

Kodakondsus

Gerli Nimmerfeldt

Eesti kodakondsuspoliitika kõige põletavam probleem seisneb endiselt küsimuses, kuidas viia vastavusse faktiline alaline elanikkond ja selle formaal-juriidiline kodakondsuslik kuuluvus. Hetkel on ikka veel tegemist unikaalse olukorraga, kus lisaks Eesti, Vene ja teiste riikide kodanikele elab Eestis 111 291 kodakondsuseta inimest, see on 8,2% kogu elanikkonnast (vt tabel 1).

Tabel 1: Eesti elanikkond kodakondsusstaatus järgi aastal 2008

Kodakondsusstaatus		Osakaal elanikkonnast
Eesti kodakondsus	1 142 650	83,8 %
Määratlemata kodakondsus	111 291	8,0 %
Teiste riikide kodakondsus	109 644	8,2 %
Kogu elanikkond	1 363 585	100 %

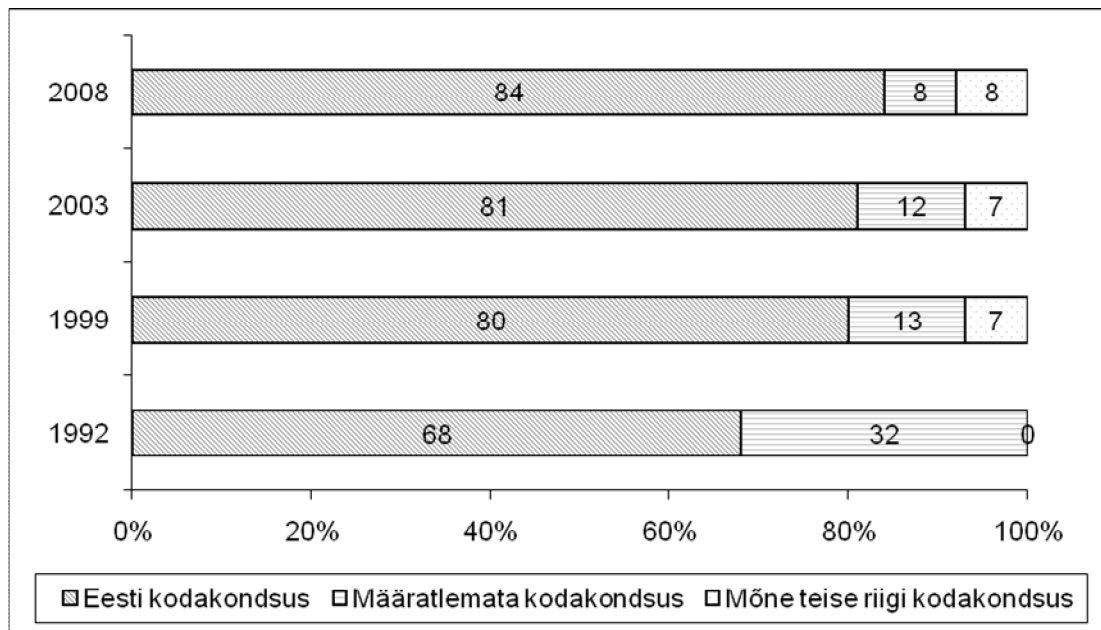
Allikas: Siseministeerium, rahvastikuregister, avaldatud Välisministeeriumi poolt vt Estonia Today. Citizenship, fact sheet¹.

Kodakondsuseta isikute naturalisatsioon on olnud integratsioonipoliitika üheks prioriteediks juba alates esimesest integratsiooniprogrammist. Eesti kodakondsusega inimeste arv on küll aastast aastasse kasvanud ning mitte-kodanike osakaal on märkimisväärselt vähenenud, kuid probleem ei ole päevakorrast kadunud. Naturalisatsioonitempo on kohati osutunud oodatust kiiremaks, kuid see ei muuda vähem tähtsaks asjaolu, et endiselt ei ole suur hulk Eesti elanikest ühegi riigi kodanikud.

Eesti kodakondsuse ideoloogia lähtub õiguslikust järjepidevusest. Aastal 1992 taasjõustati 1938. aasta kodakondsuse seadus, mis on rajatud veresuguluse põhimõttele (*ius sanguinis*), ja mille järgi arvati Eesti kodanikeks kõik need isikud, kes omasid Eesti Vabariigi kodakondsust enne 16. juunit 1940, ja nende järeltulijad. 1992. aastal taaskehtestatud kodakondsusseadusega määratleti ligi kolmandik Eesti elanikkonnast, mille moodustasid peamiselt nõukogude ajal Eestisse sisserännanud ja nende järglased, õiguslikus mõttes välismaalastena. Neil oli valida, kas taotleda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust, registreerida end Venemaa kodanikuks või taotleda mõne muu riigi kodakondsust. Naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse taotlemiseks tuli mittekodanikel täita paiksuse nõue ja sooritada eesti keele algtaseme eksam.

¹ Andmed seisuga 02.03.2008, vt [http://www.vm.ee/estonia/pea_172/kat_399/4518.html]

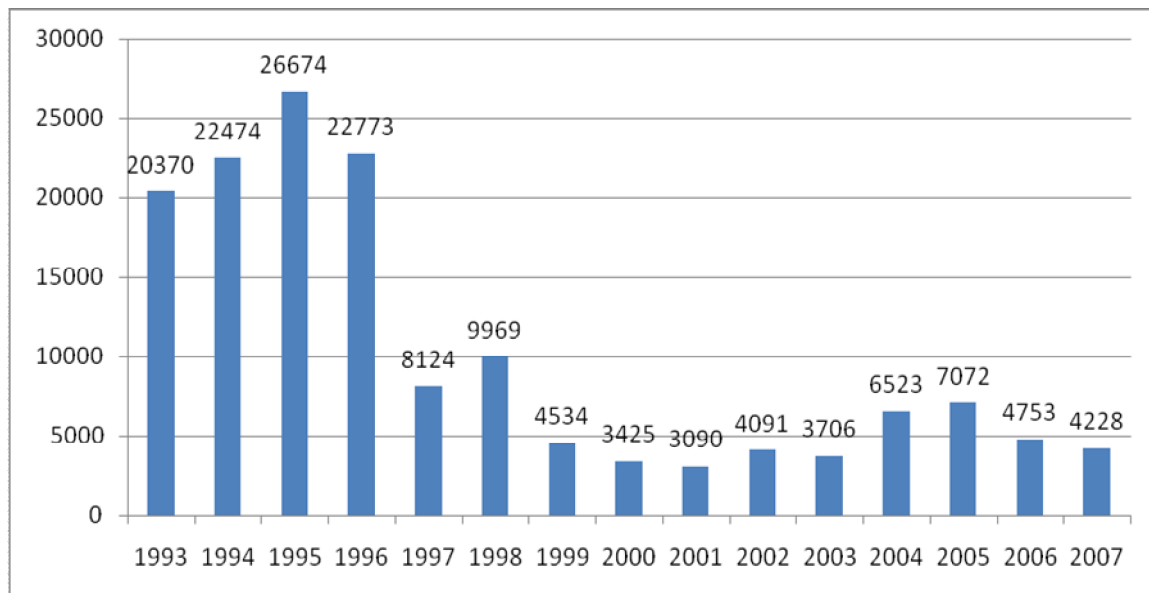
Joonis 1: Eesti elanikkonna jaotus kodakondsusstaatuse järgi, 1992 - 2008



Allikad: 1992 ja 1999 a andmed KMA; 2003 ja 2008 a andmed Siseministeerium, rahvastikuregister, avaldatud Välisministeeriumi poolt vt Estonia Today. Citizenship, fact sheet, April 2008.

Aastatel 1992 – 2007 on Vabariigi Valitsuse otsusega antud Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras 151 806 inimesele.

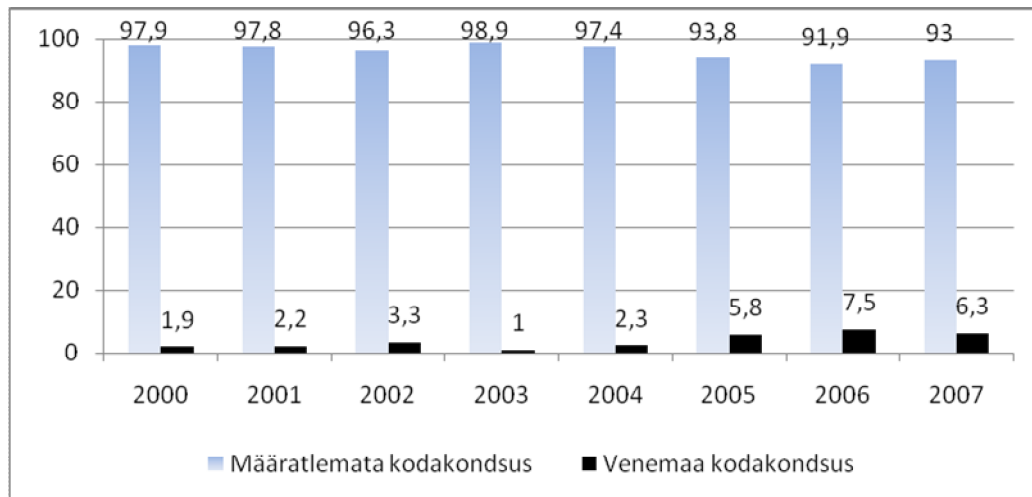
Joonis 2: Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikud, 1993-2007



Allikas: KMA

Alates 2000 aastast on lihtsustatud korras omandatud kodakondsuse 6000 määratlemata kodakondsusega vanemate last. Valdav enamus naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikutest ei omanud varem kodakondsust (aastal 2007 moodustasid eelnevalt määratlemata kodakondsusega isikud 93% kodakondsuse omandanutest). Aastatega on pisut kasvanud Venemaa kodakondsusega isikute poolt naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse taotlemine.

Joonis 3: Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikud eelmise kodakondsuse löikes



Kodakondsusstaatuse ja eelistused kodakondsuse osas

Integratsiooni monitooringu valim hõlmas kokku 1505 inimest, kellest 83% omavad Eesti kodakondsust, 8% Venemaa kodakondsust, 2% mõne teise riigi kodakondsust ja 7% valimist moodustavad inimesed, kellel ei ole kodakondsust. Rahvuse lõikes koosnes valim 992 eestlasest ja 513 teistest rahvustest inimesest. Eestlaste seas oli vaid 1 vastaja, kes omas mõne teise riigi kui Eesti kodakondsust, teistest rahvustest vastajatest omas Eesti kodakondsust aga vaid 51%. 23% teistest rahvustest vastajatest olid Venemaa kodanikud, 5% mõne teise riigi kodanikud ja 21% kodakondsuseta isikud (vt tabel 2).

Tabel 2: Vastajad kodakondsusstaatuse ja intervjuu keele lõikes, (%)

Kodakondsus	Ankeedi keel		Kokku	
	Eesti	Vene	Arv	%
Eesti	99,9	51,3	1254	83,3
Vene	-	22,8	117	7,8
Mõne teise riigi	0,1	4,5	24	1,6
Kodakondsuseta	-	21,4	110	7,3
N	992	513	1505	

Allikas: Integratsiooni Monitooring 2008

Kodakondsuseta venekeelsete vastajate käest küsiti ka seda, millist kodakondsust nad endale sooviksid. Vaid pooled (50,5%) kodakondsuseta vastanutest tahaksid endale Eesti kodakondsust, teine pool aga eelistaks mõnd teist kodakondsust või jääda edasi ilma kodakondsuseta: 19% kodakondsuseta vastajatest tahaksid endale Venemaa kodakondsust, 14% mõne teise riigi kodakondsust ja 16% ei soovigi endale kodakondsust.

Sama on küsitud integratsiooni monitooringute käigus kodakondsuseta vastajatelt juba alates aastast 2000, mis annab meile võimaluse analüüsida kodakondsuseelistusi viimase 8 aasta lõikes (vt Tabel 3).

Tabel 3: Millist kodakondsust Te endale sooviksite? (% , kodakondsuseta vastajad, 2000-2008)

	2000. a	2002. a	2005. a	2008. a
Eesti kodakondsust	60	65	74	51
Venemaa kodakondsust	5	6	11	19
Mõne teise riigi kodakondsust	7	9	5	14
Ei soovi üldse kodakondsust	16	14	7	16
Raske öelda	12	6	3	-
N	170	109	102	105

Allikad: Integratsiooni Monitooringud 2002-2008

Alates 2000-st aastast on märgata Eesti kodakondsuse eelistamise kasvutrendi, mis saavutas kõrgeima taseme aastal 2005, mil 101-st kodakondsuseta vastajast soovis endale Eesti kodakondsust 74%. Samal on ajal avaldub 2000-ndate aastate alguspoolel selgelt kodakondsusetuse staatuse säilitamise soovi langustrend: kui aastal 2000 ei soovinudki endale

kodakondsust 16% kodakondsuseta vastajatest, siis aastaks 2005 oli nende osakaal langenud 7-le %-le. Soov kodakondsusetuse staatusest välja astuda ei tähendanud aga mitte alati soovi saada Eesti riigi kodanikuks, sest samal ajal kasvas ka Venemaa kodakondsuse saamise soov. Kui aastatel 2000 ja 2002 soovis endale 5-6% vastanutest Venemaa kodakondsust, siis aastal 2005 oli Venemaa kodakondsust soovijate osakaal tõusnud 11%-le.

Vaadates 2008. aasta tulemusi näeme, et viimase kolme aastaga on toimunud drastilised muutused kodakondsuseelistuste osas. Esiteks on Eesti kodakondsuse atraktiivsus kodakondsuseta vastajate seas oluliselt langenud. Võrreldes 74% aastal 2005 soovis Eesti kodakondsust aastal 2008 vaid 51% vastajatest, mis on läbi aegade madalaim näitaja. Lisaks Eesti kodakondsuse soovijate märkmisväärsle langusele, on kodakondsuseta inimeste seas kasvanud eelistused nii Venemaa kui ka mõne teise riigi kodakondsuse osas. Kuid ka kodakondsusetuse staatuse säilitamise soov on märkimisväärselt tõusnud.

Eesti kodakondsuse vähest atraktiivsust aastal 2008 kinnitab ka see, et 256-st venekeelsest respondentist, kelle perekonnas või kellega koos elavate inimeste seas on kedagi, kes ei ole Eesti kodanik, sooviks vaid 42% neile Eesti kodakondsust. 21% sooviks oma lähedastele, kellel ei ole Eesti kodakondsust, Venemaa kodakondsust ja 10% mõne muu riigi kodakondsust. Võimalik, et osa neist perekonnaliikmetest, kellele viidatakse kui Eesti kodakondsust mitte omavatele, tegelikult omavad juba mõne teise riigi, k.a. Venemaa kodakondsust. Seda kinnitab ka asjaolu, et 24% juhtudest rahuldab inimesi nende lähedase praegune kodakondsus.

See, millist kodakondsust soovitakse oma lähedastele, sõltub suuresti sellest, milline kodakondsus vastajal endal on. Eesti kodakondsusega vastajatest soovivad pooled, kelle lähedastel hetkel Eesti kodakondsust ei ole, neile just Eesti kodakondsust. Sarnaselt soovivad pea pooled Venemaa kodakondsusega vastajatest sama kodakondsust ka oma lähedastele. Pooled neist, kellel endal ühe riigi kodakondsust ei ole, sooviks oma lähedastele Eesti kodakondsust, teine poolt aga mõne teise, k.a. Venemaa kodakondsust või siis ei soovi neile üldse kodakondsust või rahuldab neid see, et lähedased juba on mõne teise riigi Eesti kodanikud (vt tabel 4).

Tabel 4: Millist kodakondsust Te oma pere liikmele, kes ei ole Eesti kodanik, sooviksite?

	Eesti kodanikud	Vene kodanikud	Kodakondsusetud
Eesti kodakondsust	54	12	54
Venemaa kodakondsust	12	46	14
Mõne teise riigi kodakondsust	7	6	16
Ei soovi üldse kodakondsust	1	-	7
Praegune kodakondsus rahuldab	26	36	9
N	150	69	90

Allikas: Integratsiooni Monitooring 2008

Ka varasemate aastate monitooringutes küsiti vastajate pereliikmete kodakondsusstaatust ning juhul, kui vastaja elukaaslasel või täiskasvanud lapsel (lastel) kodakondsus puudus, küsiti millist kodakondsust nad vastaja arvates endale sooviks. Vaid alaealiste laste puhul küsiti seda, millist kodakondsust respondent ise sooviks oma lastele. Erinevalt 2008. aastast küsiti

varem vastaja hinnangut lähedaste kodakondsuseelistuste kohta eraldi nii partneri kui laste² kohta ning aastal 2000 küsiti ka vastaja vanemate eelistusi.

Respondentide poolt väljendatud lähedaste soovide põhjal selgub, et nii partneri kui ka laste kodakondsuseelistuste osas on Eesti kodakondsuse populaarsus 2000-ndate esimesel poolel tõusnud ja aastal 2005 märgiti 73% juhtudest, mil vastaja abikaasal või partneril ei olnud kodakondsust, partneri eelistuseks Eesti kodakondsus. 89% juhtudest, mil vastaja lastel ei olnud kodakondsust, teatas vastaja, et ta/nad sooviks Eesti kodakondsust (vt tabel 5).

Tabel 5: Millist kodakondsust sooviks endale respondendi pereliikmed, kellel ei ole kodakondsust (% , 2000-2005)

	2000. a			2002. a		2005. a	
	Partneri kk eelistus	Laste kk eelistus	Vanemate kk eelistus	Partneri kk eelistus	Laste kk eelistus	Partneri kk eelistus	Laste kk eelistus
Eesti kodakondsust	66	79	54	67	70	73	89
Venemaa kodakondsust	8	2	8	13	9	11	-
Mõne teise riigi kodakondsust	6	10	3	4	7	4	5
Ei soovi üldse kodakondsust	14	2	8	6	2	5	2
Raske öelda	6	7	27	10	12	7	4
N	95	103	106	82	86	55	54

Allikad: Integratsiooni Monitooringud 2000-2005

Aastal 2008 küsiti nii eestlastelt kui venekeeleseletelt vastajatelt, miks nende arvates suurel hulgal mitte-eestlastest ei ole veel Eesti kodakondsust. Vastajatel paluti hinnata põhjusena 10 etteantud tegurit (vt tabel 6) valides iga teguri hindamiseks kolme variandi vahel: kas see tegur on kindlasti, on samuti või ei ole põhjuseks kodakondsuseta isikute poolt seni Eesti kodakondsuse mitte taotlemisele.

Tabel 6: Mis põhjustel Teie arvates suurel hulgal mitte-eestlastel ei ole veel Eesti kodakondsust (% , rahvuse lõikes)

	Venekeelsed vastajad				Eestlased			
	See kindlasti	Ka see	See mitte	Raske öelda	See kindlasti	Ka see	See mitte	Raske öelda
Kodakondsust peetakse tähtsusetuks	9	27	57	7	25	45	21	9

² Erinevatel aastatel on seda küsimust küsitud mõnevõrra erinevalt: aastal 2000 küsiti respondendi laste kohta, 2002 ja 2005 aga eraldi poja/poegade ja tütre/tütarde kohta. Tabelis 5 on 2002 ja 2005 aasta andmed poegade ja tütarde kodakondsuse eelistuste osas kokku liidetud ja esitatud laste kodakondsuse eelistuse veerus.

Eesti keelt ei suudeta ära õppida	53	39	6	2	55	38	5	2
Nii on lihtsam reisida Venemaale või teistesse SRÜ riikidesse	23	49	24	4	29	48	12	11
Kodakondsuseksami tegemine on liiga keeruline	55	33	7	5	27	40	20	13
Kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist	19	56	21	4	42	46	7	5
Teise riigi kodakondsuse omamine	24	46	25	5	25	52	11	12
Valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud	11	39	43	7	19	54	14	13
Eesti on selleks liiga väike riik, et tema kodakondsus omaks maailmas väärtust	7	29	58	6	13	43	30	14
Kodakondsuseksam on alandav	33	30	29	8	7	17	55	21
Ei tunta end Eestisse kuuluvat	10	22	57	11	20	55	12	13

Allikas: Integratsiooni Monitooring 2008

Etteantud tegurite põhjustena hindamisel erinevad eestlaste ja venekeelsete vastajate nägemused kõigi tegurite puhul, välja arvatud suutmatus eesti keelt ära õppida. Seda peab üheksa vastajat kümnest mõlemas grupis üheks, põhjuseks miks kodakondsuseta isikud ei ole omandanud Eesti kodakondsust. Ülejäänud tegurite osas arvamused lähevad lahku. Faktoranalüüsi tulemusel koondusid venekeelsete vastajate puhul ühelt poolt emotsionaalsed tegurid, mis väljendavad enese distantseerumist Eestist. Siia tegurite gruppi kuuluvad järgmised väited: valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud; ei tunta end Eestisse kuuluvat. Samuti kuuluvad siia gruppi ka Eesti kodakondsuse mitteväärtustamist väljendavad väited: Eesti on selleks liiga väike, et tema kodakondsus omaks maailmas väärtust; kodakondsust peetakse tähtsusetuks. Teiseks koonduvad nn praktilised tegurid, mis kirjeldavad kodakondsusetuse säilitamise põhjustena igapäevaelu Eestis ja Ida suunal reisimist ning asjaolu, et ollakse valinud endale juba mõne teise riigi kodakondsuse. Siia gruppi kuuluvad järgmised väited: nii on lihtsam reisida Venemaale või teistesse SRÜ riikidesse; kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist; teise riigi kodakondsuse omamine. Kolmas grupp tegureid on põhjused, mis on seotud kodakondsuse saamise eelduseks olevate eksamitega, mida väljendavad loetelus järgmises väited: kodakondsuse eksami tegemine on liiga keeruline; eesti keelt ei suudeta ära õppida; kodakondsuseksam on alandav).

Kui vaadata etteantud tegurite hindamist selle alusel kui palju valiti vastuseks „see kindlasti“ ja „see ka“ (vt joonis 4), selgub, et peamiste põhjustena nähakse venekeelsete vastajate poolt just naturalisatsioonitingimustena kodakondsuse saamise eelduseks seatud eksameid. Venekeelse elanikkonna hinnanguil on kõige suuremaks takistuseks kodakondsuseksami keerukus, kokku 55% venekeelsetest vastajatest arvas, et see on kindlasti üheks põhjuseks, miks suurel hulgal inimestel ei ole veel Eesti kodakondsust. Teisena osutub kindla põhjusena mainituks venekeelsete vastajate hinnanguil asjaolu, et eesti keelt ei suudeta ära õppida (vt tabel 6).

Kodakondsuse saamise tingimuste raskeks pidamisele järgnevad nn praktilised põhjused. Teise riigi kodakondsuse omamist pidas kindlasti üheks põhjuseks 24% venekeelsetest vastajatest. Asjaolu, et ilma Eesti kodakondsuseta on lihtsam reisida Venemaale või teistesse

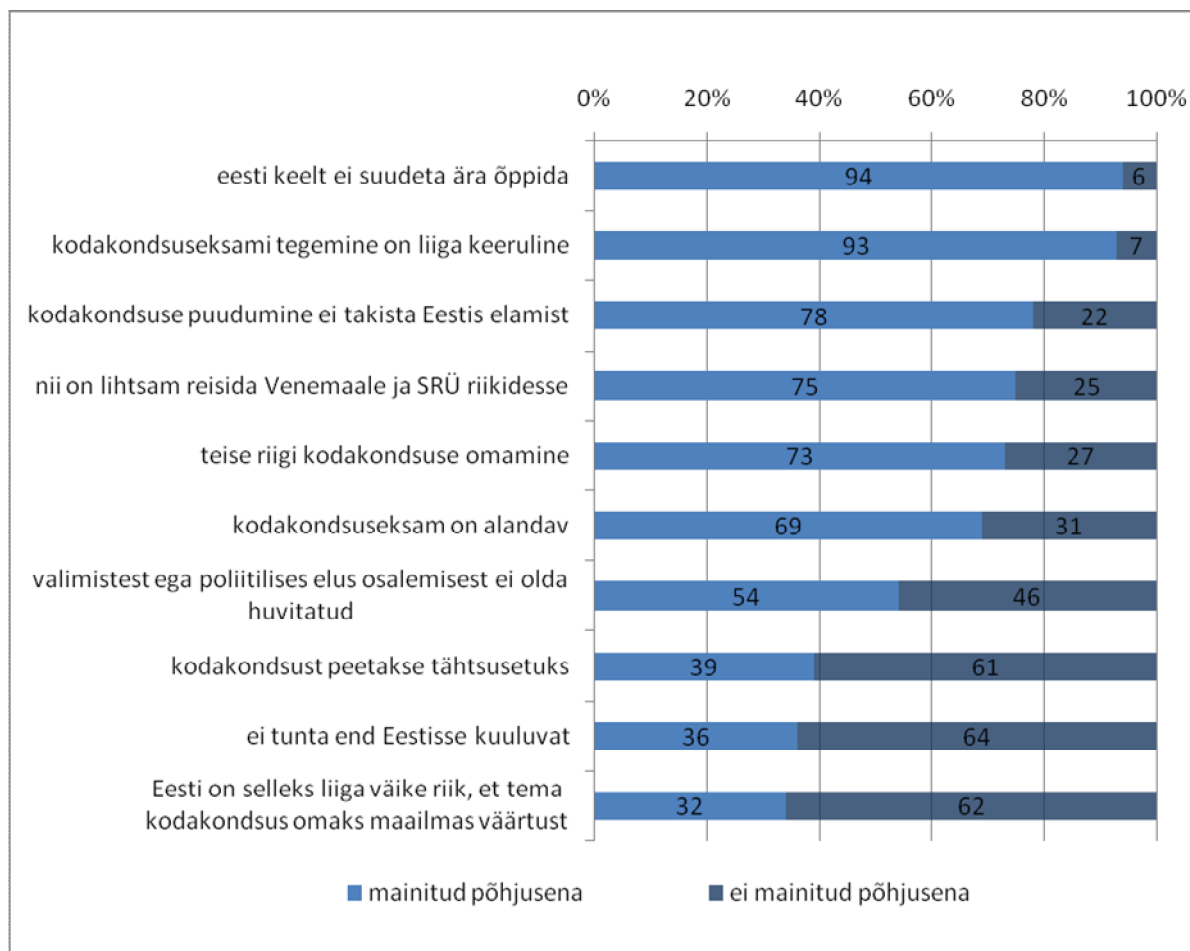
SRÜ riikidesse hindas 23% venekeelsetest vastajatest kindlasti olevat põhjuseks, miks Eesti kodakondsust määratlemata kodakondsusega isikute poolt ei taotleta. 19% venekeelsete vastajate hinnanguil on aga kindlasti üheks põhjuseks asjaolu, et Eesti kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist (vt tabel 6).

Praktiliste põhjuste järele asetub naturalisatsiooni tingimuste alandavaks pidamine. Kokku 69% venekeelsetest vastajatest peab seda põhjuseks, miks kodakondsuseta isikuid on Eestis endiselt nii palju (vt Joonis 4). Kui vaadata seda tegurit ühe põhjusena mainitute osakaalu alusel, siis asetub kodakondsuseksami alandavaks pidamine teiste naturalisatsiooni tingimustega seotud põhjuste järel kolmandale positsioonile (vt tabel 6).

Kõige nõrgemalt on venekeelsete vastajate hinnangutes esindatud Eestiga emotsionaalset sidet väljendavad tegurid. Seitsmendana mainitakse oluliste tegurite seas seda, et valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud (11% peab seda kindlasti üheks põhjuseks) ja kaheksanda tuuakse välja see, et kodakondsuseta isikud ei tunne end Eestisse kuuluvat (10% arvab, et see on kindlasti üheks põhjuseks). Kõige vähem oluliseks peetakse aga venekeelsete vastajate poolt kodakondsuse väärtustamisega seotud põhjuseid – vaid 9% venekeelsetest vastajatest arvab, et inimesed ei ole taotlenud kodakondsust eeskätt seetõttu, et kodakondsust peetakse tähtsusetuks ja ainult 7% hinnanguil on kindlasti üheks põhjuseks see, et Eesti on selleks liiga väike riik, et tema kodakondsus omaks maailma väärtust.

Joonis 4 : Mis põhjustel Teie arvates suurel hulgal mitte-eestlastel ei ole veel Eesti kodakondsust (% , venekeelsed vastajad)³

³ Joonisel on vastusekategoriad „see kindlasti“ ja „see ka“ kokku liidetud, RÕ vastnud on analüüsist välja lülitatud.



Allikas: Intergatsiooni Monitooring 2008

Kodakondsuse lõikes erinevad hinnangud statistiliselt oluliselt vaid kolme teguri puhul. Esiteks kodakondsuseta venekeelsed vastajad hindavad kodakondsuseksamite keerukust peamiseks põhjuseks enam kui Venemaa ja Eesti kodanikest vastajad. Kui nii Venemaa kodanike kui kodakondsuseta vastajate hinnanguil oli kodakondsuseksami keeruks kõige enam mainitud põhjuseks, siis Eesti kodakondsusega venekeelsed vastajad asetasid esimesele kohale suutmatuse eesti keelt ära õppida 50%, kuid ka kodakondsuseksami keerukust pidasid pea pooled (49%) neist üheks kindlaks põhjuseks. Teine erinevus kodakondsusstaatuses lõikes avaldub kodakondsuseksamit alandavaks pidamises. Jällegi on kodakondsuseta vastajate arvates see enam takistuseks kui Venemaa ja Eesti kodanike silmis. Kolmandana hinnatakse erinevalt ka teise riigi kodakondsuse omamist kui olulist põhjust Eesti kodakondsuse mitte taotlemisele, siin aga on see Venemaa kodanike arvates olulisem põhjus kui Eesti kodanike või kodakondsuseta isikute hinnanguil.

Tabel 7: Mis põhjustel Teie arvates suurel hulgal mitte-estlastel ei ole veel Eesti kodakondsust (% , kodakondsusstaatuses lõikes, venekeelsed vastajad)

Kodakondsuseta venekeelsed vastajad	See kindlasti			Raske öelda
	See ka	See mitte	Raske öelda	
Kodakondsust peetakse tähtsusetuks	9	20	67	4

Eesti keelt ei suudeta ära õppida	63	32	5	0
Nii on lihtsam reisida Venemaale ja teistesse SRÜ riikidesse	22	38	38	2
Kodakondsuseksami tegemine on liiga keeruline	71	22	6	1
Kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist	25	51	23	1
Teise riigi kodakondsuse omamine	12	44	37	7
Valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud	10	40	44	6
Eesti on selleks liiga väike riik, et tema kodakondsus omaks maailmas väärtust	8	30	57	5
Kodakondsuseksam on alandav	47	26	23	4
Ei tunta end Eestisse kuuluvat	13	19	59	9

Venemaa kodakondsusega venekeelsed vastajad

	See kindlasti	See ka	See mitte	Raske öelda
Kodakondsust peetakse tähtsusetuks	11	33	50	6
Eesti keelt ei suudeta ära õppida	49	40	9	2
Nii on lihtsam reisida Venemaale ja teistesse SRÜ riikidesse	34	46	18	2
Kodakondsuseksami tegemine on liiga keeruline	54	35	9	2
Kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist	22	60	15	3
Teise riigi kodakondsuse omamine	34	43	21	2
Valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud	15	36	43	6
Eesti on selleks liiga väike riik, et tema kodakondsus omaks maailmas väärtust	11	32	51	6
Kodakondsuseksam on alandav	36	35	25	4
Ei tunta end Eestisse kuuluvat	12	17	64	7

Eesti kodakondsusega venekeelsed vastajad

	See kindlasti	See ka	See mitte	Raske öelda
Kodakondsust peetakse tähtsusetuks	8	28	56	8
Eesti keelt ei suudeta ära õppida	50	42	6	2
Nii on lihtsam reisida Venemaale ja teistesse SRÜ riikidesse	20	55	20	5
Kodakondsuseksami tegemine on liiga keeruline	49	37	6	8
Kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist	16	54	24	6
Teise riigi kodakondsuse omamine	23	48	23	6
Valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud	11	40	42	7
Eesti on selleks liiga väike riik, et tema kodakondsus omaks maailmas väärtust	4	29	60	6
Kodakondsuseksam on alandav	25	30	34	11
Ei tunta end Eestisse kuuluvat	8	27	54	11

Piirkonniti tulemusi võrreldes selgub, et Tallinnas elavad venekeelsed vastajad hindavad kodakondsuse väärtustamist vähem rolli mängivaks - 65% tallinlastest (võrreldes 49% Ida-Virumaal ja 52% mujal Eestis elavate venekeelse vastajatega) arvab, et see kindlasti ei ole põhjuseks miks suur hulk inimesi, kes Eestis elavad, ei ole veel omandanud Eesti kodakondsust.

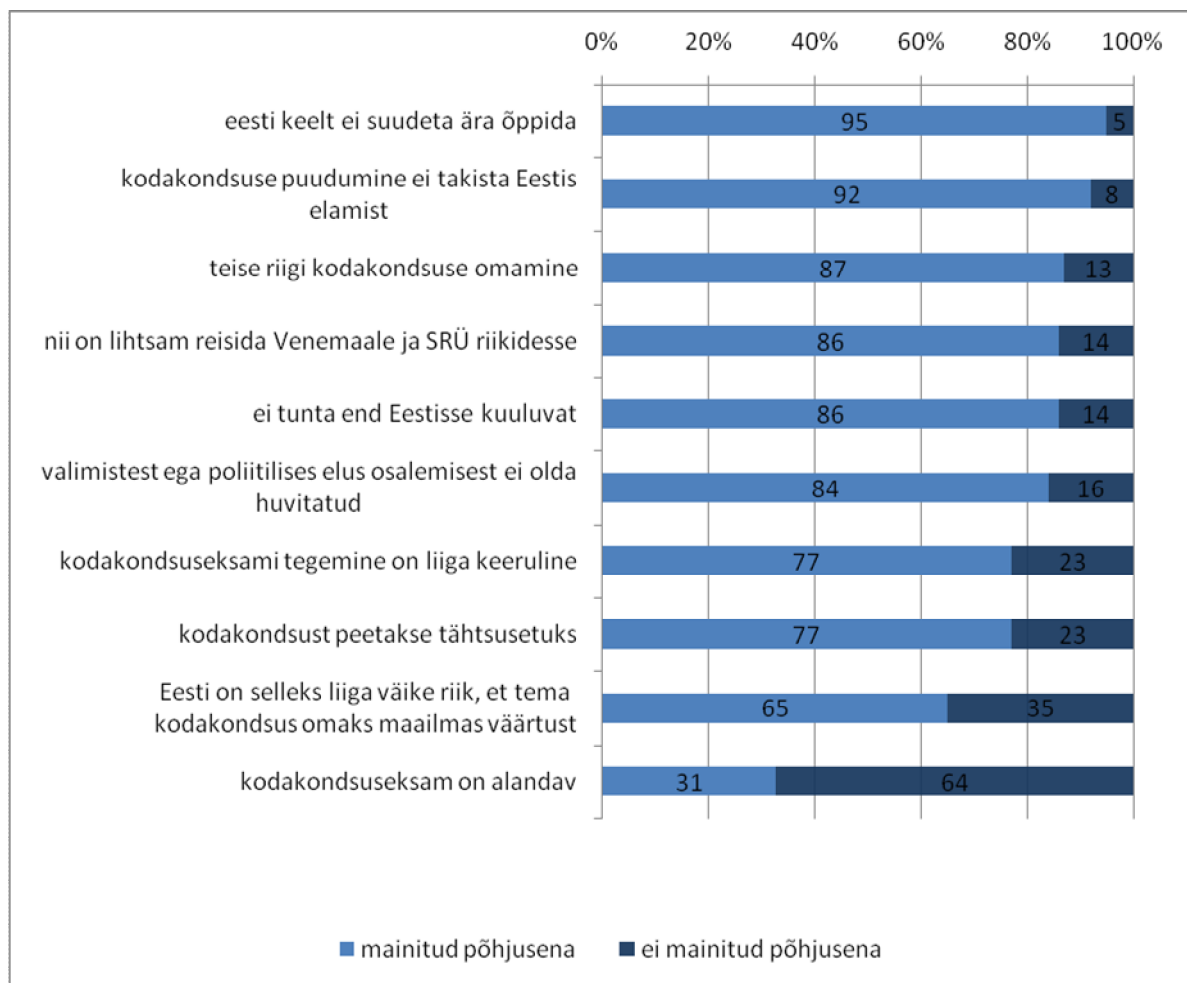
Piirkonniti erinevad hinnangud ka nn praktilistele teguritele. Ida-Virumaa vastajatest 33% arvates on kindlasti põhjuseks see, et ilma Eesti kodakondsuseta on lihtsam Venemaale ja teistesse SRÜ riikidesse reisida. Tallinlastest peab seda kindlasti määravaks (16%) ja mujal Eestis elavatest vastajatest 25%.

Tallinlaste hinnangul on see, et kodakondsuseksam on alandav ja keerukas enam takistuseks kodakondsuse saamisel kui Ida-Virumaal või mujal elavate venekeelsete vastajate hinnangul. 64% tallinlastest peab kindlaks põhjuseks eksami keerukust ja 40% seda, et eksam on alandav. 50% Ida-Virumaa elanikest ja 45% mujal Eestis elavatest venekeelsetest vastajatest arvab, et eksami keerukus on kindlaks põhjuseks ning 31% Ida-Virumaalt ja 23% mujalt Eestist pärit venekeelsetest vastajatest peab põhjuseks seda, et eksam on alandav.

Eestlaste puhul faktoranalüüsiga etteantud tegurite lõikes sarnaseid dimensioone hinnangutes välja ei tulnud, samuti ei ole erinevused hinnangutes loetletud põhjuste lõikes nii suured. Kõige enam peetakse põhjuseks seda, et eesti keelt ei suudeta ära õppida (55% eestlastest hindab seda kindlasti üheks põhjuseks). Kohe sellele järgneb aga eestlaste silmis põhjusena asjaolu, et Eesti kodakondsuse puudumine ei takista neil inimestel Eestis elamist (42% arvab, et see on kindlasti üheks põhjuseks). Kolmanda ja neljanda tegurina tuuakse esile teise riigi kodakondsuse omamist ja Venemaale või teistesse SRÜ riikidesse reisimise lihtsust (kindlasti ühe põhjusena mainitakse neid tegureid vastavalt 25% ja 29% eestlaste poolt). Sama oluliseks praktiliste teguritega peetakse eestlaste poolt aga ka Eestiga emotsionaalse sideme puudumist - 25% vastajatest peab kindlasti üheks põhjuseks seda, et kodakondsust peetakse tähtsusetuks ja 20% arvab, et kindlasti on põhjuseks see, et kodakondsuseta isikud ei tunne end Eestisse kuuluvat. 19% eestlastest nimetab kindlasti ühe põhjusena seda, et valimistest ega poliitilises elus osalemisest ei olda huvitatud. Kuid kõrvuti Eestiga seotuse teguritega peetakse pea samal määral oluliseks teguriks ka naturalisatsiooni tingimuseks seatud kodakondsuseksami keerukust. Kuigi kodakondsuseksamit peetakse keeruliseks, ei ole see eestlaste hinnangul alandav - seda tuuakse kodakondsuse mitte taotlemise põhjustena eestlaste poolt esile kõige vähem (vt tabel 6 ja joonis 5).

Joonis 5 : Mis põhjustel Teie arvates suurel hulgal mitte-eestlastel ei ole veel Eesti kodakondsust (% , eestlastest vastajad)⁴?

⁴ Joonisel on vastusekategoriad „see kindlasti“ ja „see ka“ kokku liidetud, RÕ vastnud on analüüsist välja lülitatud.



Allikas: Integratsiooni Monitooring 2008

Aastal 2000 küsiti integratsiooni monitooringu käigus vastajatelt, kellel ei olnud Eesti kodakondsust, mis põhjustel nad isiklikult ei ole taotlenud Eesti kodakondsust. Kuigi küsimuste erinev sõnastus ei võimalda kõrvutada 8 aasta taguseid küsitlustulemusi tänastega, on siiski tolleaegsetest isiklikest põhjustest ülevaade siinkohal asjakohane. Peamise erinevusena paistab silma just praktiliste põhjuste hindamine. Aastal 2000 peeti Venemaale ja teistesse SRÜ riikidesse reisimise lihtsust vähem põhjuseks ja oluliselt vähem arvati ka seda, kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist. Kuid ka suutmatust eesti keelt ära õppida toodi isiklike põhjustena aastal 2000 esile tunduvalt vähem kui seda peeti üldiselt põhjuseks aastal 2008 (vt tabel 8).

Tabel 8: Millistel põhjustel ei ole Teie isiklikult veel omandanud Eesti kodakondsust?(%)

	See kindlasti	Ka see	See mitte	Raske öelda
Ei tunne end Eestisse kuuluvat	4	9	82	5
Soov vältida teenistust Eesti sõjaväes	1	7	85	7
Ei suuda eesti keelt ära õppida	34	34	29	3
Kodakondsuseksami nõuded on alandavad	23	41	29	7
Nii on lihtsam reisida Venemaale või teistesse SRÜ riikidesse	15	32	50	3
Sellest oleks vähe kasu mulle ja meie perele	7	20	67	6

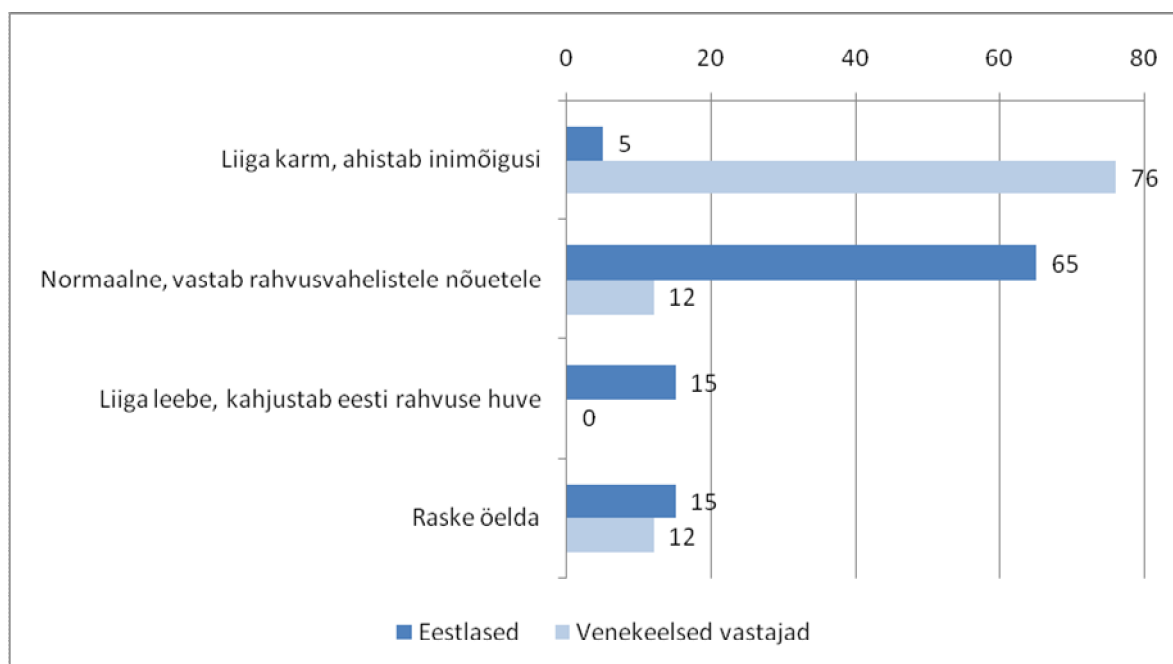
Olen juba teise riigi kodanik	20	15	62	3
Ei ole huvitatud valimistest ega poliitilises elus osalemisest	5	26	63	6
Eesti on selleks liiga väike riik, et tema kodakondsus omaks maailmas väärtust	4	13	76	7
Kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist	12	39	43	6

Allikas: Integratsiooni Monitooring 2000

Hinnang kodakondsuspoliitikale

Integratsiooni monitooringud on alates aastast 2000 näidanud eestlaste ja venekeelse elanikkonna kodakondsuspoliitikasse suhtumise diametraalset erinevust. Kui enamus eestlastest peab Eesti kodakondsuspoliitikat normaalseks ja rahvusvahelistele standartidele vastavaks siis enamus venekeelsetest vastajatest peab seda liiga karmiks ja inimõigusi ahistavaks. Aastal 2008 pidas 65% eestlastest ja vaid 12% venekeelsetest vastajatest kodakondsuspoliitikat normaalseks, samal ajal 76% venekeelsetest võrreldes vaid 5% eestlaste seas peab seda liiga karmiks ja inimõigusi ahistavaks (vt joonis 6).

Joonis 6: Hinnangud kodakondsuspoliitikale rahvuse lõikes aastal 2008, (%)

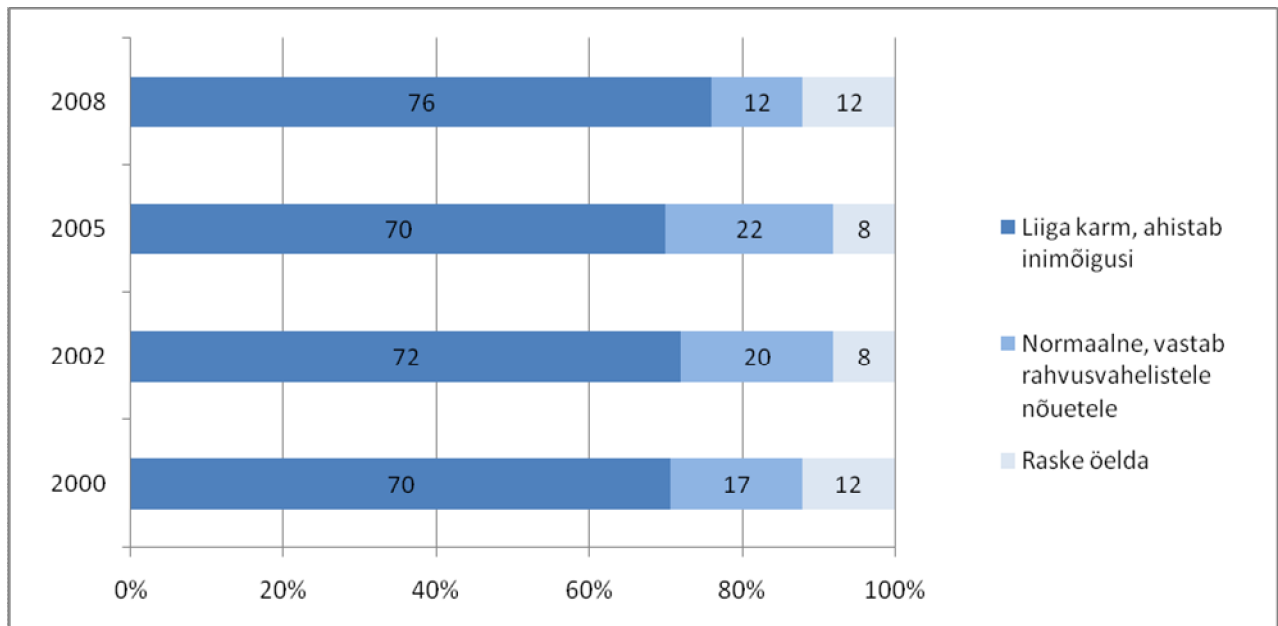


Allikas: Integratsiooni Monitooring 2008

Aastate lõikes on aga märgata eestlaste seas tõusutrendi kodakondsuspoliitika normaalseks hindamise osas ja langustrendi selle liiga leebeks hindamise osas. Kui aastal 2000 oli Eesti kodakondsuspoliitika eesti rahvuse huvisid kahjustav 36% eestlaste hinnangul, siis 2008. aastal arvas nii enam kui kaks korda vähem vastajatest (vt tabel 9). Ka venekeelsete vastajate puhul avaldub ajalises võrdluses tähelepanuväärseid muutusi, kuid need ei näita nii kindlasuunalisi trende. Pöördepunktiks näib olevad olnud ajavahemik 2005. aasta ja 2008. aasta monitooringu vahel. Nimelt on võrreldes aastaga 2005 pea kaks korda vähenenud nende

venekeelsete vastajate hulk, kes peavad kodakondsuspoliitikat normaalseks, kusjuures liiga karmiks hindajate osakaal on varasemate aastatega võrreldes suurim (vt joonis 7).

Joonis 7: Hinnangud kodakondsuspoliitikale 2000 - 2008, (% , venekeelsed vastajad)



Allikad: Integratsiooni Monitooringud 2000-2008

Venekeelse elanikkonna hinnangud kodakondsuspoliitikale erinevad kodakondsusstaatuse lõikes: Eesti kodakondsusega venekeelsed vastajad hindavad võrreldes kodakondsuseta ja Venemaa kodakondsusega venekeelsetest kodakondsuspoliitikat pisut sagedamini normaalseks ja vähem liiga karmiks (vt tabel 9).

Tabel 9: Kodakondsuspoliitika hinnangud rahvuse ja kodakondsusstaatuse lõikes aastatel 1994 – 2008

	1994	1997	2000	2002	2005	2008
Normaalne, vastab rahvusvahelistele normidele						
- eestlane EV kodanik	47	52	56	61	61	65
- teisest rahvusest EV kodanik	30	26	28	28	32	16

- kodakondsuseta	10	3	12	10	18	6
- Venemaa kodanik	4	3	6	16	9	4
Liiga karm mitte-eestlaste suhtes, ahistab inimõigusi						
- eestlane EV kodanik	7	11	6	7	7	5
- teisest rahvusest EV kodanik	64	67	55	61	58	69
- kodakondsuseta	86	89	79	84	77	85
- Venemaa kodanik	64	67	80	77	83	85
Liiga leebe, kahjustab eesti rahvuse huvisid						
- eestlane EV kodanik	36	24	21	21	17	15
- teisest rahvusest EV kodanik	-	1	1	-	-	-
- kodakondsuseta	-	-	<1	-	-	-
- Venemaa kodanik	-	-	1,5	1	-	-
Ei oska öelda						
- eestlane EV kodanik	10	13	17	11	16	15
- teisest rahvusest EV kodanik	6	6	16	9	10	15
- kodakondsuseta	4	8	8	6	5	9
- Venemaa kodanik	32	30	12	8	8	11

Allikad: 1994 ja 1997 a andmed *Integratsioon Eesti ühiskonnas 2000*, lk 33;

2000-2008 a andmed Integratsiooni Monitooringud 2000-2008

Suhtumine kodanikkonna laiendamisse

Alates 2000. aastast on integratsiooni monitooringute käigus mõõdetud eestlaste suhtumist kodakondsuspoliitikasse lisaks eelpool analüüsitud otseküsimusele ka täiendava küsimusega selle kohta, millistele mittekodanike gruppidele võiks nende hinnangul anda kodakondsuse lihtsustatud korras. Kuigi gruppide loetelu on aastate lõikes veidi teisenenud ja mõnede gruppide nimetused muutunud, on siiski võimalik 7-8 kategooria lõikes vaadata muutusi eestlaste suhtumises tingimuste lihtsustamise osas kodakondsuse andmisel.

Tabel 8: Eestlaste suhtumine kodakondsuse andmisel lihtsustatud korras 2000 – 2008 (%)

Millistele järgmistest mitte-eestlaste gruppidest võiks Teie arvates anda Eesti kodakondsuse lihtsustatud korras (kergemad keeleoskuse nõuded)?	2000. a	2005. a	2008.a
Eestis sündinutele	36	53	46
Sünnijärgsete kodanike perekonnaliikmetele	39	39	46
Neile, kellel on teeneid Eesti riigi ees	-**	26	34
Kõigi Eesti kodanike perekonnaliikmetele	28	25	23
Pensionäridele	17	14	-

Kõigile noortele 16. eluaasta täitumisel	8	7	6
Alalise elamisloa omanikele	7	5	4
Mitte kellelegi	18	10	8
Vastajaid kokku	633	667	992

* Kuna iga respondent võis anda mitu vastust, siis võib protsentide summa olla 100-st suurem

** „-“ tähendab, et seda kategooriat vastaval aastal ei olnud loetellu kaasatud

2008. aasta ankeedis olid vastajatele ette antud kokku 8 gruppi, kellele lihtsustatud korras kodakondsuse andmise võimalikkuse kohta hinnangut küsiti. Erinevalt 2005. aasta küsitlusest oli üheks väljapakutud grupiks ka kõik Eestis sündivad lapsed, sõltumata nende vanemate kodakondsusest (neile kodakondsuse lihtsustatud korras andmisega olid nõus 22% eestlastest vastajatest). Pensionäride kategooria asemel küsiti sel korral suhtumist kodakondsuse andmisel inimestele, kellel on vanuse tõttu raskusi keeleksami sooritamise ja neile nõustuks kodakondsuse andmisel mööndusi tegema 17% eestlastest.

Aastate lõikes on kõige enam muutunud suhtumine Eestis sündinute kodakondsusesse kaasamise küsimuses. Aastal 2008 toetas 46% vastanutest selle grupi kodanikuks saamist, mis on mõnevõrra langenud võrreldes 2005 aasta tulemustega kuid on siiski kõrgem võrreldes 2000 aastaga. Samas suur osa eestlastest (46%) toetab aastal 2008 ka sünnijärgsete Eesti kodanike perekonnaliikmetele kodakondsuse lihtsustatud korras andmist.

Küsimuses lihtsustatud korras kodakondsuse andmise kohta oli respondentidel võimalik valida mitu gruppi. Küsitlusandmete põhjal on seega võimalik vastajaid grupeerida vastavalt sellele, kui mitme kriteeriumi alusel ollakse nõus lihtsustatud korras kodakondsuse andmisega. Välja joonistusi järgmised tüübid: 30% vastajatest on nõus ühe kriteeriumi alusel kodakondsust lihtsustatud korras andma; 27% kahe kriteeriumi ja 17% kolme kriteeriumi alusel. 4-7 kriteeriumi alusel on nõus mööndusi kodakondsuse saamise tingimustes tegema kokku 14% vastajatest. 8% eestlastest ei teeks aga järeleandmisi kodakondsuse tingimustes mitte kellelegi ja 4% vastajatest ei osanud seisukohta selles küsimuses võtta.

Välitavad hoiakud kodakondsuse andmise osas on aastate jooksul nõrgenenud, kui 2000. aastal polnud 18% eestlastest nõus kellelegi lihtsustatud korras kodakondsuse andmisega, siis aastal 2008 vaid 8%. Oluliselt ei ole aga muutunud vastajate jaotused kriteeriumide arvu alusel moodustatud tüüpide lõikes. Võrreldes 2005. aasta monitooringu tulemustega on mõnevõrra enam neid, kes sooviksid kodakondsust laiendada lihtsustatud korra sisseviimise läbi kolme või enama loetletud mittekodanike grupi puhul (vastavalt 26% aastal 2005 ja 31% aastal 2008).

Vastaja sugu, vanus ega haridustase ei ole statistiliselt seotud suhtumisega kodakondsuse andmise korda, küll aga mängivad rolli piirkond, kust inimene pärit on ja tema hinnangud oma ühiskondlikule positsioonile. Nimelt on neid, kes mitte kellelegi kodakondsuse saamist lihtsamaks muuta ei soovi, mõnevõrra rohkem eestlaste seas Tallinnas (17%) võrreldes mujal Eestis elavate eestlastega (8%). Samuti on välitavate hoiakutega vastajaid enam nende eestlaste ees, kes hindavad oma ühiskondlikku positsiooni madalaks. 19% vastajatest, kes paigutas end 1-3 astmel asuvale positsioonile, ei soovi kodakondsuse saamise korda lihtsustada ühegi ette antud kriteeriumi alusel. Enda ühiskondlikku positsiooni kõrgemalt hindavad eestlased on enam avatud suhtumisega mittekodanike osas; end 4-6 astmele paigutanud vastajatest 7% ja 7-10 astmel paiknevatest 5% ei soovi.

Kokkuvõtteks

1) Trendid kodakondsuseelistustes määratlemata kodakondsusega vastajate seas alates 2000-st aastast:

- 1.1 Eesti kodakondsuse atraktiivsuse langus määratlemata kodakondsusega isikute seas: 2000-2008 perioodi integratsiooni monitooringu tulemuste analüüsi põhjal on täheldatavad märkimisväärsed muutused kodakondsuseta isikute seas soovitava kodakondsuse eelistuste osas. Kui alates 2000-st aastast on märgata Eesti kodakondsuse eelistatuse kasvutrendi, saavutades kõrgeima taseme aastal 2005, mil 101-st kodakondsuseta vastajast soovis endale Eesti kodakondsust 74%, siis 2008 aasta tulemused näitavad, et määratlemata kodakondsusega vastajatest soovis endale Eesti kodakondsust vaid 51%, mis on vaadeldud perioodi (2000-2008) madalaim näitaja.
- 1.2 Kodakondsuseta isikute soovimatus oma staatust muuta: analüüsitava perioodi alguses avaldub selgelt kodakondsusetuse staatuse säilitamise soovi osas langustrend: kui aastal 2000 16% kodakondsuseta vastajatest ei soovinudki endale kodakondsust, siis aastaks 2005 oli nende, kes oma staatuse muutust ei soovinud, osakaal langenud 7-le %-le. 2008. aasta monitooringu tulemustel aga on taas tõusnud nende osakaal, kes endale ei soovigi kodakondsust, samale tasemele kui 2000 aastal ehk 16% määratlemata kodakondsusega vastajatest ei soovi oma staatust muuta.
- 1.3 Venemaa kodakondsuse kasvav populaarsus: kolmas tähelepanuväärne trend kodakondsuse eelistuste osas määratlemata kodakondsusega vastajate seas avaldub Venemaa kodakondsuse kasvavas populaarsuses. Kui aastatel 2000-2002 soovis endale Venemaa kodakondsust 5-6 % kodakondsuseta vastajatest, siis aastal 2005 11% ning 2008 juba 19%.

2) Põhjused, miks Eesti kodakondsust ei taotleta:

Venekeelsete vastajate hinnangud erinevad oluliselt eestlaste hinnangutest. Venekeelsete vastajate poolt peetakse peamisteks põhjusteks naturalisatsiooni tingimuste rangust ehk teisisõnu seda, et eesti keelt ei suudeta ära õppida ja et kodakondsuseksami tegemine on liiga keeruline. Kolmandana tuuakse välja see, et kodakondsuseksami tegemine on alandav. Järgmisena tõusevad esile nõ pragmaatilised tegurid, st kodakondsuseta isikute suurt arvu põhjendatakse vajaduse puudumisega Eesti kodakondsuse taotlemise järele. Üheks teguriks on ka juba mõne teise riigi kodakondsuse omamine, teisalt aga ei takista kodakondsusetus määratlemata kodakondsusega vastajate hinnangul Eestis elamist, vaid vastupidi kergendab reisimist Ida suunal. Venekeelsete vastajate poolt peetakse kõige vähem olulisteks põhjusteks Eesti kodakondsuse mitte väärtustamist ja Eestiga emotsionaalse sideme puudumist. Eestlased toovad esimese põhjusena esile asjaolu, et eesti keelt ei suudeta ära õppida ning teisena seda, et kodakondsuse puudumine ei takista Eestis elamist. Kuid erinevalt venekeelsetest vastajatest arvavad eestlased oluliselt enam seda, et Eesti kodakondsuse mitte taotlemise põhjuseks on seotuse mitte tundmine Eestiga ja Eesti kodakondsuse madal väärtustamine.

3) Suhtumine kodakondsuspoliitikasse

Võrreldes 2005. aastaga on venekeelse elanikkonna seas suhtumine kodakondsuspoliitikasse muutunud veelgi kriitilisemaks, kusjuures mittekodanikud on kriitilisemad kui Eesti kodanikest venekeelsed vastajad ja Venemaa kodanikest vastajad on omakorda kriitilisemad kui määratlemata kodakondsusega vastajad. Eestlaste suhtumine kodakondsuspoliitikasse võrreldes 2005. aastaga oluliselt muutunud ei ole, endiselt peab enamus kodakondsuspoliitikat normaalseks (65% võrreldes 61%-ga aastal 2005), kuid liiga leebeks kodakondsuspoliitikat pidajate osakaal on võrreldes 1994 aastaga langenud 36%-lt 15%-le ja seda kodakondsuspoliitika rahvusvahelistele nõuetele vastavusega nõustujate osakaalu suurenemise arvelt (aastal 1994 pidas kodakondsuspoliitikat normaalseks 47% eestlastest).

4) Eestlaste suhtumine kodanikkonna laiendamisse

Samal ajal kui Eesti kodakondsuse taotlemise soov mittekodanike seas näitab languse trendi ei ole eestlaste avatus lihtsustatud korras kodakondsuse andmisele võrreldes 2005 aastaga oluliselt muutunud. Välistavad hoiakud kodakondsuse andmise osas on 14 aasta jooksul nõrgenenud, kui 2000. aastal 18% eestlastest polnud nõus kellelegi lihtsustatud korras kodakondsuse andmisega, siis aastal 2008 oli sama meelt vaid 8% eestlastest. Võrreldes 2005 aastaga suhtumises olulisi erinevusi ei avaldu.