäolisemalt on ta Eesti kodanik.

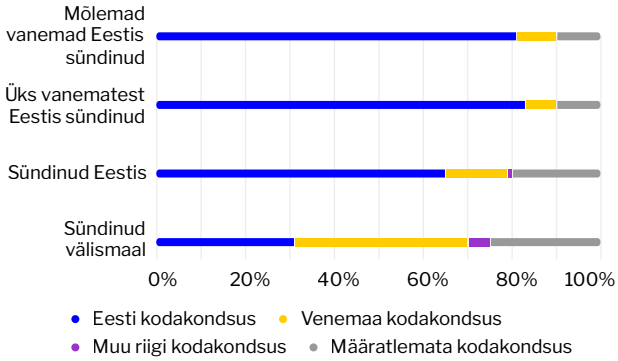
2015. aasta integratsiooni monitooringu andmed näitavad, et eestivenelaste kodakondsustesse jagunemine erineb märkimisväärselt ka elanikkonna põlisuse

Joonis 3.1.3. Teisest rahvusest elanike kodakondsusrühmade vanuseline koosseis



Allikas: rahvaloendus 2011.

Joonis 3.1.4. Teisest rahvusest elanike jagunemine kodakondsuse ja põlisuse järgi



Allikas: EIM 2015.

järgi ehk selle järgi, kas inimene ise või juba ka tema vanemad on sündinud Eestis: mida põlisem on inimene, seda tõenäolisem on, et ta on ka Eesti kodanik (vt joonis 3.1.4). Nende eestivenelaste hulgas, kes on Eestisse sisse rännanud oma eluaja jooksul (nn sisserännanute esimene põlvkond), on vähem Eesti kodanikke (31%) ja rohkem Venemaa kodanikke (39%). Nende hulgas aga, kes on Eestis sündinud (nn sisserännanute teine põlvkond), on enamik Eesti kodanikud (65%) ning nende hulgas, kellel on ka üks või mõlemad vanemad Eestis sündinud, on Eesti kodanikke juba valdav enamik (üle 80%).

Siiski, enam kui kolmandikul (35%) integratsiooni monitooringu uuringu valimisse kuulunud Eestis sündinud eestivenelastel ei ole Eesti kodakondsust, s.t nad on valdavalt määratlemata kodakondsusega (20%) või Venemaa kodanikud (14%) (joonis 3.1.4). Peale selle, koguni 19% eestivenelastest, kes on ise sündinud Eestis ja kelle vanemad on samuti sündinud Eestis, ei ole Eesti kodanikud (9% on Venemaa kodanikud ja 10% on määratlemata kodakondsusega). See, et ka omal ajal sisserännanute lapsed ei ole ikka Eesti kodanikud, on teiste Euroopa riikidega võrreldes erandlik. Siin on oma osa ka sisserände ajaloolisel eripäral. Enamik Eesti venekeelseid elanikke muutusid määratluse kohaselt sisserännanuteks ja mitte-kodanikeks alles pärast Nõukogude Liidu lagunemist, aga mitte ajal, kui nad Eestisse sisse

rändasid. Peale selle, lähtumine põhimõttest *ius sanguinis* ja topeltkodakondsuse keeld kodakondsusseaduses muudab Eesti kodakondsuse saamise keeruliseks (ei ole sünniriigi kodakondsuse õigust ehk *ius soli* põhimõtet) või vähe motiveerivaks (nõutakse teisest kodakondsusest loobumist). Mõlemad kodakondsusseaduse põhimõtted takistavad Eesti kodanike osa kasvu ka uute, pärast Eesti iseseisvuse taastamist sisserännanute hulgas.

Euroopa Liidu ja Põhja-Ameerika riikides on üha enam levinud topeltkodakondsus ning põhimõtte *ius sanguinis* kõrval põhimõtte *ius soli* juurutamine (MIPEX 2015). Kõik need muudatused on ajendatud vajadusest kohaneda rändeajastul toimunud rahvastikumuutustega ja soovist viia kooskõlla riigi suveräänsuse piirid (territoorium) ning nendes piirides püsivalt elavate inimeste õiguslik suhe riigiga. Demokraatlike rahvusriikide eesmärk on endiselt saavutada olukord, et enamik püsivalt riigis elavaid inimesi oleksid kodanikud ehk neil oleks võrdsed õigused ja kohustused riigi ees.

Eespool kirjeldatust lähtudes võib hinnata, et Eestis jääb pikemaks ajaks püsima nende püsielanike hulk, kes ei ole Eesti kodanikud ja kellest enamiku moodustavad tõenäoliselt endiselt Vene Föderatsiooni kodanikud. Nagu juba eespool öeldud, määratlemata kodakondsusega inimeste hulk väheneb aasta-aastalt valdavalt demograafilistel põhjustel (suremus) või Eesti kodakondsuse või Vene Föderatsiooni kodakondsuse omandamise tõttu (vt tabel 3.1.1).

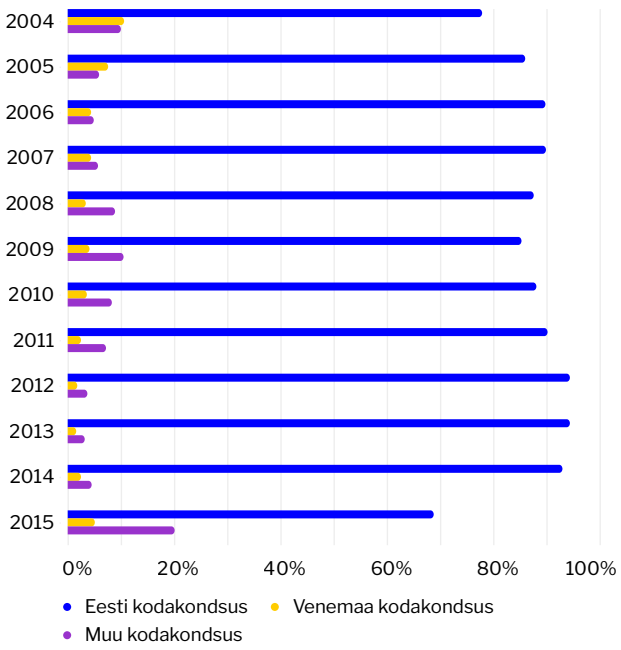
Tabel 3.1.1. Määratlemata kodakondsusega isikute vähenemise põhjused 2015. aastal

Isiku surm	1560	52%
Eesti kodakondsuse omandamine	624	21%
Teise riigi kodakondsuse omandamine	504	17%
Isiklik sooviavaldus	34	1%
Muu	277	9%
Kokku	3009	100%

Allikas: PPA 2016.

See, et määratlemata ja Vene Föderatsiooni kodakondsusega elanike hulgas on enam just vanemaealisi, mõjutab tõenäoliselt nende inimeste suutlikkust kohaneda Eesti kodakondsuspoliitika tingimustega, nagu keeleoskuse tase ning eksamite sooritamine. Varasemad integratsiooni monitooringud on näidanud, et Eesti kodakondsuspoliitika on toiminud teatavas mõttes „loomuliku valiku“ võimendajana, andes veelgi rohkem võimalusi võimekamatele ja pärssides nende väljavaateid, kes pole loomult eriti läbilöögijõulised (EIM 2008: 5). Eestivenelaste jagunemine Eesti kodanikeks, määratlemata kodakondsusega isikuteks ja Venemaa kodanikeks ei ole juhuslik, vaid peegeldab nende inimeste erinevat kohanemisastet ja erinevaid valikuid Eesti ühiskonna normide, piirangute ja võimalustega toimetulekuks.

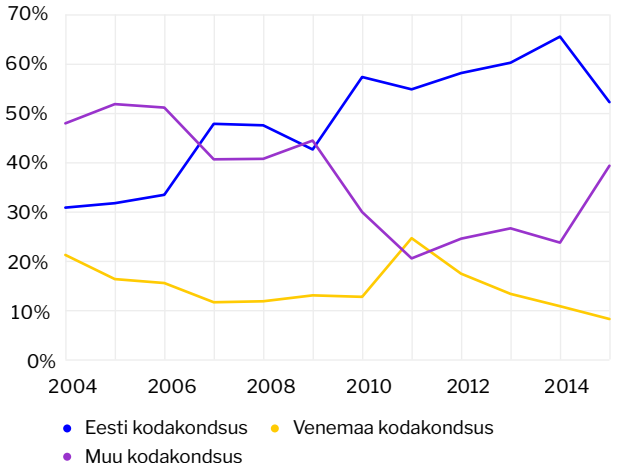
Joonis 3.1.5. Eestist väljaränne rändajate kodakondsuse lõikes aastatel 2004–2015. Eri kodakondsuste osatähtsus kõikidest väljarännanutest



Allikas: statistikaamet.

Märkus. Statistikaameti rändestatistika arvutamise põhimõtete muutumise tõttu erinevad 2015. aasta rändeandmed oluliselt varasemast (vt täpsemalt Tammur 2017).

Joonis 3.1.6. Eestisse sisseränne rändajate kodakondsuse lõikes aastatel 2004–2015. Kodakondsuste osatähtsus kõikidest sisse- ja tagasirändajatest



Allikas: statistikaamet.

Eesti kodakondsuse on omandanud kõrgemalt haritud ja nooremad inimesed ehk need, kes on oma sotsiaalmajanduslike ja inimkapitali näitajate poolest nüüdisaegses ühiskonnas kohanemisvõimelisemad (EIM 2008: 5).

Seega võib öelda, et Eesti elanikkonna kodakondsuse jaotus ja selle muutumine on lõimumisprotsessi seisukohalt viimasel kahel kümnendil olnud positiivse suunaga. Eesti kodanike hulga ja osa suurenemine

toetab ka rahvusriigi põhimõtet, et võimalikult suurel osal elanikest peaks olema asukohariigi kodakondsus koos kõikide õigustega osaleda poliitilises protsessis, sh riigikogu valimistel. Eesti kodakondsus avab ühtlasi ligipääsu kõikidele ametitele avalikus sektoris, pakkudes nõnda paremad tingimused lõimumiseks tööturul. Siiski on näha, et praegu kehtivate kodakondsuse saamise põhimõtete juures jääb Eestis püsima teiste riikide kodanikest püsielanike hulk, mis sisserände suurenedes ka pidevalt kasvab.

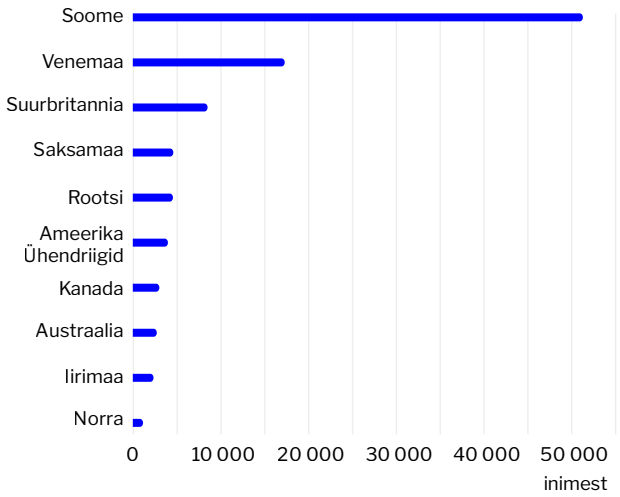
3.1.2. Rändeprotsess kodakondsuse lõikes

Eesti elanikkonna kodakondsuse alusel jagunemine viitab Eesti kodanike osatähtsuse väikesele, kuid pidevale suurenemisele, kasvutempot aga aeglustab Eesti kodanike väljaränne samal ajal. Valdava enamiku väljarändavatest elanikest moodustavad viimasel kümnendil Eesti kodanikud, kelle osa kõigist väljarändajatest aastatel 2004–2015 kõikus vahemikus 77–94% (vt joonis 3.1.5). Samal ajal Eestisse sisserändajate (sh tagasirändajate) hulgas on aga Eesti kodanike osa oluliselt väiksem, jäädes vahemikku 30–65% (vt joonis 3.1.6). Statistikaameti andmetel lahkus viimase kümnendi jooksul (2004–2015) Eestist aastas keskmiselt 4900 Eesti kodanikku, 233 Venemaa kodanikku ja 586 muu kodakondsuse või teadmata kodakondsusega inimest. Samal ajal rändas Eestisse aastas keskmiselt 2080 Eesti kodakondsuse (tagasiränne), 512 Venemaa kodakondsuse ja 1460 muu kodakondsusega või teadmata kodakondsusega inimest.

Ülalesitatud rändesaldo viitab välismaal elavate Eesti kodanike hulga pidevale kasvule. Rahvastikuregistri andmetel elab 2016. aastal püsivalt välismaal 109 592 Eesti kodanikku (PPA 2016, peamised elukohariigid on esitatud joonisel 3.1.7). See moodustab 9% kõikidest rahvastikuregistris registreeritud Eesti kodanikest (N = 1 253 503). Pool välismaal elavatest Eesti kodanikest on tööeas vanuses 31–65 (50%), teise poole moodustavad lapsed vanuses 0–18 (25%), noored vanuses 19–30 (18%) ja kõige väiksema rühma (7%) pensioniealised inimesed 65 ja vanemad (PPA 2016). Kui alaealised lapsed välja arvata, siis nende arvude alusel välja arvutatuna elab välismaal 82 227 hääleõiguslikku Eesti kodanikku. Tõenäoliselt on see arv aga veelgi suurem, sest paljud Eesti kodanikud ei ole välismaal elamist rahvastikuregistris registreerinud. Lisaks püsivalt välismaal elavatele Eesti kodanikele on palju hargmaiseid eestlasi, kes veedavad suure osa aastast välismaal (vt Rein Ahase, Siiri Silma ja Margus Tiru artiklit ptk 2.2).

Võttes aluseks 2015. aasta riigikogu valimisteks hääleõiguslike kodanike nimekirja kantud valijate hulga

Joonis 3.1.7. Eesti kodanike esimesed kümme elukohariiki välismaal



Allikas: PPA, 1.11.2016.

(N = 899 793), elab praegu välismaal ligikaudu 10% Eesti hääleõiguslikest inimestest. E-valimiste tõttu ei ole võimalik täpselt tuvastada n-ö väliseestlaste häälte osatähtsust viimase kümnendi jooksul toimunud riigikogu valimistel, kuid 10% valijaskonna püsiv elamine välismaal on üsna kõnekas näitaja. Paratamatult on rändeprotsessi mõjul tekkimas olukord, et ligi 15% Eesti püsielanikest puuduvad poliitilised õigused, samal ajal kui on suurenemas nende inimeste hulk, kellel on poliitilised õigused Eestis, kuid kes ise enam püsivalt Eestis ei ela. Kuigi tõenäoliselt säilib paljudel välismaal elavatel Eesti kodanikel side Eesti riigiga ja infoajastul on vähe takistusi, mis piiraks tihedaid suhteid kodakondsusjärgse riigiga (vaata ka Triin Vihalemma artiklit ptk 3.2), kerkib siiski õiguslikult ja normatiivselt küsimus, kust jooksevad Eesti riigi ja demokraatia piirid.

Eesti on ainuke riik maailmas, kelle õigusruumis eksisteerib lisaks eespool kirjeldatud kolmele õiguste rühmale – Eesti kodanikud, püsielanikest teiste riikide kodanikud ja määratlemata kodakondsusega püsielanikud – veel neljas rühm, e-residendid. 2016. aasta detsembris oli Eestil 10 988 e-residenti, kellele on Eesti riik andnud oma õigusruumis majanduslikud õigused (PPA 2016). Eesti e-residentsus toob tulevikus kaasa uued õiguslikud ja normatiivsed arutelud kodanike ja püsielanike ning e-residentide õiguste ja kohustuste üle. Kuigi veel on vara hinnata e-residentide tegelikku oma õiguste kasutamise ulatust, on siiski kohane tõstatada küsimused e-residentide õiguste normatiivsetest piiridest. E-residentide tänased majanduslikud õigused võivad aja jooksul viia sotsiaalsete õiguste (maksude maksmisest tulenevad õigused) ja ühiskondlike õiguste (kaasarääkimisõigus, isikuvabadused jne) nõudmiseni. Tulevased analüüsid peavad keskenduma sellele, milliseks kujunevad nende erinevate inimrühmade õiguslike suhete piirid Eesti riigiga ja kuidas see mõjutab Eesti demokraatlikku arengut.

Kokkuvõte

Kui riigis on palju eri riikide kodakondsusega elanikke, ei toimi kodakondsus enam elanikkonda ühendava kuuluvustunde, identiteedi aluse ega ka institutsioonina, mis annaks kõikidele riigi elanikele võrdsed õigused ja kohustused. Lisaks on kodakondsusest lahutatud erinevate õiguste kategooriad: poliitilised, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused, mis jaotuvad nüüd teisiti eri staatusega elanike vahel.

Eesti elanikkonnas ei lange kokku kodakondsus ja rahvuslik identiteet. Samuti jaguneb elanikkond erineva kodakondsusega ja sellest tulenevalt ka erinevate õigustega rühmadeks rohkem kui nii mõnigi teine Euroopa riik. Nagu selles peatükis näidati, elab suur hulk Eesti kodakondsusega inimesi väljaspool Eestit, samal ajal kui Eesti on säilitanud päritava kodakondsuse (lad *ius sanguinis*) põhimõtte, mille tulemusena antakse ka välismaal põlvkondade kaupa üle Eesti kodaniku õigused. Samal ajal on Eestis kujunenud püsiv teiste riikide kodakondsusega püsielaniku institutsioon koos õiguste ja kohustustega, ning nii ei anna Eestis sündimine ja kogu elu elamine veel kõiki õigusi Eesti riigi ees. Seega moodustab poliitilise kogukonna vaid osa (kuigi suurem osa) Eesti elanikest, samal ajal kui veerandil püsielanikest ei ole õigust võimu teostamises osaleda. See omakorda seab küsimärgi alla demokraatliku süsteemi täisväärtusliku toimimise, sest demokraatia eeldab konkreetse suveräänse riigi territooriumil elavate inimeste võrdseid õigusi võimu teostamisel.

Kuigi Eesti kodanike osatähtsus suureneb, ei toimu see niisuguse tempoga, mis lubaks eeldada, et lähimatel kümnenditel jõutakse olukorda, et kõik teist või kolmandat põlve püsielanikud on ka Eesti kodanikud. Peale nõukogude ajal sisserännanute ja nende järeltulijate kodakondsuse puudumisele on juurde tekkimas uus rühm teiste riikide kodanikest püsielanikke. Sisserände tulemusena muutub Eesti rahvusvaheliseks ja elanike kodakondsuskuuluvus mitmekesistub veelgi. See toob kaasa eespool tõstatatud õiguslikud küsimused kodanike ja pikaajaliste elanike erinevatest õigustest ning kohustustest riigi ees. Püsielanike õiguste erinevuste hoidmine pikaajaliselt aga ei toeta demokraatia arengut. Kodakondsus on ka ühist riigiidentiteeti loov institutsioon, seega takistab kodakondsuse puudumine rahvuse arengut ja ühiskondliku sidususe kujunemist. Ühiskonda jäävad identiteedilõhe ja õiguslik lõhe, mis tekitab raskusi nii ühtse *dēmos*'ena toimimiseks kui ka majanduslikuks ja sotsiaalseks arenguks.

Mida kõnealuses olukorras teha, et demokraatlik valitsemiskord toimiks õiglaselt? Nagu peatüki alguses märgiti, on 21. sajandi rändeprotsessid esitanud väljakutse traditsioonilisele käsitlusele sellest, kuidas on omavahel seotud kodakondsus, residentsus ja poliitilised õigused. Põhimõtteliselt on kaks võimalust, kuidas kohandada suveräänse demokraatliku kodanike juhitava riigi ideed muutunud olukorda arvestades: 1) jätta alles arusaam, et poliitiline kogukond ja rahvusriik peavad kokku langema ning sellest lähtuvalt laiendada poliitilisi õigusi kõigile riigi territooriumil mitmendat põlve elavatele püsielanikele või 2) muuta oma arusaama poliitilise kogukonna piiridest, mis ei kattu üheselt rahvusriigi piiridega ja kattuvad sageli teiste rahvusriikide piiridega (Bauböck 2005: 686). See tähendab, et osa Eestist elab kodanikena mujal teiste rahvusriikide territooriumil. Eesti puhul tähendaks viimane variant *status quo* säilitamist kodakondsusseaduses, kus kodakondsus pärandatakse vanematelt lastele. Muutunud olukord nõuab siiski arusaama muutmist, sest Eesti riigi arenguid mõjutavad inimesed, kes ei ela ise püsivalt Eestis ega pruugi enam olla Eestiga seotud.

Esimene variant tähendab, et peale sotsiaalsete ja ühiskondlike õiguste tuleb püsielanikele anda ka poliitilised õigused või kehtestada kodakondsusseaduses põhimõte *ius soli* ja lubada sünnijärgne topeltkodakondsus. See poliitiline valik tähendab muidugi üsna põhimõttelist Eesti senise kodakondsuspoliitika muutmist. Kuigi nii mõnedki Euroopa riigid on läinud viimastel kümnenditel printsiibi *ius soli* või poliitiliste õiguste laiendamise teed (nt Saksamaa, Rootsi), on Eesti senised koalitsioonivalitsused järjepanu kinnitanud, et Eesti kodakondsusseaduse aluspõhimõtteid ei muudeta.

Viidatud allikad

Bauböck, R., (2005). Expansive Citizenship: Voting beyond Territory and Membership. PS: *PS: Political Science and Politics*, Vol 38, No 4, pp. 683–687.

Benhabib, S., (2005). Borers, Boundaries, and Citizenship. PS: *Political Science and Politics*, Vol 38, No 4, pp. 673–677.

EIM 2008. Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring. Integratsiooni Sihtasutus ja Rahvastikuministri Büroo. Saadaval: http://www.meis.ee/raamatukogu?book_id=196.

EIM 2015. Eesti ühiskonna lõimumismonitooring 2015. Balti Uuringute Instituut ja Kultuuriministeerium. Saadaval: http://www.kul.ee/et/eesti-uhiskonna-loimumismonitooring-2015.

Gellner, Ernst (1983). *Nations and Nationalism*. Cornell University Press.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class And Other Essays*. Cambridge: University Press.

MIPEX 2015. *Migrant Integration Policy Index. Access to Nationality*. Saadaval: http://www.mipex.eu/access-nationality.

Kasutatud statistilised andmed

OECD statistika andmebaas mittekodanike kohta riikide kaupa: http://stats.oecd.org/.

PPA. Politsei- ja Piirivalveameti andmed rahvastikuregistri põhjal. Andmed saadud novembris 2016 autori päringu alusel.

Statistikaameti andmebaas: rändestatistika ja rahvaloendused.