

## 2. Euroopa Liidu kodakondsuse sisu

Kodakondsus väljendab inimese subjektsust ühiskonnas. Selle kaudu määratletakse õiguste ja kohustuste ulatus, samuti seos kindla riigiga. Ühelt poolt on kodakondsus ühtlustav ja liitev, luues aluse ühtekuuluvustundele ja võrdsusele seaduse ees. Samal ajal on see ka eksklusiivne ning väljaarvav nähtus, mis annab kodanikele eriõigusi ja eristab neid „teistest”, väljajääjatest, kellele ühel või teisel põhjusel kodakondsust ei anta.

Tavapäraselt nähakse kodakondsust poliitilise kogukonna liikmelisuse aluse ja modernse riigi olemusliku tunnuseks. Rahvusriikliku kodakondsuse modernse sisu on kokku võtnud Rogers Brubaker (1989), kes esitab seitse tunnusjoont.

1. Ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused.
2. Väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis tegema titulaarriigikogukonna nimel ohverdusi.
3. Rahvuslikkus: liikmelisus peab põhinema kogukonnal, mis on nii poliitiline kui kultuuriline.
4. Demokraatlikkus: kõigil kodanikel peab olema ligipääs avaliku võimu teostamisele ning kõigil elanikel peab olema ligipääs kodakondsusele, nii et kaugemas vaates elukoht ja kodakondsus kattuksid.
5. Ainulaadsus (ja jagamatus): iga kodanik kuulub ainult ühte poliitilisse kogukonda.
6. Tagajärjekus: kodakondsus peab sisaldama olulisi sotsiaalseid ja poliitilisi eesõigusi, mis eristaksid kodanikke mittekodanikest (kodakondsusest peab olema mingit kasu).
7. Isikustatus (Schmitter 2002 lisandus): kodakondsust saavad omada ainult inimesed (füüsilised isikud) üksikisikutena, sellele lisanduvad vanemaõiguste, eestkoste ja hoolduse küsimused.

Euroopa Liidu kodakondsus pole päris sellise taseme seisund kui tavapärane rahvusriiklik kodakondsus. Siiski pole see ka üksnes teoreetiline mõiste, vaid õiguslikult sätestatud seisund. Oma nüüdsel kujul on Euroopa Liidu kodakondsus määratletud liikmesriikide kodakondsuse kaudu ja sisaldab seda täiendavaid õigusi. Seega on ta näide mitmetasandilisest kodakondsusest, kus inimestel ja avalikul võimul on vastastikseosed eri kihtides ning need on nii otsesed kui kaudsed.

Väljend Euroopa kodakondsus kannab mitmeid erinevaid tähendusi (vt ka Heater 2005:115-154). Võime sellest rääkida vähemalt kolmel viisil:

- 1) kui teatud väärtussisuga ideest (inimõigused, ühisidentiteet jm, vt nt Lacroix 2002),
- 2) kui Euroopa riikide kodakondsuste kogumist (vt nt Hansen ja Weil 2001),
- 3) kui õiguslikku Euroopa Liidu kodakondsusest (vt nt O'Leary 1996, Oppermann 2002).

Siinne alapeatükk keskendub õiguslikule tähendusele, mis on täna ülejäänud käsitluste aluseks või viitetaustaks. Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste tuli õiguslikku kasutusse alles Maastrichti lepinguga 1992, mil Euroopa Majandusühenduse alusel kujundati poliitilise koostöö mõõdet sisaldav Euroopa Liit. Sageli iseloomustatakse toimunud arengut liikumisena majanduslikke ja vaba liikumise õigusi kasutavast „turukodanikust“ liiduga subjektina seotud „Euroopa kodanikuni.“

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

Euroopa Liidu kodakondsuse aluslepingutes sätestatud sisu võib täna kokku võtta järgnevalt:

- tööjõu, teenuste ja kaupade vaba liikumine jm siseturu reeglitest tulenev;
- võrdse kohtlemise põhimõte;
- üldine elukohaõigus liidu piires;
- passiliit, piirikontrolli kaotamine (Schengen), politseikoostöö (Europol);
- ühtne pagulasmääratlus;
- laiendatud diplomaatiline kaitse;
- kohalike omavalitsuste ja Euroopa Parlamendi valimise õigus;
- õigus petitsioonideks Euroopa Parlamendi ja EP ombudsmani poole;
- õigus pöörduda kirjalikult igas ühenduse ametlikus keeles kõigi EL-i institutsioonide poole ja saada vastus samas keeles;



- õigus pääseda ligi Euroopa Parlamendi, nõukogu ja komisjoni dokumentidele (Oppermann 2002: 564–568).

Seega katab Euroopa Liidu kodakondsus suhteliselt väikest küsimusteringi ning ehkki on riigiülene ehk supranatsionaalne, toimib liikmesriikide kodakondsuse alusel määratletuna ja seda täiendavana. Euroopa Liidu kodakondsus on otsekui iga liikmesriigi omaga kaasnev boonuspakett, kus on mõned majanduslikud ja poliitilised õigused ning sisuliselt puuduvad otsesed kohustused.

Igapäevakasutuseks keskne Euroopa Liidu kodanikuõigus on vaba liikumine ja töötamine kogu liidu piires. Peale kodanike on Euroopa Liit selle võimaldanud ka liikmesriikide alalistele elanikele, kes on nüüdseks määratletud liidu alaliste elanikena. Kõik aluslepingutes sätestatud õigused (näiteks laiendatud diplomaatiline kaitse) pole tegelikkuses veel tingimata kättesaadavad, sest sõltuvad riikide kahe- või mitmepoolsetest rahvusvahelisõiguslikest toimingutest.