

## EESTI JA LÄTI KODAKONDSUSPOLIITIKA VÕRDLUS TAASISEISESVUSAJAL

Tõnis Saarts

### 1. Sissejuhatus

Läti ja Eesti kodakondsus- ja vähemuspoliitikat peetakse üsna sarnasteks. Postkommunistlikus ruumis esindavad mõlemad restitutsioonimudelid, kus kodanikkond defineeriti sõjaeelsete vabariikide kodanikkonna põhjal (Brubaker 1991). Ülejäänuid elanikke, kes polnud sõjaeelsete vabariikide kodanikke või nende järeltulijad, määratleti välismaalastena. Kuigi Läti ja Eesti kodakondsuspoliitika ja kodakondsusalane seadusandlus on võrdlemisi sarnased, on mõlema riigi kodakondsuspoliitika olnud olulistest nüanssides siiski üsna erinev.

Eesti ja Läti kodakondsus- ja vähemuspoliitikat on vaadelnud mitmed autorid (Melvin 2000, Galbreath 2005, Pettai 2001a, Budryte 2005, Barrington 1995 jt.). Samas on võrdlevaid analüütilisi käsitlusi üsna vähe. Enamasti kirjeldatakse mõlemat juhtumit eraldi, tuuakse alles lõpus välja mõned üksikud sarnased ja eristuvad jooned. Põhjalikumad ja analüütilised võrdlused pole seni tehtud. Antud töö eesmärgiks ongi see lünk täita.

Võrdlevanalüüsiks kasutan raamistikku, mille parameetriteks on järgmised uurimisküsimused.

1. Kui erinevad/sarnased on olnud mõlema riigi kodakondsuspoliitika kujunemise põhijooned?
2. Kui erinev/sarnane on olnud mõlema riigi kodakondsusalane seadusandlus?
3. Kas Eesti kodakondsuspoliitika on olnud liberaalsem või inklusiivsem kui Läti oma või võib neid ranguselt pidada enamvähem võrdseteks?
4. Kuivõrd on mõjutanud mõlema riigi kodakondsuspoliitika kujunemist nende riikide erinev ajaloolis-demograafiline taust?
5. Milline on olnud välistoimijate ja rahvusvaheliste organisatsioonide mõju kodakondsuspoliitikale, kas see on olnud riigiti erinev?
6. Milline on olnud venekeelse elanikkonna roll kodakondsuspoliitika kujunemisel. Kas nad on Lätis olnud mõjukamad kui Eestis?

Keskendun esimesele kolmele uurimisküsimusele, kuna just siin tulevad esile põhilised eristuvad jooned, mida oleks huvitav põhjalikumalt lahata.

Analüüsis on peatähelepanu ennekõike **poliitika kujunemise protsessil ja kodakondsuspoliitika kujunemise põhijoontel**. Kuigi vaadatakse ka kodakondsusalase seadusandluse sisu, siiski väga põhjalikku ja läbivat juriidilist analüüsi ei tehta.

Käsitlen kodakondsuspoliitikat mitte ainult naturalisatsiooniseadusandluse mõttes, vaid seotuna laiema vähemus- ja rahvuspoliitikaga. Kuigi põhifookus on kodakondsuspoliitikal, teen ka viiteid keele- ja integratsioonipoliitikale, kuna neid mainimata pole võimalik Läti ja Eesti kodakondsuspoliitika põhijooni mõista. Ka tänapäeva kodakondsuse ja kodakondsuspoliitika teoorias seostatakse kodakondsust järjest enam selliste märksõnadega nagu multikultuursus, vähemuste õigused, immigratsioon jne (vt. Aleinikoff ja Klusmeyer 2002, Bauböck 1998, Kymlicka ja Norman 2000, Castles ja Davidson 2000, Kymlicka 2002 jne). Nagu märgivad Will Kymlicka ja Wayne Norman (2000: 17): "Vähemuste õigusi pole oluline vaadelda vaid riigi stabiilsuse seisukohast, vaid küsimus on kodakondsuse enda kvaliteedis."

Artikkel on jaotatud nelja suuremasse ossa:

Esimeses osas esitan postkommunistliku ruumi kodakondsuspoliitika üldmudelid, kujundades edasisele analüüsile laiema konteksti.

Teises osas vaatlen üldiselt nii Eesti kui Läti kodakondsuspoliitika kujunemise üldjooni ja seda eraldi peatükkides, tuues välja põhilised sündmused ja seadusaktid, mis on antud riikide kodakondsuspoliitika kujunemise loos olulised.

Kolmandas osas viin otsad kokku ja analüüsin mõlema riigi kodakondsuspoliitika sarnasusi ja erinevusi, keskendudes just erinevustele, püüdes välja tuua ka seletusi, millest sellised lahknevad arengud on olnud tingitud. Tulemused on koondatud Eesti ja Läti kodakondsuspoliitika olulisemaid erinevusi üldistavasse tabelisse.

Kokkuvõttes arutlen analüüsi tulemuste üle ja toon välja üldised järeldused.

## **2. Kodakondsuspoliitika üldmudelid postkommunistlikus ruumis**

Kodakondsuspoliitikat võib mõista kitsamas ja laiemas tähenduses. Kitsamalt kodanike ringi määratlemise poliitikana. Laiemalt erinevate kodanikeõiguste andmise poliitikana, kusjuures viimased võivad olla poliitilised, ühiskondlikud (*civil rights*), sotsiaalsed, majanduslikud, kultuurilised (Aleinikoff ja Klusmeyer 2002, Castles ja Davidson 2000, Turner 2001).

Antud analüüsis vaatlen kodakondsuspoliitikat kodanike ringi määratlemise poliitikana, keskendudes ka poliitilistele ja tsiviilõigustele ning viidates ka teatud kultuurilistele õigustele (keelepoliitika). Välja aga jätan täielikult sotsiaalse kodakondsuse bloki, kuna see nõuaks mahukamat analüüsi.

R. Brubaker on analüüsinud kodakondsuspoliitilisi valikud endise NLSVL ruumis. Ta näeb kodakondsuspoliitikat endise NSVL aladel „rahvust ülesehitava poliitika” (*nationalizing policy*) osana, mille eesmärgiks oli paika panna poliitilised jõuvahekorrad erinevate rahvuste vahel ja kindlustada vajadusel enamusrahvuse positsioon (Brubaker 1991, 1997). Erinevad riigid kasutasid selleks inklusiivsemaid ja eksklusiivsemaid kodakondsuspoliitika variante. Üldiselt eristab ta kolme mudelit.

- *Uue riigi mudel*, kus antud riigi kodakondsuse said kõik riigis püsivalt elavad inimesed (v.a. need kel polnud juba mõne teise riigi kodakondsust). Seda mudelit kasutasid kõik NSVL lagunemise järel iseseisvunud riigid, va Balti riigid.
- *Restitutsioonimudel*, kus kodanikkond defineeriti sisuliselt sõjajärelsete vabariikide kodanikkonna põhjal. Ülejäänuid, kes polnud sõjajärelsete vabariikide kodanikud või nende järeltulijad, määratleti välismaalastena. Antud mudelit kasutasid Eesti ja Läti.
- *Kombineeritud ehk segamudel*, kus ühendatakse restitutsioonimudel ja uue riigi mudel. Põhiosa kodanikkonnast määratletakse restitutsiooniprintsiipi kasutades, kuid lisaks sellele saab teatud tingimustel kodakondsuse ka ülejäänud osa riigi elanikkonnast. Kehtestatakse kindel ajavahemik, mille jooksul nad saavad soodustatud naturalisatsioonitingimustel või üldse nendeta kodakondsust taotleda. Antud mudelit kasutas Leedu.

Seega Brubakeri järgi kuuluvad nii Läti kui Eesti mõlemad restitutsioonimudeli alla. See teebki nende kodakondsuspoliitika põhiolemuselt üsna sarnaseks. Nii Lätis kui Eestis sätestasid kodakondsusseadused, et kodakondsuse saavad automaatselt vaid need, kes olid enne 17. juunit 1940 Eesti või Läti Vabariigi kodanikud ja ka nende järglased (Budryte 2005, Ruutsoo 1998). Ülejäänud 400 000 (Eesti puhul) ja 740 000 (Läti puhul), põhiliselt Nõukogude ajal neisse riikidesse saabunud immigranti muutusid kodakondsuseta isikuteks (Daatland ja Svege 2001, Södergren 2001).

Kuigi Läti ja Eesti kuuluvad ühe mudeli alla, jäävad siiski alles erinevused olulistes nüanssides ja neid järgnevalt analüüsingi.

### 3. Eesti kodakondsuspoliitika kujunemine

**1989 jaanuaris** võeti vastu **keeleseadus**, mis deklareeris, et ENSV riigikeeleks on eesti keel ning sama aasta juulis kehtestati ka täpsemad keelenõuded kõrgematel ametikohtadel töötavatele ametnikele ja teenistujatele, kelle töö nõudis tihedamat suhtlust igapäevatasandil (riigiametnikud, meditsiinitöötajad, politsei jne). Seaduse eesmärk oli järkjärguliselt tõsta eesti keele sotsiaalset tähtsust ühiskonnas ja minna üle riigis eestikeelsele asjaajamisele (vt. Hallik 2002).

**1990 märtsis** toimunud **Eesti Kongressi** valimistel piirati valijaskonda esimest korda sõjaeelse Eesti Vabariigi kodanike ja nende järeltulijatega. See oli esimene märk, et Eesti võib valida kodakondsuse reguleerimisel restitutsioonitee ja Eesti Kongress asus ka sellest lähtudes välja töötama Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõtteid. Radikaalsemalt meelestatud Eesti Kongress asus end vastandama, seni iseseisvusliikumist vedanud palju mõõdukamale Rahvarindele.

**1991 suvel** hakati Ülemnõukogus Rahvarinde poolt ette valmistama kodakondsusseadust, mille järgi anti mittekodanikele võimalus ilma naturaliseerimise tingimusteta saada kodakondsus kuue kuu kuni aasta jooksul (Ruutsoo 1998). Seega oldi valmis kasutama sisuliselt segamudelit (nn Leedu tee). See tekitas aga terava vastasseisu Eesti Kongressiga.

**1991 augustis** toimus Eesti taasiseseisvumine. Kohe pärast iseseisvumist keelustati Interrinne ja Töökollektiivide Ühendnõukogu kui põhiliselt just impeeriumimeelse vene elanikkonna osa õiguste eest võidelnud organisatsioonid. See sisuliselt disorganiseeris venekeelse kogukonna ja võimaldas läbi viia suhteliselt radikaalsemaid otsuseid, kartmata organiseeritud vastupanu.

**1991 novembris** võttis Ülemnõukogu vastu 1938 a. **kodakondsusseaduse**, mis oli oma olemuselt restitutsioonimudelil põhinev. Rahvarinde projekt segavariandist ei leidnud toetust. Vastuvõetud kodakondsusseadus võimaldas saada kodakondsuse vaid neil, kes olid enne 17. juunit 1940 Eesti Vabariigi kodanikud, ning nende järglastel. Sätestati, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotleja peab oskama eesti keelt, andma lojaalsusvande, paiksustsensus jäi kahe aasta peale (alates 30. märtsist 1990). Seadus määratles ka, et naturalisatsioonikorras pole kodakondsust võimalik taotleda välisriigi luureorganisatsioonide (KGB) töötajatel, välisriigi (NSVL, Venemaa) tegevteenistuses olevatel sõjaväelastel, kohtulikku karistust kandnud ja legaalselt sissetulekut mitte-omavatel inimestel. Seadus ei lubanud ka omandada topeltkodakondsust.

**1992 juunis** võeti vastu **põhiseadus**, mis sätestas muuhulgas, et mittekodanikel on Eestis kõik inim-, tsiviil- ning sotsiaalsed õigused, mis ka kodanikel. Põhiseadus piiras mittekodanike vabadusi vaid kolmes aspektis: valida Riigikogu, kuuluda erakondadesse ja olla valitud kohalikesse võimuorganitesse.

**1992 septembris** toimusidki esimesed taasiseseisvunud Eesti parlamendi-valimised. Valimised võitsid Isamaa ja ERSP, kes olid tuntud oma radikaalsema suhtumisega kodakondsus- ja rahvuspoliitikasse, deklareerides valimistel avalikult, et toetavad nõukogudeaegsete immigrandide repatrieerimist (Hallik 2002).

**1993** tähistab **OSCE** ja Euroopa Nõukogu aktiivse missiooni algust Eestis. Just need organisatsioonid tegid edaspidi mitmeid parandusi Eesti kodakondsus- ja rahvuspoliitikaalasesse seadusandluse, muutes mitmeid nõudeid pehmemaks. Näiteks, kui 1993. a. veebruaris võeti vastu kodakondsuse taotlejatele esitatavate eesti keele nõuete seadus, siis just OSCE nõudmisel muudeti keelenõuded palju leebemaks (Sarv 2002).

**1993 mais** võeti vastu **kohalike volikogude valimise seadus**, mille järgi anti mittekodanikele, kes on 5 aastat antud omavalitsuse territooriumil elanud, õigus hääletada kohalikke volikogusid.

**1993 juunis** võeti vastu **välismaalaste seadus**. Kuna seadus tekitas venekeelses elanikkonnas ulatuslikke proteste Ida Virumaal (Sarv 2002) ja selle jõustumine ähvardas destabiliseerida olukorda Eestis, siis keeldus president Lennart Meri seaduse välja kuulutamisest ning saatis selle ekspertiisi OSCE-sse ja Euroopa Nõukokku (Korhonen 2004). Peale mõningaid parandusi kuulutas Riigikogu selle siiski välja.

Välismaalaste seadus nägi ette, et kõik enne 1990. a. 1. juulit Eestisse saabunud isikud on välismaalased ning võivad Eestis viibida vaid elamisloa alusel. Neid, kes pole elamisluba kahe aasta jooksul peale seaduse jõustumist taotlenud, on seaduse järgi õigus Eestist välja saata (Wigandt 1995). Elamislubade taotlemise tähtajaks seati esialgu 12. juuli 1994. Elamisluba ei olnud õigust saada kohtulikult karistatud inimestel (üle aasta vabaduse kaotust), võõrriigi julgeoleku teenistuses töötanud või töötavatel inimestel ja nende pereliikmetel, võõrriigi tegevteenistuses või juba erus olevatel karjäärisejaväelastel ja nende pereliikmetel. Elamisloast võis keelduda, kui taotleja oli astunud Eesti põhiseadusliku korra vastu. (Wiegandt 1995:131, Sarv 2002)

Elamisloa taotlejal pidi olema püsiv legaalne sissetulek. Seadus nägi ette, et väljaantavad elamisload on *ajutised* ja kehtivad vaid 5 aastat, kusjuures ajutise elamisloa puhul tuli eraldi taotleda ka tööloa. Seaduse varjatud ees-

märgiks oli aga tegelikult anda muukeelsele elanikkonnale selge sõnum, et neid ei soovita sellesse riiki ja läbi kunstlikult tekitatud bürokraatia kadali- pu ja ebakindlustunde süvendamise, sundida neid vabatahtlikult repatriee- ruma. Kui oleks olnud poliitiline tahe, oleks saanud anda neile kohe ajuti- sed elamisload ja välismaalase passi. Valitsus ei teinud aga esialgu midagi, et teha välismaalaste passist universaalne isikuttõendav dokument (Sarv 2002). Selle asemel hakati hoopis väljastama ajutisi reisidokumente. See oli ka üks põhjusi miks paljud mitte-kodanikud võtsid vene kodakondsuse, et saaks lihtsalt vabalt reisida.

**1995 jaanuaris** võeti Riigikogus vastu **uus kodakondsuseadus**. Seadus tõstis senise 2-aastase paiksustsensuse 5 aastale. Veel täpsustati kodakond- suse kaotamise ja topeltkodakondsusega<sup>1</sup> seotud küsimusi, võimaldades topeltkodakondsust väliseestlastele (Barrington 1995). Olulisim oli siiski, et seaduse järgi pidi naturalisatsiooni korras kodakondsuse taotleja lisaks keeletestile läbima nüüd ka Eesti põhiseaduse ja kodakondsuseaduse tundmise eksami (ibid.).

**Elamislubade** taotlemise protsess venis üsna pikaks, kuna mitte-eestlased lihtsalt otsustasid protestiks eirata seatud tähtaegu ja neid tuli veel kahel korral pikendada (1995, 1996). 1996. a. juuniks oli siiski valdav enamus mittekodanike elamisloa saanud (Ruutsoo 1998). Kogu protsess sai aga lõp- liku punkti alles 1997. a. sügisel, kui OSCE nõudel otsustati ajutised elamis- load vahetada püsivate vastu (Sarv 2002).

**1996 jaanuaris** hakati lõpuks välja andma ka **välismaalaste passe**.

**1997** otsustab Riigikogu viia **venekeelsed koolid** üle eestikeelsele õppele aastaks 2008. Esialgne selleteemaline otsus võeti vastu juba 1993, siis oli tähtaeg aasta 2000. Kuna tähtaeg tundus ebarealistlik, lükatigi see edasi (vt. Galbreath 2005).

**1998 veebruaris** võtab valitsus vastu ametliku **integratsiooniprogrammi**. See kuulutas olulist paradigmanihet Eesti poliitikas. Senine väljatõrjumise või eraldamise strateegia asendub integratsioonistrateegiaga ja multikul- tuursuse tunnustamisega. Lisaks keeleõppe tõhustamisele ja sotsiaalma- janduslikule integratsioonile on Eesti integratsioonistrateegias väga oluline koht ka poliitilisel integratsioonil, mille eesmärk on aidata järjest rohkema- tel mitte-eestlastel saada Eesti kodakondsust, seega vähendada mittekoda- nike arvu Eestis (vt. Vetik 2002).

1 Topeltkodakondsuse probleem pole Eesti seadustes siiani leidnud täielikku lahendust. Nimelt ei luba põhiseadus etnilistelt eestlastel võtta ära Eesti kodakondsust. Kui nüüd sünnijärgne Eesti kodanik astub mõne teise riigi kodakondsusse, puudub mehhanism, mis teda sunniks samal ajal Eesti kodakondsusest loobuma (vt. Kalev, Ruutsoo 2004).

**1998 detsembris** võtab Riigikogu OSCE ja ka Euroopa Liidu survel vastu **kodakondsusseaduse paranduse**, mille järgi kõik Eestis pärast 1992 a. 26 veebruari sündinud lapsed, kelle vanemad ei ole mõne teise riigi kodanikud, saavad ilma naturalisatsioonita Eesti kodakondsuse. Kodakondsust võivad lapsele taotleda ka tema vanemad, kui laps on alla 15-aastane ja vanemad on taotlemise hetkeks Eestis püsivalt elanud vähemalt 5 aastat. Seega, kodakondsus antakse Eestis sündinud lastele, kes muidu jääkski kodakondsuseta. Tegemist on olulise nihkega Eesti kodakondsuspoliitikas, kuna esmakordselt astub *ius sanguinis* printsiibi kõrvale ka osaline *ius soli* printsiip (Kalev, Ruutsoo 2004).

**1998 veebruaris** kehtestati eesti **keele oskuse nõuded** kandidaatidele kohalikel valimistel ja hiljem ka Riigikogu kandidaatidele. OSCE survel vastavad keelenõuded 2001 kaotati (Sarv 2002).

**1999 veebruaris** võeti vastu **keeleseaduse parandus**, mis nõudis eesti keele oskust ka erasektoris, juhul kui tegemist on teenindamist ja kommunikatsiooni nõudva tööga. Euroopa Liidu survel loobuti vastavatest piirangutest erasektori osas samuti 2001 (Galbreath 2005).

#### **4. Läti kodakondsuspoliitika kujunemine**

Algatuseks mõningad taustamärkused, mis Lätit Eestist just ajaloolis-demograafilise olukorra poolest eristab.

1. Lätis on venekeelne kogukond arvukam, kui Eestis. Eestis moodustas põlisrahvus 1989. aastal 62% elanikkonnast, Lätis ainult 52% (Melvin 2000). Praegu on arvud vastavalt 68,6% ja 58, 8%. (Latvias Statistika 2008, Hallik 2002). Mõlemas riigis oskas 1989 põlisrahva keelt vaid u. 20% sisserännanutest (Hallik 2002, Budryte 2005). Seega keelesituatsioon on olnud sarnane.
2. Läti vene kogukond on sügavamate ajalooliste juurtega, kui Eestis (Pet-tai 2001b, Södergren 2001). Juba enne II maailmasõda elas Lätis arvukam vene kogukond kui Eestis.
3. Läti vene kogukond pole ka niivõrd tugevalt kontsentreeritud ühte riigi piirkonda nagu Eestis, kus selleks on Ida-Virumaa. Venekeelne elanikkond on küll väga arvukas Riias ja Daugavpilsis ümbruses, kuid Ida-Virumaa-sugust enklaavi Lätis pole (Budryte 2005). Muukeelne elanikkond on rohkem hajutatud.

Järgnevalt lühike ülevaade Läti kodakondsuspoliitika kujunemisest.

**1989** vastu võetud **keeleseadus** sätestas, et Läti keelel on *võrdne* staatus vene keelega (võrdle Eestiga, kus sellest tehti kohe riigikeel). Anti 3 a. üle-



minekuperiood, mille käigus pidi avalik teenistus muutuma lätikeelseks (Galbreath 2005).

**1990. aastaks** olid Lätis välja kujunenud 3 kaalukat poliitilist jõudu, kes edaspidistes sündmustes põhirolli mängisid. Need olid: **Läti Kongress**, kes esialgu üldse keeldus nõukogudeaegsetele immigratidele kodakondsust andmast, **Läti Rahvarinne**, kes oli liberaalsematel seisukohtadel ja lubas tunduvalt inklusiivsemat lähenemist ning lõpuks Interliikumine, kes soovis nullvarianti (Budryte 2005, Melvin 2000, Galbreath 2005). Nagu eespool mainitud, võis ka Eestis kohata sarnaste jõudude mustrit.

1991. a. 21. augustil kuulutatakse välja Läti iseseisvus.

**1991 oktoobris** võtab Läti Ülemnõukogu vastu **resolutsiooni Läti kodakondsuse taastamise kohta**. Kuigi resolutsioon ei tähenda veel kodakondsusseadust, vaid toob välja vaid üldpõhimõtted, seab ta kodakondsuspoliitika aluseks *ius sanguinis* printsiibi ja restitutsioonimudeli. Resolutsiooni järgi saavad Läti kodakondsuse vaid need, kellel oli Läti kodakondsus enne 17 juunit 1940 ja nende järglased. Ülejäänutel lubatakse kodakondsust taotleda naturalisatsiooni korras alates 1992. aastast (Budryte 2005, Galbreath 2005).

1991–1994 kestab nn **vaheperiood**, kus käivad aktiivsed vaidlused kodakondsusseaduse üle. Rahvarinne püüdis balansseerida rahvuslaste ja venekelse kogukonna ootuste vahel, toetades küll restitutsiooniprintsiipi, kuid lubades siiski üsna liberaalseid naturalisatsiooninõudeid (Budryte 2005, Galbreath 2005). Kongressist väljakasvanud Isamaale ja Vabadusele (*For Fatherland and Freedom*) ja Läti Iseseisvusliikumine (*Latvian National Independence Movement*) soovisid aga ranget kvootide süsteemi, mille järgi oleks garanteeritud, et lätlaste osa kodanikkonnas ei langeks alla 75% (Budryte 2005). Samuti rääkisid antud radikaalsemad rahvuslikud jõud ametlikult nõukogude-aegsete immigrantide repatrieerimise vajadusest (nagu Eestiski). Rahvarindele oli kvootide süsteem vastuvõtmatu, kuigi samas oli Rahvarindes ja hiljem Läti Tees (*Latvian Way*) ka radikaalsemaid hääli, mis samuti nõudsid nõukogudeaegsete immigrantide repatrieerimist ja üsna rangeid naturalisatsioonireegleid (Budryte 2005).

**1993 juunis** taasjõustub Seimi otsusega Läti 1922 .a. **põhiseadus**. Põhiseadus tagab muuhulgas ka mitte-kodanikele kõik inimõigused ja sotsiaalsed õigused (töötü ja haiguskindlustus, liikumisvabadus, vanaduspensioni jne).

**1993** alustab Lätis **OSCE** missioon (Ikstens 2005).

**1994. juulis** võetakse lõpuks vastu **kodakondsusseadus**. Seaduse järgi saavad kodakondsuse automaatselt sõdadevahelise Läti kodanikud ja nende



järglased nagu oli juttu ka 1991. a. resolutsioonis. Naturalisatsiooni korras taotlejatele esitatakse aga võrdlemisi karmid tingimused: jõustub nn. akende süsteem (*windows system*), mis on kompromissiks rahvuslaste ja Rahvarinde vahel, kellest esimesed toetasid rangeid kvoote. Esimeses seadusevariandis olidki kvoodid siiski sees. Selle järgi ei tohtinud kodakondsust anda aastas enamale kui 0,1% Läti kodanike üldarvust, ehk u. 2000-le inimesele (Runcis 1999). Kuid president Guntis Ulmanis keeldus seadust välja kuulutamast ja järgmises variandis asendati kvoodid nn. "akende süsteemiga" (Galbreath 2005). Oma osa oli kvootide kaotamisel ka OSCE-l (kes avaldas jõuliselt survet liberaalsema kodakondsusseaduse vastuvõtuks) ja Euroopa Nõukogul (Lätile lubati liikmelisust juhul, kui kvoote ei kehtestata). Kardeti ka, et liiga range kodakondsusseadus tekitab rahutusi, millesse sekkub veel Lätis olev Vene armee<sup>2</sup> (Budryte 2005, Ikstens 2005).

„Akende süsteemi” järgi ei saanud kodakondsust korraga taotleda mitte kõik mitte-kodanikud, vaid kodakondsuse andmisel arvestatakse sünnikoha ja vanusega. Eri aastatel said kodakondsust taotleda erinevad elanikkonnarühmad. 1995. a. lubati kodakondsust taotleda vaid neil, kelle pereliikmed omasid juba kodakondsust (olid abielus näiteks Läti kodanikega). 1996-2000 lubati kodakondsust taotleda vaid Lätis sündinud mittekodanikel, kusjuures 1996. a. said taotleda vaid 16-20-aastased, 1997. a. 20-25-aastased jne. Alles aastast 2001 said kodakondsust taotlema hakata väljaspool Lätit sündinud mittekodanikud (see: Galbreath 2005, Budryte 2005). Lisaks akende süsteemile nõuti naturalisatsiooni korras taotlejatelt ka 5 a. paiksustsensust (alates 4. mai 1990), läti keele oskust, legaalsel sissetulekut, lojaalsusvannet Läti riigile, Läti ajaloo, hümni ja põhiseaduse aluspõhimõtete tundmist (Citizenship Law of Latvia 1998, paragrahvid 11-12; Budryte 2005).

Nii nagu Eestiski ei lubatud kodakondsust taotleda endistel KGB teenistuses olnutel, erusõjaväelastel või Vene Föderatsiooni tegevteenistuses olevatel sõjaväelastel ja neil, kes olid tegutsenud Läti põhiseadusliku riigikorra vastu või levitanud fašistlikke, kommunistlikke ja muid totalitaarsete ideoloogiatega seotud või rahvustevahelist vaenu õhutavaid ideid (Citizenship Law of Latvia 1998, paragrahv 11). Eialgu kavatseti naturalisatsiooniga algust teha 6 kuud peale seaduse jõustumist, kuid OSCE survele lühendati seda 3 kuule ja vähendati poole võrra ka taotlemiseks makstavat riigilõivu (Galbreath 2005).

Seadus reguleeris ka topeltkodakondsuse küsimust. Nimelt nõudis see välislätlastelt, et nad registreeriks end Läti kodanikeks enne 1995. a. 1. juunit.

2 Üheks peapõhjuseks, miks kodakondsusseadusega nii pikalt viivitati, peetaksegi vene vägede kohalolekut. Siiski ei saanud lõpmatult venitada ja seadus võeti vastu mõned kuud enne vägede lahkumist 31. augustil 1994 (Budryte 2005, Galbreath 2005, Melvin 2000).

Sellisel juhul võisid nad säilitada ka asukohariigi kodakondsuse (seega topeltkodakondsus). Hiljem registreerinud pidid teisest kodakondsusest lahti ütleva (Citizenship Law of Latvia 1998, Transitional provisions 1)

**1995 aprillis** võetakse vastu **seadus, mis reguleeris nende endiste NSVL-i kodanike staatust, kes pole veel Läti kodanikud** (sisuliselt välismaalaste seaduse Läti variant). Neile anti *alalised* elamisloa, kujuures tagati ka liikumisvabadus ja kaitse riigist sunniviisilise väljasaatmise eest. Peagi hakati väljastama välismaalaste passe (Södergren 2001, Budryte 2005).

1998 jaanuarist maini võetakse vastu terve rida mittekodanike õiguslikku olukorda parandavaid seadusi. Näiteks ei pidanud nad enam tööameti end töötuks registreerides tõestama läti keele oskust (vt. Budryte 2005).

Kuna naturalisatsioonitempo oli tänu akende süsteemile ülimalt aeglane (näiteks 1996. a. naturaliseerus vaid 3016 ja 1997. a. 2992 inimest, vt tabel 1), siis 1997 algab diskussioon kodakondsusseaduse liberaliseerimise üle. Ettepaneku anda kodakondsus Lätis peale iseseisvumist sündinud kodakondsuseta lastele (*stateless children*) teeb venekeelseid elanikke esindav Rahvusliku Harmoonia Partei (*National Harmony Party*). Ettepanek lükkatakse tagasi. 1998 hakkab sama nõudma ka OSCE ja EL, nõudes lisaks ka „akende süsteemi” kaotamist, lihtsustatud keelenõudeid üle 65 aastastele taotlejatele. (Pettai 2001a, Galbreath 2005, Ikstens 2005). Paistis, et kodakondsusseadusest saab peamine takistus Läti Eurointegratsioonile. Lisaks sellele toimuvad venekeelse vähemuse demonstratsioonid ettepaneku toetuseks ning jõulist survet avaldab ka Venemaa (Galbreath 2005).

Ka president Ulmanis soovib järgida rahvusvahelisi standardeid ja seadusemuudatus vastu võtta. Esialgu kukub ettepanek Seimis läbi, kuid välismaine surve paneb Läti Teed ja Saimnieksi (kes olid esialgu konservatiivsemalt meelestatud) seadusmuudatust toetama (Galbreath 2005, Pettai 2001a). Vastu on rahvuslik Isamaale ja Vabadusele (Läti Kongressist välja kasvanud). Pärast pikki läbirääkimisi võetakse mais 1998 vastu otsus kaotada „akende süsteem” ja anda kodakondsus Lätis peale iseseisvumist sündinud lastele, kuid jääb kehtima nõue, et lapsed peavad ootama kuni 16. eluaastani ja ikkagi läbima keeletesti (Isamaale ja Vabadusele nõue). Nii president, kui OSCE avaldavad survet ja asi tuleb uuesti arutlusele (Galbreath 2005). Lõpuks, **juunis 1998** võetakse vastu **kodakondsusseaduse parandus**, mille järgi saavad kõik Lätis peale 21.08. 1991 aastat sündinud lapsed, kelle mõlemad vanemad pole mõne muu riigi kodanikud, Läti kodakondsuse. Kuni lapse 15-aastaseks saamiseni võivad avalduse teha ka lapse vanemad. Laps peab elama püsivalt Lätis ja vanematele esitati paiksustsensuseks 5 aastat (Budryte 2005; Galbreath 2005; Citizenship Law of Latvia 1998, paragrahv 3.1). Mingeid keelenõudeid taotlejatele enam ei esitata.

Samuti jääb antud 1998 juunis vastuvõetud otsusega jõusse „akende süsteemi” kaotamine ja lihtsustatud keelenõuded üle 65-aastastele taotlejatele.

Isamaa ja Vabadusele pöördub presidendi poole ja nõuab kodakondsusseaduse paranduse osas referendumit, kuna on veendunud, et ilma keelenõueteta ei saa kodakondust anda. Partei kogub 130 000 allkirja referendumi toimumiseks (Budryte 2005). 3. oktoobril 1998 toimub **referendum**, kus häältega 53% poolt ja 45% vastu läheb kodakondsusseaduse parandus läbi ja sellega ka kogu aasta kestnud võitlus lõppeb.

**1998 septembris** võetakse vastu ametlik **integratsiooniprogramm**, mis tähistab ka Lätis olulist paradigmanihet rahvuspoliitikas.

**1998** vastu võetud **haridusseadus** aga näeb ette, et kõik Läti riiklikud keskkoolid peavad minema üle lätikeelsele õppele 2004. aastaks (see ei kehtinud põhikoolide ja erakoolide osas).

**1999 veebruaris** hakatakse reaktsioonina kodakondsusseaduse parandamisele parlamendis arutama **uut keelseadust**, mille eesmärgiks on läti keele staatuse tugevdamine. Seaduseelnõu nõudis läti keele oskust ka erasektoris töötajatel ja pani tööandjate kohustuse seda kontrollida. Kuna venekeelne elanikkond kartis, et selle alusel algab massiline vallandamine, tekitas see jõulise protestilaine (Budryte 2005). Seaduse vastu olid nii OSCE, EL kui ka lahkuv president Ulmanis. Äsja ametisse saanud president Vaira-Vike Freiberga pani seadusele isegi veto, kui see Seimis läbi läks. OSCE, EL-i ja presidendi surve tehti seadusesse parandusi ja keeleoskuse nõuded kehtestati vaid jõu- ja julgeolekustruktuuride töötajatele (Galbreath 2005, Pettai 2001a, Ikstens 2005).

**2001 veebruaris** vastu võetud **uus integratsiooniprogramm** võrdsustab gümnaasiumite Läti keele lõpueksamite keeletestiga kodakondsuse taotlemisel (Budryte 2005).

2001 lõppeb OSCE missioon Lätis (Galbreath 2005).

**2002 mais** muudab valitsus OSCE ja NATO survele (muudatust toetab ka president Freiberga) **valimisseadust**, kaotades keelenõuded parlamenti ja kohalikku volikokku ja parlamenti kandideerijatele (Budryte 2005).

**2002 aprillis** võetakse aga kompensatsiooniks vastu otsus, et kandidaadid peavad parlamendis siiski andma lojaalsusvande läti keeles ja läti keel peab olema töökeeleks nii parlamendis, kui kohalikes volikogudes (samas.).

**2004** lähevad Läti riiklikud **gümnaasiumid üle lätikeelsele õppele**, seda hoolimata vene kooliõpilaste laialdastest protestidest (Galbreath 2005).

Aasta	Eesti	Läti
1992	5 421 (neist keeleksamiga 0)	-
1993	20 370 (neist keeleksamiga 3013)	-
1994	22 370 (neist keeleksamiga 5679)	-
1995	16 672 (neist keeleksamiga 10 689)	984
1996	22 762 (neist keeleksamiga 16 740)	3 016
1997	8 124 (neist keeleksamiga 2099)	2 992
1998	9 959 (neist keeleksamiga 3236)	4 439
1999	4 534 (neist keeleksamiga 1910)	12 427
2000	3 425 (neist keeleksamiga 1297)	14 900
2001	3090 (neist keeleksamiga 1107)	10 637
2002	4 091	9 844
2003	3706	10 049
2004	6523	16 064
2005	7072	19 169
2006	4753	16 439
2007	4 228	6 826
2008	2 124	3 004

**Tabel 1.** Naturalisatsioonitempo Eestis ja Lätis.<sup>3</sup> Allikad: Hallik 2002 (Eesti); Kodakondsus ja Migratsiooniamet 2009 (Eesti); Budryte 2005: 115 (Läti); Naturalization Board of Latvia 2009 (Läti).

## 5. Eesti ja Läti kodakondsuspoliitika võrdlus

### 5.1. Sarnasused ja nende põhjused

Mõlema riigi kodakondsus- ja rahvuspoliitikas on tõepoolest üldjoontes üsna sarnased. Paljud protsessid algasid samadel aegadel, seisukohad, poliitikad ja välismõjud olid võrreldavad. Vaatlen neid punkte lähemalt, tuues välja sarnasustest kõige silmatorkavamad.

Mõlemad riigid alustasid rahvus- ja kodakondsuspoliitikaalaseid regulatsioone keeleseadustest (vastu võetud 1989), kuna just põlisrahva keele säilimine tundus olevat kõige akuutsem probleem.

<sup>3</sup> Arvude võrdlemisel tuleb arvesse võtta, et Läti venekeelne kogukond ja rahvaarv on Eestist ligi 2 korda suurem.

Mõlemas riigis olid eriti 1990. aastate alguses nii liberaalsemaid kui radikaalsemaid meeelolusid kodakondsuspoliitika valikute osas (Rahvarinded vs. Kongressid). Ka suur osa avalikust arvamusest toetas Nõukogude-aegsete immigrantide repatrieerumist. Eestis. Näiteks oli see 1992 valimised võitnud Isamaa üks valimisloosungeid (Hallik 1998). Kui Lätis arutati 1994 kodakondsusseadust, käisid parlamendi ees meelevaaldused, mis nõudsid samuti Nõukogude-aegsete immigrantide repatrieerimist (Budryte 2005). 1990. aastate teisel poolel aga hakkasid sellised seisukohad poliitika põhi-voolust kaduma.

Ka mõlema riigi kodakondsusseadused on kohati üllatavalt sarnased (5 a. paiksustsensus, keelenõuded, piirangud KGB endistele töötajatele ja erusõjaväelastele jne).

Mõlemad riigid ei tolereeri ka topeltkodakondsust, tehes erandi emigrantidele (välislätlased, väliseestlased). Kusjuures seesuguste erandite seadustamine viidi läbi üsna lähestikku ajaperioodidel (1994-1995).

Mõlemas riigis mängisid OSCE, Euroopa Nõukogu ja EL märkimisväärset rolli kodakondsus- ja rahvuspoliitika liberaliseerimisel. Kohati, eriti 1990. aastate teisel poolel, on näha, et OSCE ja EL käsitlesid Eestit ja Lätit ühtse regioonina, kus on sarnased protsessid ja probleemid. Mõlemale riigile avaldati survet 1998. aastal kodakondsuseta lastele kodakondsuse andmises, 2000. aastate alguses keeleseaduste osas jne.

Mõlemas riigis mängisid ka presidendid kriitilistel hetkedel olulist rolli, blokeerides rahvusvahelistele standartidele ja ilmselgelt rahvuslikke konflikte initsieerivaid seaduseelnõusid. Seda tegi Lennart Meri Eestis seoses välismaalaste seadusega (1993) ja Guntis Ulmanis Lätis seoses kodakondsusseadusega (1994) ja Vaira-Vike Freiberga seoses keeleseadusega (1999).

Kui vaadata mõlema riigi kodakondsus- ja rahvuspoliitika kujunemise üldist loogikat, siis see on samuti olnud väga sarnane.

- 1989–1991 on nn ettevalmistusperiood, kus formeeruvad esimesed ideed, kuidas kodakondsusküsimusi üldse lahendada. Esialgu toetavad just Rahvarinded üsna inklusiivset lähenemist. 1991 a. toimub aga mõlemas riigis selge pööre eksklusiivsema lähenemise suunas ja omaks võetakse restitutsiooniprintsiip.
- 1992–1995 võime näha nn põlisrahva hegemooniaatluste perioodi, kus kodakondsusseadustega püütakse nõukogudeaegsed immigrantid poliitikast sisuliselt välja lülitada või neid isegi lahkuma sundida (Eesti Välismaalaste seadus).

- 1995–1997 on nn *interregnum* periood, kus mõlemas riigis toimuvad teatud järelandmised (põhiliselt OSCE surve), kuid mingit paradigmanihet liberaalsema rahvuspoliitika suunas ei toimu.
- 1998–2002 võime rääkida nn. liberaliseerumisperioodist. 1998 võetakse nii Eestis kui Lätis vastu riiklikud integratsiooniprogrammid, mis tähistavad olulist paradimaatilist nihet. Samal aastal muudetakse kodakondsuspoliitika põhialused inklusiivsemaks (*ius soli* printsiip kodakondsuseta laste küsimuses). 1999–2002 karmistatakse ja siis taas jälle liberaliseeritakse valimis- ja keeleseadusi. 1999–2002 vastuvõetud valimisseaduste ja keeleseaduste sisu on mõlemas riigis üsna sarnane, samuti rahvusvaheliste organisatsioonide reaktsioon neile.

Lõpetuseks veel üks aspekt, mis on sarnane mõlemas riigis. Selleks on üsna madal naturalisatsioonitempo, mis on eriti langenud 2000. aastatel (vt tabel 1). See on kukkunud eri järsult just pärast Euroopa Liidu alalise elaniku staatuse sisseseadmist, mis toimus 2006 ja lubab valdaval enamusel Läti ja Eesti mittekodanikel kodanikega sama vabalt EL-i piires reisida. Praktiline vajadus Eesti ja Läti kodakondsuse järgi on lihtsalt vähenenud. Eriti järsk on langus olnud just Lätis. Eestis algas naturalisatsioonitempo aeglustumine tegelikult juba mõnevõrra varem.

## 5.2. Erinevused ja nende põhjused

Hoolimata eelpoolt toodud mitmetest sarnasustest on siiski mõlema riigi kodakondsus- ja rahvuspoliitika kujunemises olnud tähelepanuväärseid erisusi.

Kuigi mõlemad riigid alustasid **keeleseadustest** 1989, oli Eesti keeleseadus rangem, muutes eesti keele kui riigikeele ja nõudis üleminekut eestikeelsele asjaajamisele palju laiemates sektorites, kui see oli Lätis. Lätis anti läti keelele lihtsalt vene keelega võrdne staatus.

Kui ka üldiselt vaadata Eesti ja Läti kodakondsuspoliitika kujunemist aastatel 1990–1994, siis kõige olulisem erinevus on selles, et Eestis toimus väga selge nihe eksklusiivsema kodakondsuspoliitika suunas juba 1991, Lätis keetsid vaidlused aga 1994. aastani.

See on seletatav sellega, et Eestis oli põhiline vastuolu suhteliselt liberaalsemat kodakondsuspoliitikat toetava Rahvarinde ja märgatavalt eksklusiivsemat lähenemist toetanud Kongressi vahel. Käis selge võimuvõitlus. Selles jäi lõpuks peale Kongress, kes teostas suuresti oma kodakondsuspoliitika projekti, tõrjudes Rahvarinde kõrvale. Lätis oli aga Kongress tunduvalt nõrgem ja vastuolud olid pigem Rahvarinde enda sees, kus oli nii inklusiivsema kui eksklusiivsema lähenemise toetajaid. Kuigi 1991 asus Läti Rahvarinne ter-

vikuna Eesti omaga võrreldes kodakondsuspoliitikas vähemliberaalsetele positsioonidele (osa liikmeid rääkis isegi repatrieerimise vajadusest nagu Eestis Kongressi poliitikud), ei toonud see siiski lõplikku selgust. Ilmselt olid sisemised eriarvamused ka üks olulisi põhjusi, miks kodakondsusseaduse vastuvõtmisega nii kaua venitati. Teiseks teguriks oli muidugi kartus vene elanikkonna võimaliku reaktsiooni ees niigi kriitilisel reformide peeriidil (Budryte 2005, Galbreath 2005).

Lätis toimus seega lõplik pööre eksklusiivsema poliitika poole alles 1994. Galbreathi (2005) järgi olid selle põhjuseks muudatused elanikkonna meeleoludes, mis kaldusid pigem eksklusiivsemate lahenduste poole, ning kuna tulemas olid valimised, siis ei jäänud Läti Teel (välja kasvanud Rahvarindest 1993) suurt midagi üle. Oldi ka vähemuskoalitsioonis, mistõttu natsionalistlike jõudude toetus oli väga oluline. Lisaks kõigele ähvardas ka Euroopa Nõukogu, et ilma kodakondsusseaduseta Lätit liikmeks ei võeta (Ruutsoo 1996).

Seega, **poliitiliste jõudude konfiguratsioonid ja jõuvahekorrad** olid mõlemas riigis üsna erinevad, mis tingis ka lahknevused kodakondsuspoliitika kujunemises. Eesti protsessid olid üldiselt kiiremad. Ka näiteks naturalisatsiooniga alustati varem (Eestis 1993, Lätis alles 1995).

Järgmine silmatorkavam erinevus on seotud **venekeelse vähemuse enda rolliga** protsessis. Lätis on vene liikumised ja parteid olnud alati olnud tugevamad ja paremini organiseeritud kui Eestis (Melvin 2000, Budryte 2005, Galbreath 2005). Kuigi pärast Interliikumise keelustamist 1991 oli vene liikumine mõlemas riigis peata ja desorganiseeritud, siis Lätis toimus reaalse poliitilise mõjuga vene erakondade teke kiiremini (1993 said nad kokku 18 % kohtadest Seimis) ja nad osutusid oluliselt stabiilsemaks. Eestis hakkasid esimesed vene erakonnad tekkima alles 1994 (vt. Hallik 1998). Kui Lätis on nad saanud enamikul valimistel kuni 20% häältest, siis Eesti on olnud vene parteide lagi 6 kohta parlamendis 1995 (vt. Budryte 2005, Hallik 2002). Praegu pole Eesti parlamendis esindatud ühtegi vene parteid.

Selle põhjal võiks muidugi arvata, et Lätis mõjutasid venekeelsed parteid kodakondsusalast seadusandlust enam kui Eestis. Kuna Lätis oli rohkem jõulisi protestiaktisioone, siis väga kaudselt võis antud mõju olla mõnevõrra suurem tõesti, kuid enamik sisulisi järelandmisi saavutati ikkagi tänu OSCE või EL-i survele. See näitab, et venekeelne kogukonna arvukus või organiseeritus kodakondsuspoliitika kujunemist kuigivõrd siiski ei mõjutanud. Vastasel juhul peaks Läti kodakondsuspoliitika olema Eesti omast tunduvalt pehmem, kuid nii see pole.

Nüüd jõuamegi **kodakondsusseaduste sisu** juurde. Kui võtta arvesse ainuüksi „akende süsteemi”, siis oli Läti 1994 kodakondsusseadus ilmselgelt



karmim Eesti omast. Kuigi „akende süsteem” 1998 kaotati ja mõlemas riigis anti kodakondsuse saamise võimalus kodakondsuseta lastele, on ka praegune Läti kodakondsusseadus Eesti omast vähem liberaalne. Lätis nõutakse lisaks keelenõuetele, lojaalsusvandeale ja põhiseaduse tundmisele ka ajaloo ja hümni tundmist. Siiski, ühes punktis on Eesti kodakondsusseadus rangem, kui Läti oma: nagu eelpool mainitud saavad Lätis üle 65-aastased inimesed soodustingimustel kodakondsust (alates 1998), Eestis selliseid järelandmisi pole tehtud. Lihtsustatud keelenõuded on vaid enne 1930 sündinutele (Sarv 2002), see aga ei laiene enam ammu kõigile üle 65-aastastele inimestele.

Põhjus, miks 1994. a. Läti kodakondsusseadus oli rangem, on ilmselt ennekõike tingitud sellest, et eksistentsiaalne hirm rahvuse püsijäämise puhul oli Läti osas suurem kui Eestis. Eksistentsiaalsele hirmule kui olulisele tegurile riikide kodakondsuspoliitika eksklusiivsuse/inklusiivsuse seletamisel on antud kontekstis vihjanud ka mõned välisautorid (nt. Barrington 1995).

Kuigi Läti kodakondsusseadus oli võrreldes Eestiga rangem, leiab autor, et üldises plaanis pole Eesti kodakondsuspoliitika võrreldes Lätiga olnud oluliselt liberaalsem. Autori meelest tuleks kodakondsuspoliitika kujunemist vaadata tervikuna ja seega ei tohiks tähelepanu alt välja jätta ka poliitikaid, mis **puudutasid mittekodanike staatuse küsimust**. Läti lahendas antud probleemi kiiresti ja valutult ning andis kohe kätte nii alalised elamisload kui välismaalaste passid. Eestis oli aga välismaalaste seaduse varjatud eesmärgiks tekitada mittekodanikes kindlusetust ja nad riigist lahkuma sundida. Lätis ei saanud seesugune varjatud repatrieerumispoliitika iial seadusandlikku väljendust. Eestis jätkus välismaalaste seaduse ja hallide passide epopöa kuni 1997. aastani, külvates vene elanikkonnas kindlusetust mitte vähem kui kodakondsusseadusega viivitamine Lätis 1991-1994. Seega, kui vaadata kodakondsuspoliitikat tervikuna, siis just tänu välismaalaste seaduse ümber toimunule ei saa Eesti kodakondsuspoliitikat sugugi lugeda oluliselt liberaalsemaks kui Läti oma.

Erinevusi on kahe riigi vahel veel. Need tulevad esile just **kohaliku poliitikasse** puutuvat vaadates. Nagu eelpool mainitud, siis Eestis võivad mittekodanikud kohalikke volikogusid valida, Lätis mitte. Põhjuseks on ilmselt see, et Lätis puuduvad seesugused rahvusvähemuste enklaavid nagu Eestis Ida-Virumaa, kus enamikus suuremates linnades on venekeelse elanikkonna osakaal 80 % ja Narvas isegi 97 %. Lätis polnud selliseks järelandmiseks lihtsalt nii selget vajadust kui Eestis, kus ilma selleta oleks osades regioonides legitiimsete valimiste korraldamine muutunud peaaegu võimatuks.

Erinevus on ka selles, et kui Eestis on kohalikes omavalitsustes, kus üle poole elanikest on muukeelsed, lubatud omavalitsuste asjaajamise keelena kasutada ka näiteks vene keelt, siis Lätis on omavalitsuste töökeeleks ainult

läti keel. Seega KOV tasandil on Läti keele- ja kodakondsuspoliitika kindlasti vähemliberaalne kui Eesti oma.

Ilmselt peamine põhjus, miks on Läti keelepoliitika Eesti omast rangem, on taas eksistentsiaalne hirm. Sellest ka väga valulised reaktsioonid ja suur ühiskondlik poleemika, kui rahvusvahelised organisatsioonid sundisid lätlasi muutma keeleseadust (1999) ja valimisseadust (2002). Kuigi eestlasi sunniti läbi viima sisuliselt samu muudatusi, toimus see tunduvalt rahu-likumalt.

Ka Läti **integratsioonipoliitika** on Eesti omast veidi erinev, vähemalt re-oorilisel tasandil. Näiteks rõhutas 1998 a. Läti integratsiooniprogramm, et Nõukogude okupatsioon oli ebaseaduslik ja Lätisse Nõukogude ajal saabu- nud immigrandid on Lätile põhimõtteliselt võõrad (Budryte 2005). Eesti integratsiooniprogrammides seesuguseid viiteid ajaloole ei leia.

Ja lõpetuseks veel üks oluline erinevus kahe riigi kodakondsuspoliitika “tu- lemuslikkuse” seisukohalt. Erinevalt Eestist võttis väga väike osa Läti mitte- kodanikest **vene kodakondsuse**. Kui Eestis on umbes 98 000 vene kodaniku ja mõningatel andmetel isegi 120 000 (Ärileht 2007), siis Lätis on vene kodanikke u. 60 000 (Runcis 1999). Peamine põhjus oli selles, et kui Eestis oli suurem vene kodakondsuse võtmise laine 1992 protestiks eksklusiivse kodakondsuspoliitika vastu (Hallik 2002), siis Lätis polnud tollal olukord veel selginenud. Peale selle hakkas Läti peaaegu kohe 1995 väljastama vä- lismaalaste passe, mistõttu ka reisimise lihtsustamiseks ei pidanud mitte- kodanikud võtma ekstra vene kodakondsust. Eestis aga katsetati ajutiste reisidokumentidega ja välismaalaste passid tulid hiljem.

Põhilised erinevused kahe riigi kodakondsuspoliitikas on kokku võetud tabelis 2.

Võrreldav mõõde	Eesti	Läti
Kodakondsusseaduse vastuvõtmine	1991	1994
Põhilised poliitilised jõud, nende sisuko- had ja jõuvahekorrad 1990-1994, seoses ko- dakondsuspoliitikaga	Vastuolu liberaalse- mat lähenemist toetava Rahvarinde ja eksklusiiv- semat lähenemist toetava Kongressi vahel. Kongress saavutab võimuvõitluses ülekaalu ja jõustab oma kodakondsuspoliitika projekti	Vastuolud pigem Rahva- rinde enda sees (liberaal- sema lähenemise toetajad vs. natsionalistlikum tiib). Kongress nõrk. Lõpuks jääb peale Rahvarinde natsiona- listlikum tiib

Esialgsete kodakondsusseaduste naturalisatsioonireeglite põhisisu ja rangusaste enne 1998	Vähemranged naturalisatsiooninõuded: 5 a. paiksustsensus, keelenõuded, lojaalsusvanne, legaalne sissetulek, põhiseaduse ja kodakondsusseaduse tundmine	Rangemad naturalisatsioonireeglid koos väga piirava „akende süsteemiga.” Nõutakse lisaks ka ajaloo ja hümni tundmist
Kodakondsusseaduste rangusaste pärast 1998	Võimaldatakse automaatselt kodakondsust anda ka kodakondsuseta lastele. Naturalisatsioonireeglites muudatusi ei tehta	Võimaldatakse automaatselt kodakondsust anda ka kodakondsuseta lastele. Kaotatakse „akende süsteem,” kuid ajaloo ja hümni tundmine jääb nõuetesse sisse
Mittekodanike staatusse reguleerimine	Välismaalaste seadus 1993. Annab vaid ajutised elamisload ja mitte välismaalaste passe. Mittekodanike staatus küsimus laheneb alles 1997	Vastav seadus 1995. Antakse kohe alalised elamisload ja välismaalaste passid, mittekodanike staatus küsimus laheneb kiiresti.
Kodakondsuspoliitika ja KOV tasand	Mittekodanikel lubatud kohalikel valmistel hääletada. KOV töökeeleks võib teatud piirkondades olla ka vene keel	Mittekodanikel puudub hääletusõigus kohalikel valmistel. KOV töökeel vaid läti keel
Keelepoliitika	Alates 1989 a. sätestab riigikeelena vaid eesti keele. Üsna range	1989 läti keelele vene keelega võrdne staatus. Edaspidi muutub keelepoliitika järjest rangemaks. Kokkuvõttes veelgi rangem, kui Eestis
Hariduspoliitika	Üleminek gümnaasiumides eesti keelele seisab suures osas alles ees	Alates 2004 mindud gümnaasiumites üle lätikeelsele õppele
Vene vähemuse roll kodakondsuspoliitika kujunemisel	Marginaalne. Protestidel vähe mõju	Marginaalne, kuid jõulised protestid
Rahvusvaheliste organisatsioonide mõju	Oluliste järelandmiste läbisurumine keele- ja kodakondsuspoliitika alal	Oluliste järelandmiste läbisurumine keele- ja kodakondsuspoliitika alal. Sarnane Eestiga

Naturalisatsiooni-tempo	Aeglane	Veelgi aeglasem
Integratsioonipoliitika	Integratsiooniprogrammid ei viita ajaloole ega pea Nõukogude-aegseid immigrante Eestile täiesti võõrasteks	Integratsiooniprogrammid ei viita ajaloole, tunnistades Nõukogude-aegseid immigrante ametlikult võõrelemendiks Lätis
Vene kodanike arvukus	Suur	Väike

**Tabel 2.** Kokkuvõte Eesti ja Läti kodakondsuspoliitika erisustest. Allikas: autori koostatud

## 6. Kokkuvõte

Kuigi mõlema riigi kodakondsus- ja rahvuspoliitika on olnud väga sarnane, on nende vahel ka mitmeid märkimisväärseid erinevusi. Peamised erinevused on järgmised.

- Läti viivitas kodakondsusseaduse vastuvõtmisega tunduvalt kauem kui Eesti. Kui Eestis oli vastuolu liberaalsemalt meelestatud Rahvarinde ja eksklusiivsemat kodakondsuspoliitikat toetava Kongressi vahel, siis Lätis oli Kongress nõrgem ja vastuolud olid Rahvarinde enda sees.
- Läti lahendas mitte-kodanike staatuse ja elamislubade küsimuse tunduvalt valutumalt kui Eesti. Viimane võttis vastu palju poleemikat tekitanud välismaalaste seaduse, mis tekitas hulga pingeid ja lahendas mittekodanike staatusega seotud probleemid alles mitu aastat hiljem.
- Läti esialgne, 1994 vastuvõetud kodakondsusseadus on tunduvalt rangem kui Eesti oma, seda just tänu „akende süsteemile.” Kuigi „akende süsteem” 1998. aastal kaotati, on Lätis naturalisatsiooninõuded jätkuvalt rangemad: lisaks keelenõuetele, lojaalsusvandele, 5 a. paiksustsensusele, legaalse sissetuleku omamisele ja põhiseaduse üldprintsipiide tundmisele nõutakse ka ajaloo ja hümni tundmist. Eestis ajaloo ja hümni tundmist ei nõuta. Muus osas on aga mõlema riigi kodakondsusseadused aga üsna sarnased.
- Eestis võivad ka mittekodanikud kohalikel valimistel hääletada, Lätis seda ei lubata. Lätis on kohalike omavalitsuste töökeel läti keel. Eestis on lubatud aga teha erandeid omavalitsusüksustes, kus enamik rahvastikust on muukeelsed.

- Seega üldiselt võib öelda, et Läti kodakondsuspoliitika on mõnevõrra rangem kui Eesti oma, kuid siiski pole vahe väga suur. Kui käsitleda kodakondsuspoliitika kujunemist tervikuna, siis arvesse võttes just Eestis välismaalaste seaduse ümber toimunut, ei saa küll öelda, et Eesti kodakondsuspoliitika oleks oluliselt liberaalsema lähenemisega silma paistnud.

Olulisemaks teguriks, mis on tinginud kahe riigi vahelised erinevusi, on olnud demograafiline olukord ja sellest tingitud eksistentsiaalne hirm. Läti venekeelne vähemus on arvukam ja demograafiline olukord ka kriitilisem, mis on tinginud ka rangema keelepoliitika ja vähemalt esialgu märgatavalt eksklustiivsema kodakondsuspoliitika. Samuti viivitati mõnede seadustega just seetõttu, et kardeti vene elanikkonna jõulist vastureaktsiooni.

Kuigi Läti vene vähemus on olnud ka paremini organiseeritud, pole tema mõju kodakondsus- ja keelepoliitika kujunemisele olnud lõppkokkuvõttes oluliselt tugevam kui Eestis. Võibolla kaudselt on ta jõuliste protestiaktiioonidega teatud protsesse rohkem mõjutanud kui Eestis, kuid põhiliseks kodakondsuspoliitika liberaliseerumisele kaasa aidanud jõuks tuleks mõlema riigi puhul siiski lugeda rahvusvahelisi organisatsioone (OSCE ja EL). Viimased on Eestit ja Lätit käsitlenud ühtse regiooniga ja tihti mõlemale riigile esitanud ühel ajal ühesuguseid nõudmisi.

Kui lühidalt rääkida tulevikuperspektiividest, siis paljud autorid arvanud, et Eesti integratsioonipoliitika on olnud üldiselt edukam kui Läti oma (vt. näit Melvin 2000). Naturalisatsioonitempo on langemas tegelikult mõlemas riigis ja seda eriti järsult just viimastel aastatel. Seega vaevalt lähitulevikus kõik Läti ligi 430 000 ja Eesti 126 000 mittekodanikku kodakondsuse saavad. Seega tulevikuproгноosid pole mõlemas riigis just väga julgustavad.

Samas on Eestis pärast Pronkssõduri ümber toimunut üldse raske rääkida suurtest edusammudest integratsiooni alal. Pigem on toimunud oluline tagasilöökk. Lätis seesugust vägivaldset vastasseisu seni olnud pole. Ka Läti haridusreformi osas on arvatud, et see on üsna hästi õnnestunud, mis sest, et esialgu olid paljudel selles osas suured kahtlused.

Seega väita nüüd, aastal 2009, et Eesti on olnud võrreldes Lätiga oluliselt edukam venekeelse kogukonna integreerimisel, ilmselt enam ei saa. Samuti ei saa ilmselt ka väita, et Eesti kodakondsuspoliitika oleks tervikuna olnud oluliselt liberaalsem kui Läti oma. Vahe on olnud tegelikult üsna minimaalne.

**Allikad**

- Aleinikoff, Alexander T.; Klusmeyer, Douglas B. (2002). *Citizenship Policies for an Age of Migration*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace/Migration Policy Institute.
- Barrington, Lowell W. (1995). Nations, States, and Citizens: An Explanation of the Citizenship Policies in Estonia and Lithuania. *Review of Central and East European Law*, 21 (2), 103-148.
- Bauböck, Rainer (1998). *The Crossing and Blurring Boundaries of International Migration. Challenges for Social and Political Theory*. Lk 17-52 kogumikus Bauböck, Rainer; Rundell, John (toim). *Blurred Boundaries: Migration, Ethnicity, Citizenship*. Ashgate, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney.
- Brubaker, Roger W. (1991). Citizenship Struggles in Soviet Successor States. *International Migration Review* 26 (2), 269-290.
- Brubaker, Roger W. (1997). Nationhood and the National Question in the Soviet Union and Post-Soviet Eurasia: An Institutional Account. Lk 85-119 teoses T. K. Oommen (toim). *Citizenship and National Identity*. New Dehli, Thousand Oaks, London: Sage Publications.
- Budryte, Dovile (2005). *Taming nationalism? Political community building in the post-Soviet Baltic States*. Aldershot, England; Burlington, VT: Ashgate.
- Castles, Stephen; Davidson, Alastair (2000). *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. Houndmills and New York: Palgrave.
- Citizenship Law of Latvia (1998). Paragrahvid 11; 12; 3.1; Transitional provisions 1. Vörgulehel: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN018407.pdf> (19.01.2008)
- Daatland, Christian; Svege, Hans P. (2000). The Russian-speakers in Estonia. Lk 255-275 kogumikus Aarebrot, Frank; Knutsen, Terja (toim). *Politics and citizenship on the Eastern Baltic seaboard : the structuring of democratic politics from North-West Russia to Poland*. Kristiansand : Høyskoleforlaget; pp.
- Galbreath, David J. (2005). *Nation-building and minority politics in post-socialist states: interests, influence and identities in Estonia and Latvia* (Chapter 7, 9). Stuttgart: Ibidem.
- Hallik, Klara (1998). *Rahvuspoliitilised seisukohad parteiprogrammides ja valimisplatvormides*. Lk 77-100 kogumikus Heidmets, Mati (toim). *Vene küsimus ja Eesti valikud*. TPÜ kirjastus: Tallinn.
- Hallik, Klara (2002). *Nationalising Policies and Integration Challenges*. Lk 65-88 kogumikus Lauristin, Marju; Heidmets, Mati (toim) *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia*. Tartu University Press: Tartu, pp.
- Ikstens, Janis (2005). *Role of international community in nation-building in Latvia*. Lk 107-118 kogumikus Obata, K.; Komori H. (toim). *A collection of papers on the history and today's situation of Russian-speaking population in Estonia and Latvia: From the viewpoint of the contemporary history of European integration and formation of multi-ethnic society*. Hiroshima: Hiroshima University.

- Kalev, Leif; Ruutsoo, Rein (2006). Citizenship and Multiple Citizenship in Estonia. Multiple and European Union Citizenship As Challenges to Estonian Citizenship Policies / Kalev, Leif (67 - 84). Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Kodakondsus ja Migratsiooniamet. (2009). Naturalisatsiooni statistika. Võrgulehel: <http://www.mig.ee/index.php/mg/est/statistika> (25.10. 2009)
- Korhonen, Anna (2004). International dimensions in the position of the Russian-speaking minority in Estonia. Lk 188-207 kogumikus Alapuro, Risto (toim). Beyond post-Soviet transition: micro perspectives on challenge and survival in Russia and Estonia. Helsinki Aleksanteri Institute.
- Kymlicka, Will (2000). Eesti integratsioonipoliitika võrdlevas perspektiivis. Lk 29-56, kogumikus Laius, Agu; Proos, Ivi; Pettai, Iris (toim). Integratsioonimaastik üksikõikesest koosmeeleni. Tallinn: Jaan Tõnissoni Instituut.
- Kymlicka, Will; Norman, Wayne (2000). Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts. Lk 1-41 kogumikus Kymlicka, Will; Norman, Wayne (toim). Citizenship in Diverse Societies. Oxford: Oxford University Press.
- Kymlicka, Will (2002). Multiculturalism. In: *Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Oxford University Press. Lk 327-376.
- Latvias Statistika (2008). Võrgulehel: <http://www.csb.gov.lv/> (17.01. 2008)
- Melvin, Neil J. (2000). Post-imperial Ethnocracy and the Russophone Minorities of Latvia and Estonia. Lk 129 - 166 kogumikus Stein, Jonathan P. (toim). The politics of national minority participation in post-communist Europe: state-building, democracy, and ethnic mobilisation. EastWest Institute: London.
- Naturalization Board of Latvia (2009). *Information of naturalization process.*: Võrgulehel: [http://www.np.gov.lv/en/faili\\_en/naturalizacija\\_eng\\_4.pdf](http://www.np.gov.lv/en/faili_en/naturalizacija_eng_4.pdf) (25.10.2009)
- Pettai, Vello (2001a). Estonia and Latvia: international influences on citizenship and minority integration. Lk 261-280 kogumikus Zielonka, Jan; Pravda, Alex (toim). Democratic consolidation in Eastern Europe. Vol. 2: International and transnational factors. Oxford [etc.]: Oxford University Press.
- Pettai, Vello (2001b). Definitions and discourse: applying Kymlicka's models to Estonia and Latvia. Lk 259 - 269 kogumikus Kymlicka, Will; Opalski, Magda (toim). Can liberal pluralism be exported? Western political theory and ethnic relations in Eastern Europe. Oxford [etc.]: Oxford University Press.
- Runcis, Andris (1999). Democratization in Latvia. Lk 39 - 40 kogumikus Kaldor, Mary; Vejvoda, Ivan (toim). Democratization in Central and Eastern Europe. London, New York: Continuum.
- Ruutsoo, Rein (1996). Instituting of Citizenship in the Baltic States 1988-1995. Lk 95-130 kogumikus Blom, Raimo (toim). Regulation and Institutionalization in the Baltic States: Research Reports. Department of Sociology and Social Psychology. Tampere: University of Tampere.
- Ruutsoo, Rein (1998). Eesti kodakondsuspoliitika ja rahvusriigi kujunemise piirjooned. Lk 139-202 kogumikus Heidmets, Mati (toim). Vene küsimus ja Eesti valikud. TPÜ kirjastus: Tallinn.



- Sarv, Margit (2002). Integration by Reframing Legislation: Implementation of the Recommendations of the OSCE High Commissioner on National Minorities to Estonia, 1993-2001.- *Comparative Case Studies on the Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities*. CORE Working Paper 7. Hamburg. Võrgulehel: [http://www.corehamburg.de/documents/35\\_CORE\\_Working\\_Paper\\_7.pdf](http://www.corehamburg.de/documents/35_CORE_Working_Paper_7.pdf) (21.01.2008).
- Södergren, Heidi (2001). The Latvian Nationalising State and the Question of Citizenship. Lk 290-303 kogumikus Aarebrot, Frank; Knutsen, Terja (toim). *Politics and citizenship on the Eastern Baltic seaboard : the structuring of democratic politics from North-West Russia to Poland*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Turner, Brian S. (2001). Outline of a General Theory of Cultural Citizenship. Lk 11-32 kogumikus Stevenson, Nick (toim.). *Culture and Citizenship*. London:Sage Publications; New Delhi: Thousand Oaks.
- Vetik, Raivo (2002). Multicultural Democracy as a New Model of National Integration. Lk 55-62 kogumikus Lauristin, Marju; Heidmets, Mati (toim). *The Challenge of the Russian Minority. Emerging Multicultural Democracy in Estonia*. Tartu: Tartu University Press.
- Wiegandt, Manfred H. (1995). The Russian Minority in Estonia. *International Journal on Group Rights*. 3 (2), 109-143.
- Ärileht (2007). Eestis võib olla seni arvatust 27 000 Vene kodanikku rohkem. 24. oktoober.