

2.6. Hargmaisuspoliitika

Mari-Liis Jakobson

Sissejuhatus

Nüüdisaegne tehnoloogia ja inimeste suurem mobiilsus võimaldavad riikidel hoida senisest paremini sidet välismaale lahkunud kodanikega ning neid ehk isegi oma huvides tööle rakendada. See on tõstnud tähelepanu keskmesse ka uue poliitikavaldkonna – hargmaisuspoliitika. Selle eesmärk on luua, säilitada ja tugevdada riigi ning nende inimeste sidemeid, kes elavad ajutiselt või püsivamalt mujal.

Hargmaisuspoliitika võimaldab pöörata väljarände, mis avaldub ka ajude ja töökatte äravooluna, hoopis enda kasuks: võõrsile suundunud spetsialistide või ettevõtjate potentsiaal pole lõplikult kadunud, vaid paiknenud ruumis ümber. See aga võib avada hoopis uusi võimalusi lüüa läbi välisturgudel, tutvustada oma maad ja kultuuri, muuta tööjõuturgu paindlikumaks ning tuua kodumaale väärt teadmisi ja oskusi. Nii näemegi üha uusi riike, mis kutsuvad kokku töörühmi ja koostavad programme, et kõnetada võõrsil elavaid kaasmaalasi ja toetada ka väljarändajate imago muutust: varasema reeturi või mugavuspagulase kuvandi asendab elus läbilööja ning oma rahva kangelase oma.

Hargmaisuspoliitika on aktuaalne paljudes väike-riikides (aga mitte ainult), kus iga inimene ja ka tema võimalik panus oma riigi heaks on arvel. Sageli tuuakse eeskujuks Uus-Meremaad, kus on ligikaudu neli miljonit elanikku, kuid kelle üsna hiljuti kujunenud välis-

kogukond küündib vähemalt poole miljonini, rääkimata Iirimaast: peale kuue miljoni koduirlase olevat maailmas ligi sada miljonit iiri juurtega inimest. Siia ritta võiks asetada ka Eesti, sest umbes 1,1 miljonist etnilisest eestlasest elab ligi viiendik võõrsil.

Peatükis vaadeldakse, mis on hargmaisuspoliitika, kuidas on arenenud selle põhimõtete rakendamine Eestis, kuidas hinnata siinseid suundumusi rahvusvaheliselt ja kuidas jätkata.

2.6.1. Hargmaisuspoliitika teoorias ja praktikas

Mis on hargmaisus ja hargmaisuspoliitika?

Hargmaisuspoliitika pole pelgalt üks eraldiseisev poliitikavaldkond, vaid pigem käsitlus, mis võib avalduda nii majandus-, välis-, sotsiaal- kui ka kultuuripoliitikas. Hargmaisuspoliitika olemuse paremaks mõistmiseks tuleks kõigepealt võtta vaatluse alla, mis on üldse hargmaisus ja täpsemalt, rändeline hargmaisus, mis on siin-ses peatükis vaatluse all.

Hargmaisuse ehk transnatsionaalsuse mõiste on paljus seotud rände muutumisega tänapäeva maailmas. Ajalooliselt on olnud inimese otsus asuda teise riiki ja

ühiskonda elama sageli pöördumatu, kuid praegusel üleilmastumise ajastul võimaldavad uued tehnoloogilised vahendid rännata hoopis paindlikumalt. Inimesed lähevad võõrsile tööle, elama või õppima, säilitades samal ajal näiteks interneti ja odavlennufirmade abiga tihedad sidemed lähteriigi ühiskonna ning lähedastega. See võimaldab neil hõlpsamalt ka tagasi pöörduda või annab kindlustunnet hoopis järgmistesse sihtriikidesse liikumiseks. Sarnaseid suundumusi näeme teisteski valdkondades peale rände, näiteks ettevõtluses (vt ka Kattel ja Varblane samas kogumikus). Nii iseloomustabki hargmaisust laiemalt ja ka rändelist hargmaisust kitsamalt piiriülesus ja võrgustikulisus.

Ühes rände teisenemisega muutub ka väljaspool kodumaad elavate kogukondade uurimine. Klassikaliselt on räägitud väliskogukondadest kui diasporadest. Diasporaa määratlus lähtub pigem klassikalisest rändekäsitlusest (väljaränne on lõplik samm) ja olulisel kohal on just kultuurilise identiteedi hoidmine (Cohen 2009). Hargmaiste rändajate mõiste puhul aga on hoopis olulisemad nende piirideülesed võrgustikud ja sidemed (näiteks päritoluriigiga), aga ka paindlikum rände mõtestamine, mis hõlmab lisaks lühiajalisi ja pendelrändajaid (Faist 2010).

Väliskogukonna ehk diasporaa ja hargmaisuse vahet aitab hästi selgitada väliseestlase mõiste. Me ju ei nimeta väliseestlaseks paariks aastaks Brüsselisse tööle läinud ametnikku, Londonis õppivat magistranti või Soome vahet pendeldajat, veel vähem Eestist lahkunud etnilist venelast või Eesti e-residenti. Küll aga võivad nii kõik eespool nimetatud kui ka end Kanadas sisse seadnud Teise maailmasõja põgenik ja tema järeltulijad olla hargmaised eestlased. Tingimus on, et nad säilitavad Eestiga piirideülesed sidemed.

Hargmaisuspoliitika läbib erinevaid poliitikavaldkondi ja seetõttu on riigil tulenevalt oma eesmärkidest ja väljarändekontekstist võimalik hargmaisuspoliitikat erinevalt korraldada. Mõnes riigis on selles valdkonnas välja töötatud põhjalikud arengukavad, teises toimatakse üsna juhuslikult. Mõnel pool (nt Indias) tegeleb väliskogukondadega suisa eraldi ministeerium, teisel on juhtpartner hoopis kodanikeühendus (nt KEA Uus-Meremaal). Sagedamini on hargmaisuspoliitika aga mõne ministeeriumi (või selle valitsemisalas asuva agentuuri) vastutusel. Näiteks Lõuna-Koreas ja Venemaal vastutab rahvuskaaslaste poliitika eest välisministeerium, Zimbabwes majandusministeerium, Lätis kultuuriministeerium, Tšehhis haridus-, noorsoo- ja spordiministeerium, Ghanas siseministeerium, Filipiinidel tööministeerium. Enamasti viiakse poliitikat ellu mitme ministeeriumi koostöös, vastutava ministeeriumi valik viitab vaid rõhuasetusele.

Hargmaisuspoliitika valdkonniti

Üks hargmaisusega otsesemalt haakuv valdkond on rändepoliitika ise (vt ka joonis 2.6.1). Kasvav suundumus on koondada teavet välismaale asunud inimeste kohta, mis võimaldab saada parema ülevaate parajagu välismaal elavatest inimestest ja arvestada nende teenusvajadustega. Samuti on mitu riiki proovinud rakendada erinevaid lühiajalist rännet ja ajude ringlust soodustavaid meetmeid, nagu tähtajalised stipendiumi- ja stažeerimisprogrammid, ning välja töötanud tagasi-pöördumise meetmed. Tagasipöördujatele pakutakse kohanemisprogramme, tööturuprogramme (mis viivad tagasi pöörduda soovijad kokku tööandjaga), keelekursusi, majanduslikku tuge ja abi asjaajamisel. Siiski on uuringud näidanud, et enamasti üksnes poliitikameetmest ei piisa, motiveerimaks inimest tagasi pöörduma.

Ent nii mõneski valdkonnas on võõrsil elavatest kodanikest abi ka juhul, kui nad ei naase. Väliskogukonnad on paljudes riikides olulised rahasaadetiste tõttu ja seda silmas pidades on need riigid püüdnud ka kujundada meetmeid, mis riiki laekuvaid rahasummasid suurendada võiksid. Selleks on käivitatud nii ühekordseid kampaaniaid kui ka süsteemsemaid programme, mis kutsuvad üles kodumaale investeerima (või ka lähedasi toetama ja sel viisil raha majandusse suunama). Ka on mitmel riigil (nt Mehhiko, India, Iisrael, Etioopia) investeringuprogrammid, et kaasata väliskogukondade raha.

Ent on ka teistsuguseid võrgustikupõhiseid majandusvaldkonna algatusi. Nii toetavad mitmesugused hargmaisuspoliitika programmid (nt Uus-Meremaal ja Tšiilis) ettevõtjate ja spetsialistide võrgustike arengut, et ergutada kodumaa ettevõtete siirdumist uutele turgudele, on mentorlusprogramme (nt Leedus ja Ghanas), et kasvatada tulevase spetsialiste ja tippjuhte jne. Väliskogukondi endid võib samuti käsitleda võimaliku sihtturuna, kus reklaamida kodumaad kas või turismi-sihtkohana. Näiteks korraldas Iirimaa 2013. aastal suure kampaania „Kohtumine“ („The Gathering“), millega kutsuti kõiki iiri juurtega inimesi üles Iirimaad külastama.

Ka saavad väliskogukonnad panustada välispoliitikasse. Klassikaliselt on väliskogukonnad riigi välispoliitika elluviimises osalenud etniliste eestkostetühmadena. Tuntumaid on juutide lobirühm AIPAC (Ameerika-Iisraeli välissuhete komitee) Ameerika Ühendriikides. Väidetavalt õnnestus AIPAC-il sekkuda 1980. aastal USA ja Saudi Araabia relvamüügitehingusse. Tõsi, sellisel tasemel tegutsemine on eeskätt võimalik vanade ja hästi mõjuvõimsate diasporaade puhul ning üksnes riigi initsiatiivil etniline lobi ei õnnestu. Ka on kõnealuse meetme puhul üsna õhuke piir, mis eraldab oma piiriülese kogukonna kaasamist ja sekkumist teise riigi suveräänsesse otsustusruumi.

Seega käsitletakse hargmaisusprogrammides pigem avaliku diplomaatia valdkonda jäävaid pehmemaid alga-

Kas maksustada või meelitada annetusi?

Selleks, et väliskogukondade raha kodumaale meelitada, on välja mõeldud mitmesuguseid kavasid. Näiteks pakkus Nobeli auhinna laureaat, majandusteadlane Jagdish Bhagwati 1970. aastatel välja n-ö ajude väljavoolu maksu, millega võõrsile tööle läinud inimesi maksustataks nende päritoluriigi kasuks. Kuid seda ideed saadavad peale kõrvalmõjusid käsitleva poleemika ka praktilised probleemid maksu kogumisel.

Küllaltki edukaks aga on osutunud idee kollektiivsetest välisrahasaadetest. Nimelt käivitas Mehhiko valitsus 2002. aastal programmi 3 × 1, millega kutsuti USA-s töötavaid mehhiklasi üles koonduma kodukülaühingutesse ja annetama nende kaudu raha taristuprojektide jaoks. Iga annetatud peeso kohta lisasid keskvalitsus, osariigi valitsus ja kohalik omavalitsus veel kolm peesot. Programmi toel käivitus aastatel 2002–2006 selliseid projekte üle 6000 (Menocal).

tusi. Näiteks saab väliskogukonda kaasata oma avalikku diplomaatiasse ja riigi maine kujundamisse kodumaa tutvustajatena nii turismisihtkoha kui ka elu- või investeerimiskeskonnana, teabe jagajatena oma kodumaa kultuurist, ühiskonnast või poliitikast. Sel moel saaks tasakaalustada pahatihti sensatsioonilistel sündmustel põhinevat või ka rahvusvahelise meedia loodavat kuvandit, mis infooperatsioonide tulemusena võib olla moonduud.

Siiski eeldab nende meetmete rakendamine, et väliskogukonnad on motiveeritud kodumaa arengusse panustama. Abinõusid, mille sisu on hoida väliskogukondadega pidevat ja positiivset sidet ning suurendada osalust ja kasvatada osadustunnet, võiks nimetada ka tunnustamispoliitikaks. Selle kaudu saab väljendada valitsuse koostöövalmidust ja suurendada ka ühiskonna poolehoidu väliskogukondadele, millesse muidu sageli võõrastavalt suhtutakse. Näiteks tähistatakse Indias ja Marokos väljarännanud rahvuskaaslaste päeva, Uus-Meremaal tunnustatakse väljapaistvaid välismaal elavaid rahvuskaaslaste auhinnatseremooniatel ning Leedus ja Mehhikos korraldatakse rahvuskaaslaste konverentse. Kõigi nende eesmärk on laiemalt teadvustada väliskogukondi ja nende panust.

Neid sümboltasandi meetmeid toetatakse ka praktilisemate osalusvõimaluste pakkumisega. Nii jõuavad paljud väljaränderiigid kunagi mitmikkodakondsuse üle peetavate aruteludeni, et võimaldada oma kodanikel võtta ka asukohariigi kodakondsus, kaotamata seejuures sünnijärgset kodakondsust. Näiteks hiljuti seadustati mitmikkodakondsus sünnijärgsetele kodanikele Lätis. Kuigi ka selle sammu puhul on sümboolne tegur tähtis, säilitab kodakondsus välismaal elavatele rahvuskaas-

lastele muu hulgas poliitilised ja majanduslikud õigused ning osalusvõimalused, tagades soovi korral sujuva tagasipöördumise. Ka on uuringud näidanud, et asukohariigi kodakondsus tekitab päritoluriiki tagasipöördumiseks vajaliku turvatunde.

Siiski on mitmikkodakondsuse idee kritiseerijad öelnud, et see annab mitmikkodanikele eeliseisundi ühe kodakondsusega inimeste ees, nad seavad kahtluse alla mitmikkodanike lojaalsuse või peavad seda sobimatuks lahenduseks ideelistel kaalutlustel, sest see ei haaku nende arusaamaga riigi suveräänsusest. Nii pakuvadki mõned riigid oma väljarännanutele kodakondsuse asemel kodakondsuslaadset staatust: näiteks on Türgi (roosa kaardi süsteem) ja India (PIO, OCI) andnud selle staatusega isikutele teatud hulga kodanikega võrdseid õigusi, kuid mitte kõiki. Näiteks pole kodakondsusest loobunud inimestel õigust osta Indias maad, see on asustustihedust ja maa nappust ning India väliskogukonna sissetulekuid arvestades ka arusaadav.

Mitu riiki on rakendanud meetmeid, et kodakondsuse säilitanud väliskogukondade liikmed saaks riigi elus osaleda, näiteks võimaldades välismaal hääletamist. Mõned riigid aga on pakkunud alternatiivseid osalusplatvorme, näiteks on Soomes moodustatud rahvuskaaslaste parlament, mis toimib võõrsil elavate soomlaste huvikaitseorganisatsioonina, Itaalias on rahvuskaaslastele aga tagatud lausa esindus päris parlamendis. Tõsi, selliste esindusühingute toimimine oleneb väga palju sellest, kui kaasav on nende riikide valitsemiskultuur ja kui päevakajaline väljaränne selles ühiskonnas parasjagu on. Isegi näiteks väga kaasava valitsemiskultuuriga Soomes on seasel rahvuskaaslaste parlamendil sageli raske saavutada oma huvide arvestamist (Vierimaa 2011). Esinduskogude tööd aga aitab toetada tunnustamispoliitika.

Osalt teenib väliskogukondadega sideme hoidmise eesmärki ka kultuuri- ja hariduspoliitika, ehkki seda kasutatakse ka kultuurimälu ja tavade alalhoidmiseks, et kujundada diasporaalist identiteeti (Gsir & Mescoli 2015). Sel eesmärgil toetavad lähteriigid näiteks väliskogukondade kultuuri-, spordi- ja erialaseltse, usuühendusi, heategevusorganisatsioone jm. Sama eesmärki teenivad ka keele- ja kultuuriõppe korraldamine, kultuuriürituste ja kollektiivide toetamine, riiklike pühade tähistamine (näiteks toetab Tai valitsus võõrsil kuninga sünnipäeva tähistamist), õppematerjalide ja perioodika saatmine, usuorganisatsioonide tegevuse toetamine ja vaimulike lähetamine, pikemaajaliste väliskogukondade puhul ka sealse pärimuse kogumine ja talletamine, väliskogukondade ajakirjanduse toetamine jm.

Viimastel aastatel on kõnealust tegevust oluliselt mõjutanud ka uue meedia areng, näiteks pakuvad riigid keeleõppevõimalusi veebi vahendusel, samuti on veebimeedia muutnud diasporaajakirjanduse rolli, sest uudiseid kodumaalt saab ka teiste väljaannete kaudu pidevalt jälgida. See omakorda avab uue, digikultuuri valdkonna

hargmaisuspoliitikale, eeskätt meediasisu piiriüle- sel kättesaadavusel (vt ka Ibrus, käesolev kogumik). Ent eri valdkondade lõimumist on näha mujalgi, näiteks ei pruugi kultuuriüritused välismaal olla suunatud pel- galt oma väliskogukondadele, vaid teenida ka laiemalt kultuuridiplomaatia või kultuurieksporti eesmärke.

Ka hariduse vallas on mõne riigi tegevus oluliselt ambitsioonikam kui pelgalt keeleõpe. Õppetöö võib seostuda päritoluriigi pärandiga, pakkuda ka üldharidust või hoopis teatud ametite tarvis eriharidust. Enamasti on need programmid suunatud lastele ja noortele, kuid näi- teks Boliivia toetab hoopis kursuste korraldamist eaka- tele. Mitu riiki on laiendanud oma koolivõrgu piiride- üleseks. Mõned riigid, näiteks India, Tuneesia ja Soome, võimaldavad neis koolides õppida oma riikliku õppekava järgi, mis loob paindlikumaid rändevõimalusi lastega peredele. Iraani rahvusvaheline koolivõrk koosneb lausa 126 koolist 76 riigis, kus õpib kokku umbes 14 000 õpi- last. Seal töötavaid õpetajaid käsitleb riik omamoodi diplomaatidena (Iran Daily 2016). Samuti pakuvad mitu riiki (nt India ja Läti) stipendiumiprogramme, toomaks väliskogukondade noori oma päritoluriiki õppima või tööle, et tugevdada sidet ja meelitada neid ka ümber asuma.

Riikide suundumused hargmaisus- poliitika kujundamisel

Eespool antud ülevaade pole mõistagi ammendav ja konkreetsete meetmete rakendamisel ning täpsemal häälestamisel lähtub iga riik üldisematest hargmai- susele seatavatest eesmärkidest (vt ka joonis 2.6.1). Eesmärgid aga on mitmesugused. Näiteks eristuvad teistest n-õ arenevad riigid, mis püüavad oma välis- kogukondi rakendada eeskätt majanduse mootorina. Sageli on nendes riikides hiljaaegu toimunud rahvastiku kiire juurdekasv, mistõttu on riigid võtnud aktiivsema rolli ka väljarändepoliitika korraldamisel (näiteks küla- listööjõu programmides osaledes) ja väliskogukondade toetamisel. Näiteks on Filipiinidel välismaal töötava- tele oma kodanikele mitmekesise sotsiaalse toe pro- gramm õiguste kaitsest pensionideni. Väliskogukondade „kohustuste“ real kajastuvad aga välisrahasaadetiste ja investeerimisega seotud poliitika ning oskusteabe siirde programmid.

Nendest eristuvad arenenud riigid, mille harg- maisuspoliitika on tugevalt väliskogukondade osaduse ja osaluse tekitamise keskne ning suunatud võrgus- tumisele. Näiteks on Iirimaa strateegia „Global Irish“ kesksed märksõnad just „ühendamine“, „toetamine“, „tunnustamine“ ja „võrgustike loomine“.

Kesk- ja Ida-Euroopas, aga näiteks ka Hiinas, paistab piiriülene side väliskogukondadega põhinevat eeskätt kultuurivaldkonnal, seda võiks nimetada ka pigem diasporaapoliitikaks. Näiteks keskendub Tšehhi

Joonis 2.6.1. Hargmaisuspoliitika valdkonnad ja põlvkonnad

Klassikaline rändekäsitlus, diasporaapoliitika	Hargmaine rändekäsitlus, uus hargmaisuspoliitika
Rändepoliitika	
Tagasirännet toetavad meetmed	Lühiajalist rännet toetavad meetmed
Vajadusel väliskogukondade tsiviilõiguste kaitse	Tagasipöördumist toetavad meetmed
	Hargmaiste kodanikega tegelevad institutsioonid
Osaluspoliitika	
Õigus osaleda valimistel	Tunnustamispoliitika
Kodakondsuse laiendamine väliskogukondadele	Mitmikkodakondsus ja teised uued liikmelisuse vormid
	Muud institutsionaalse esindatuse vormid
Kultuuripoliitika	
Kultuuriühingute ja -ürituste toetamine	Kultuurieksport
Mälupoliitika	
Hariduspoliitika	
Väliskogukondade elujõulisust tagavad keele- ja kultuuriõpe	Mobiilsust arvestav hariduspoliitika ja mobiilsust võimaldavad hariduse vormid (kaugõpe, riikliku õppekavaga koolid välisriikides, keeleõpe)
Majanduspoliitika	
Välisrahasaadetisi kindlustavad meetmed	Töörändajate maksustamine
	Hargmaise kogukonna investeringute motiveerimine
	Hargmaiste kodanike kaasamine ekspordipoliitikasse
	Teadmussiirde programmid
	Mobiilsust ja hargmaisust arvestav tööturupoliitika
Sotsiaalvaldkonna poliitika	
Tagasipöördujatele sotsiaalsete õiguste tagamine	Piiriülene tervise- ja töötuskindlustus
	Mobiilsust arvestav toetus- ja pensionisüsteem
Välispoliitika	
Lobi päritoluriigi huvides	Avalik diplomaatia ja riigi kuvandi kujundamine hargmaiseid kogukondi kaasates
	Rahvadiplomaatia

Allikas: autori koostatud.

hargmaisuspoliitika eeskätt oma keele ja kultuuri säi- litamisele väliskogukondades, korraldades keeleõpet ja pakkudes noortele suunatud stipendiume. Mitu selle piirkonna riiki (nt Leedu, Ungari) on hakanud oma hargmaisuspoliitika ampluaad laiendama, lisades sinna järk-järgult ka majandusvaldkonna ja tunnustamise meetmeid.

2.6.2. Eesti hargmaisuspoliitika

Eesti hargmaisuspoliitika kõige mahukam alusdoku- ment on rahvuskaslaste programm (RKP), mida on koostatud juba kolmeks perioodiks: 2004–2008, 2009–

2013 ning 2014–2020. Programmi toetavad valdkonna alusseadused, nagu põhiseadus, kodakondsusseadus ja valimisseadus, Euroopa Liidu õigus ning rahvusvahelised lepingud, aga ka mõned rahvuskaaslaste programmile eelnenud algatused. Kõnealusel valdkonnas on viimase 25 aasta jooksul olnud muutusi, kuid siiski on see jäänud üllatavalt stabiilseks.

Valdkonna arengu võib jagada kolmeks perioodiks. Esimene on omamoodi eellugu, mis jääb eeskätt 1990. aastatesse ja kirjeldab hilisemale süstemaatilisele poliitikakujundusele aluse pannud seaduste sündi. Teist võiks vaadelda kui n-ö klassikalise diasporaapoliitika väljakujunemist nullindatel. Tinglikult kolmas periood algas 2010. aastatel, kui esile kerkis hargmaine käsitlus. Perioodidele on raske seada konkreetset ajapiiri, sest üleminekud on olnud väga sujuvad (vt ka joonis 2.6.2).

Eellugu

1990. aastateks oli läänediasporaa demograafiline seis jõudnud omamoodi murdepunkti: eesti peredesse (ehk pered, kus mõlemad vanemad on eestlased) sündivate inimeste hulk oli oluliselt kahanenud, samuti oli vähenemas eesti keele valdajate hulk. Arvestades, et paljudel eestlaste järeltulijatel oli väga mitmekultuuriline taust, muutus oluliseks, kas ja millega suudetakse eesti identiteet huvitavaks ning alalhoidmist väärivaks muuta (Kulu 1997: 284). Niisiis oli vajadus hargmaisuus- ja diasporaapoliitika järele selgelt olemas.

Meetmete väljatöötamist ja rakendamist hoogustas Abhaasia konflikt 1992. aastal, kui eestlaste külad Abhaasias jäid keset konfliktikollet. Algselt ühekordse päästeoperatsiooni käigus võimaldati Eestisse ümber asuda sadadel rahvuskaaslastel. Hiljem kasvas sellest välja rahvuskaaslaste tagasipöördumise toetamise programm. Tegemist oli selgelt humanitaarprogrammiga, mille eesmärk oligi aidata rahvuskaaslaste konfliktipiirkondades. Ümberasunutele võimaldati elementaarne äraelamiseks: tasuta elamispind ja kaks keskmist kuu-palka. Toetuse eesmärk oli tagada, et inimene saaks hakkama, kuni elamisluba üle vaadatakse.

Olulise aluse hilisemale hargmaisuus- ja diasporaapoliitikale panid ka põhiseadus, kodakondsusseadus ja valimisseadus. Eesti kodakondsusreeglite kujunemist on kõige enam mõjutanud vajadus õiguslikult reguleerida Eestisse nõukogude ajal sisserännanud inimeste staatus, mitte niivõrd eestlaste kogukonnad võõrsil (vt nt Saarts 2009, Kallas, sama kogumik). Siiski on seadustes punkte, mis hõlbustasid väliseestlaste kogukondade seotuks jäämist Eestiga. Nimelt põhineb Eesti kodakondsusseadus n-ö põlvnemise loogikale (lad *ius sanguinis*), mille kohaselt saavad kodakondsuse automaatselt kõik Eesti kodanike järeltulijad, olenemata nende sünnimaast või elukohariigist. Neid etnilisi eestlasi, kelle esivanemad rändasid välja juba enne Eesti

Mitmeti tõlgendatav mitmikkodakondsuse keeld

Mitmikkodakondsusega seotud topeltstandardit iseloomustab hästi 2000. aastate alguse meedia-kajastus. Näiteks ilmus 5. juulil 2001 Postimehes lugu Eesti tippametnikest, kes hoidsid alal ka mõne teise riigi kodakondsust. Riigikantselei pressiesindaja kommenteeris seda tõsiasja, öeldes, et mitmik-kodakondsus on „iga inimese isiklik asi“. Kui aga selgus, et itaallane Ernesto Preatoni, kes sai Eesti kodakondsuse eriteenete eest, oli alles jätnud ka Itaalia kodakondsuse, käsitleti seda kui seaduse-rikkumist. (Jakobson, Kalev 2016)

iseseisvumist 1918. aastal, kaitseb põhiseaduse sätet, mis lubab kõigil Eesti päritolu inimestel Eestisse elama asuda. Ka võimaldas kodakondsusseadus neil kuni 1995. aastani taotleda Eesti kodakondsust lihtsustatud korras (RKP 2004–2008).

Kuigi Eesti kodakondsusseadus keelab mitmik-kodakondsuse, on põhiseaduses sätet, mis ei luba sünnijärgselt kodanikult Eesti kodakondsust ära võtta. See omakorda tekitab olukorra, et mitmikkodakondsuse keeldu ei ole võimalik sünnijärgsete Eesti kodanike puhul rakendada.

Ka sätetati valimisseadusega Eesti kodanikest väliseestlaste üsna laiad võimalused osaleda poliitikas. Erinevalt mitmest teisest riigist on Eesti lubanud hääletada ka väljaspool oma territooriumi, mis on võimaldanud osaleda valimistel kümnetel tuhandetel väljaspool kodumaad elavatel Eesti kodanikel.

Sel perioodil hakati sõlmima ka kahepoolseid lepinguid, mis kaitsevad välismaal elavate Eesti kodanike sotsiaalseid õigusi. Need lepingud olid olulised eeskätt pensionieas ümberasujatele (RKP 2004–2008). Samuti kogus hoogu väliskogukondade kultuuriline toetamine näiteks keeleõppes, ent aeg-ajalt toetati ka kultuurikollektiive. Süsteemse poliitika vajadus selgus pärast 1996. aastal Eestis toimunud ESTO päevi, kui haridusministeerium hakkas saama idadiasporaa kultuurorganisatsioonidelt palveid saata neile keeleõppematerjale, noote jm.

Diasporaapoliitika väljakujunemine

Süsteemsema poliitika väljakujunemiseks võib pidada rahvuskaaslaste programmi käivitamist 2004. aastast, mille tõttu tekkis teatav sünergia eri poliitikavaldkondade eest vastutavate ministeeriumide vahel, tegevus muutus korrapärasemaks ja sai ka selgema eesmärgi. Rahvuskaaslaste programmi sekretariaat on sarnaselt Tšehhiga haridus- ja teadusministeerium (algul rahvastikuministri büroo), ent poliitikat kujundab ja seirab programmi nõukogu, kuhu kuuluvad ka sise-, välis- ja kultuuriministeeriumi esindajad.

Programmi iseloomustas toona (ja iseloomustab praegugi) eeskätt klassikalisele diasporaapoliitikale omane kultuurikeskne ning diasporaade jätkusuutlikkusele keskendunud sihiseade: poliitika lähtekohaks kujunes rahvuslik ühtekuuluvustunne ning eestluse kui keelelise ja kultuurilise identiteedi igakülgne toetamine (RKP 2004–2008). Toetati loomekollektiive ja kultuuriüritusi, aga ka väliseesti kirikukogudusi, väliseesti pärandi kogumist ja keeleõpet. Programmi toel lisandusid uued keeleõppevõimalused: noorte keele- ja kultuurilaagrid ning stipendiumid noortele, kes said seega tulla Eestisse oma juurtega sidemeid tugevdama. Eestisse tagasipöördumise toetamist jätkati samadel alustel, ent lisandusid tagasipöördunute paremat lõimumist soodustavad meetmed.

Kõnealust perioodi iseloomustas ka keskendumine eeskätt idadiasporaale, mis oli nii majanduslikult kui ka sotsiaalselt läänediasporaaga võrreldes kehvemal järjel, ent 1990. aastatel varasemaga võrreldes oluliselt aktiivsem. Toetati eeskätt idapoolseid kultuuriseltsi ja kogudusi, idadiasporaad käsitlevat uurimistööd ja pärimuse kogumise ekspeditsioone, aga ka internetiühenduse sisseseadmist, et hõlbustada teabevahetust Eestiga. Ka stipendiumiprogrammi ning eesti keele ja kultuuri õppe puhul keskenduti eeskätt õppimisvõimaluste loomisele ida pool. Nii toetati keeleõpet Siberis, Krimmis, Petseris ja Abhaasias. Mitmes seales piirkonnas oli elujõuline eesti kogukond selleks ajaks juba hääbumas või hääbunud, kuid nende meetmete abil sooviti eesti pärandit seal siiski alles hoida.

Teisel perioodil lisandus rahvuskaaslaste programmi ka arhiivide digimine, kolmandal programmiperioodil on kõige ambitsioonikam eesmärk seatud just digikogude hulga. Samuti on 2009. aastast toetatud veebiplatvormide keeleõppeplatvormide väljatöötamist, millest nüüdseks on välja kasvanud oluliselt laiemale sihtrühmale suunatud „Keelekliki“ veebiplatvorm eesti keele õppeks. Arendatakse ka Eesti ajalugu tutvustavat „Kultuurikliki“ platvormi. Samuti on Eesti Instituudi egiidi all koondatud e-õppe materjale.

Hargmaisuspoliitika esiletõus

Rahvuskaaslaste programmi kolmanda (2014–2020) ja osalt juba ka teise (2009–2013) perioodi eesmärgid hakkasid aga muutuma: kuigi ka need on deklaratiivselt ennekõike keele ja kultuuri kaitse programmid ning jätkavad suuresti samade tegevusliinidega, on neis täheldatavad ka teatavad hargmaisuse jooned. Esiteks, kolmas rahvuskaaslaste programm (ning osalt juba ka teine) pole enam suunatud üksnes välja kujunenud diaspora kogukondadele, vaid interneti võimaluste tõttu üha rohkem ka hajaeestlastele kogu maailmas, sh uue laine väljarännanutele (vt ka sujuvat üleminekuosa joonisel 2.6.2). Näiteks hakati rohkem toetama koole

nendes piirkondades, kuhu on toimunud uusväljaränne ja kus on seetõttu rohkem lapsi, kelle side Eestiga vaheutum. Samuti hakati toetama osaliselt eestikeelset üldharidusõpet Soomes ja Rootsis, hiljem ka Euroopa kooldes Belgias, Hispaanias, Luksemburgis ja Saksamaal. Tähelepanu nihkumine uusväljarändajatele tähendab ühtlasi ka suuremat tähelepanu väliskogukonnale läänes, mis erinevalt hääbuvast idadiasporaast oli selleks ajaks inimeste arvu mõttes stabiliseerunud ja mõnel pool, eelkõige Soomes, kiiresti kasvanud (Tammaru *et al.* 2010).

Teiseks hakkab rahvuskaaslaste programm aegamisi rohkem tekitama sünergiat teiste valdkondadega väljapool kitsast diasporaapoliitikat: seosed teiste valdkondade arengukavadega muutuvad tasapisi sisukamaks, ehkki jäävad endiselt üsna keele- ja kultuurikeskseks. Osa põhjusest võib olla seotud ka programmi nõukogu koosseisuga, kus on esindamata näiteks majandus- ja kommunikatsiooniministeerium, mille valitsemisalas on aga alustatud hargmaisuspoliitika mõne osa rakendamist. Näiteks on Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus käivitanud algatuse „Gloaalne Eesti võrgustik“, mis oli kirjas ka 2015. aastal ametisse astunud valitsuse tegevuskavas. See on välisriikides elavate eestlaste ja eesti sõprade kontaktvõrgustik. Sinna kuuluvatel inimestel on kogemusi ja suhteid ettevõtluse valdkonnas ning nad võiksid abistada eesti ettevõtjaid välisturgudele laienemisel, välisinvestorite leidmisel ja muudes ettevõtluse valdkondades. Kuid valdkondlikes arengukavadetes (nt „Eesti ekspordipoliitika põhialused“, „Eesti ettevõtluse kasvustrateegia 2014–2020“) väliskogukondade võimalikku rolli otseselt käsitletud ei ole.

Sarnaseid järeldusi võib teha veel majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi ning siseministeeriumi e-residentsuse algatuse kohta, mis samuti võiks toimida hargmaisuspoliitikana. Praegu nähakse seda eeskätt Eesti riigi brändingu meetmena (MKM 2013). E-residentsuse tehnoloogia ja praktiline lahendus aga võimaldaks kujundada uuel tasemel hargmaise võrgustiku oma hargmaise kogukonnaga välismaal. Eeldusel, et Eesti mitmikkodakondsust siiski ei seadusta, võiks e-residentsus toimida kodakondsuse laadse institutsioonina, mis võimaldab hoida nii sümboolset kui ka praktilist sidet nendega, kellel Eesti kodakondsust pole võimalik säilitada.

Välisministeeriumil on samuti mõningaid hargmaisust rakendavaid algatusi, näiteks aukonsulite võrgustik, kodanikupäeval tunnustatakse rahvadiplomaate, samuti tehakse koostööd välismaal asuvaid ettevõtteid koondavate organisatsioonidega. Riigi hargmaist tegevust hõlbustavad kahtlemata ka Euroopa Liidu vaba liikumise põhimõte, toepelmaksustamise vältimise lepingud, sotsiaalkindlustuse lepingud ja rahvastikuregistri andmete vahetus Soomega, mis võimaldab saada parema ülevaate sotsiaaltoetuste, koolikohtade, arstiabi ja muude teenuste vajadusest. Mõnevõrra on hargmaistumise kursil

E-residentide seos hargmaise Eestiga

E-residentsust on 31. jaanuariks 2017 taotlenud 17 356 inimest ja positiivse otsuse saanud e-residente on 16 022. Kuigi e-residentsuse programm pole praegu kuidagi seotud rändelise hargmaisusega, on põhilised e-residentide asukohariigid samad, mis ka Eesti põhilised sisse- ja väljaränderiigid: Soome, Venemaa, USA, Ühendkuningriik, Ukraina, Saksamaa jne. Iseenesest näitab see tõsiasi hästi ruumi, kus Eestiga seotud hargmaisus on kujunenud.

Kahjuks ei võimalda statistika kindlalt öelda, millised seosed Eestiga e-residentsuse taotlejatel varem olid. Kas on need Eestis kunagi õppinud ja töötanud inimesed? Kas on nende hulgas Eesti juurtega inimesi, kes pole Eesti kodakondsed? Või on nad ehk Eesti e-residentsuse avastanud tänu mõnele Eesti rahvadiplomaadina tegutsevale tuttavale? Küll aga võib välja tuua, et umbes kolmandikul neist on e-residendina senisest tugevam seos Eestiga. Need on inimesed, kes soovivad kolida oma äri Eestisse (24%), Eestis elada või reisida (9%). Seda on kokku muidugi poole vähem kui neid maailmakodanikke, kes taotlevad e-residentsust, sest nende ettevõtte pole asukohapõhine (41%), kes on lihtsalt e-residentsuse fännid (15%) või kes soovivad kasutada e-residenti kaardi isikutuvastuse tehnoloogiat (8%).

Täpsemaid ja uuendatud andmeid näeb e-residentsuse statistikaveebist.

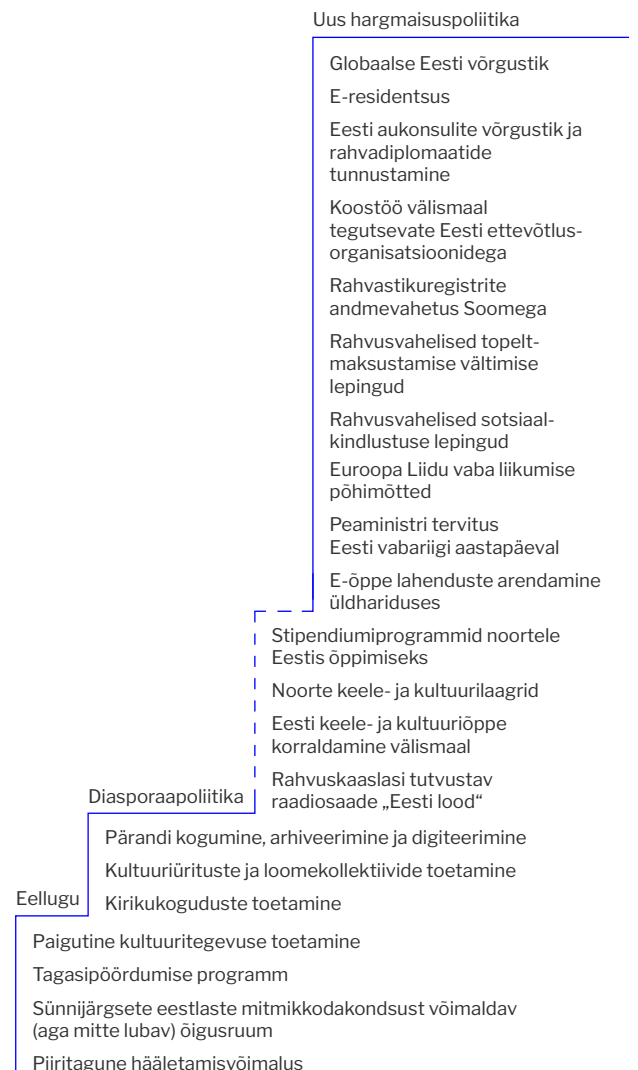
jätkanud ka Eesti tööturupoliitika: struktuurse tööpuuduse leevendamist toetab näiteks töörande programm EURES. Ka Eesti Kaubandus-Tööstuskoja käivitatud programm „Talendid koju“ oli omamoodi hargmaisuse ideestikust lähtuv ajude ringlust toetav algatus.

Mõnevõrra vaeslapse ossa aga on jäänud tunnustamispoliitika, kuigi vajadus selle järele oleks. 72% võõrsil elavatest eestlastest ei tunne, et Eesti riik neid vajab ning 43% ei tunne ka, et võõrsil elavatesse rahvuskaaslastesse Eestis hästi suhtutaks (RAKE 2015). Rahvuskaaslaste programmi raames valmib küll väliseestlusele pühendatud raadiosaate sari „Eesti lugu“, kuid seal tutvustatakse eeskätt ajaloolisi väliskogukondi. Ka rahvuskaaslaste konverents on Eestis veidi teise eesmärgiga kui näiteks Leedus või Uus-Meremaal korraldatavad üritused. Leedus antakse neil üritustel välja auhindu väljapaistvatele kaasmaalastele ja püütakse ära kasutada kokkutulnud hargmaiste kogukondade intellektuaalset potentsiaali mõne praktilise probleemi lahendamisel, Eesti konverents on otseselt pühendatud rahvuskaaslaste programmi tegevusest ülevaate andmisele ja tagasisidestamisele, teatud määral ka väliskogukondade omavahelisele võrgustumisele.

Siiski tuleb tunnustamisega seoses nimetada, et 2015. aastal ametisse astunud valitsuse koalitsiooni-leppes on punkt, mille kohaselt esineb vabariigi aastapäeval peaminister võõrsil elavatele eestlastele adresseeritud pöördumisega. Ehkki eraldiseisvana ei ole sellel olulist tulemit hargmaisuspoliitikas, annab see tunnistust, et võõrsil asuvatele eestlastele mõeldakse. Tunnustamispoliitikasse on oma panuse andnud ka president Toomas Hendrik Ilves, kelle välisvisiitide päevakavasse kuulusid sageli kohtumised kohalike eesti ettevõtjatega ja kes oli ka programmi „Talendid koju“ patroon. Laiemat ja väliskogukonda tunnustavat kõlapinda neil algatustel aga eriti ei ole olnud.

Ka on hargmaisusega arvestavamaks muutunud Eesti haridussüsteem. Kuigi Eesti ei paku võimalust omandada võõrsil riikliku õppekava alusel üldharidust, on paremini tagatud tagasipöörduvate laste ja noorte õigused ning võimalused. Näiteks on tagasipöörduvatele noortele tagatud õigus õppida esialgu individuaalse õppekava alusel, ka on täpsustatud koolikoha tagamise

Joonis 2.6.2. Eesti hargmaisuspoliitika „trepp“: eri arenguetappide algatused, mis toimivad praegusereni



Allikas: autori koostatud.

korda ja rohkem on e-õppe võimalusi võõrsil. Ka on hakatud enam panustama rändega kaasnevaid teemasid käsitleva teabe edastamisse haridus- ja teadusministeeriumi kodulehe vahendusel.

Kokkuvõte

Peatükis tutvustati hargmaiuspoliitika mõistet, erinevates valdkondades rakendatud meetmeid ja riikide strateegiaid poliitikavalikute tegemisel. Seejärel anti ülevaade Eestis rakendatud hargmaiuspoliitikast. Eesti sarnaneb meetmete valikult mitme teise Kesk- ja Ida-Euroopa riigiga, sest on senini viljelenud eeskätt kultuurikeskset diasporaoliitikat. Siiski on hakanud lisanduma võrgustikupõhisemat hargmaiuspoliitikat. Pärtsi ühtset ja laiahaardelist strateegiat Eestil veel pole, ehkki võõrsile suundunud inimeste hulka arvestades oleks märkimisväärne sihtrühm olemas.

Hargmaiususe arvestamine pole veel leidnud teed valdkondadeülelisesse arengukavadesse, nagu „Säästev Eesti 21“ või konkurentsivõime arengukava, kuigi hargmaiuspoliitika meetmete rakendamine võimaldaks saavutada eesmärgi, mis on (Eesti) riiklikes arengukavades kirja pandud. Samuti pole hargmaiuspoliitikat (või poliitika hargmaist võimalust üldisemalt) eriti kajastatud valdkondlikes arengukavades. Miks aga ei võiks rohkem teadvustada ega arendada parasjagu võõrsil elavate viiendiku eestlaste võimekust riigi arengusse panustada? Hargmaiuspoliitika saaks lõimida erinevatesse valdkondlikesse arengukavadesse, ent kaaluda võiks ka selle kui valdkondadeülese ambitsiooniga teema lisamist mõnda üldarengukavasse.

Ka on praegu üsna vähe valdkondade sünergiaid. Ministeeriumideülene rahvuskaaslaste programmi nõukogu näib kultuuri- ja hariduskeskse poliitika näitel toimivat. Kaaluda võiks nii rahvuskaaslaste programmi nõukogu laiendamist, kaasates majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi, kui ka programmi enda laiendamist, hõlmates ka rahvadiplomaatia ning majandusteemad. Ehkki iga ministeeriumi meetmetel on pisut erinevad sihtrühmad, võib nende paljusid aidata kaasa hargmaiste eestlaste üldisele nähtavusele ja tunnustusele ühiskonnas laiemalt.

Unustada aga ei tohi, et poliitikat ei vii ellu programminõukogud või arengukavade koostajad, vaid inimesed. Väliskogukondade potentsiaal on paljuski sellest, kui motiveeritud nad on oma panust andma. Kõige suurem sisuline lõtk on just väliskogukondade osaluses ja tunnustamisel, mis pole praegu ühegi käivitunud programmi peaesmärk. Nendeta aga on küsimärgi all ka edu kõigis teistes valdkondades. Seega tasuks eeskujuna võtta n-ö arenenud riikide, näiteks Iirimaa ja Uus-Meremaa hargmaiuspoliitika kogemusest või vaadata, mida teevad Leedu ja Ungari. Tähtis on ka,

et väliskogukondi tunnustataks laiapõhjaliselt (mitte piirdudes üksnes Eesti ettevõtjatega Silicon Valleys) ja see oleks järjepidev ning nähtav.

Tänuõnad

Artikli materjali kogumine algas Eesti Teadusagentuuri toetatud järel doktorantuuris. Autor tänab ka Andero Adamsoni haridus- ja teadusministeeriumist.

Viidatud allikad

Cohen, R. (2009). *Global diasporas: An introduction*. London: Routledge.

Faist, T. (2010). Diaspora and transnationalism: What kind of dance partners? Faist, T., Bauböck, R. (eds) *Diaspora and transnationalism: Concepts, theories and methods*.

Iran Daily (2016). 126 Iranian schools in 76 nations Teachers are cultural ambassadors. *Iran Daily*, 16.08.2016. <http://www.iran-daily.com/News/166969.html?catid=1023&title=126-Iranian-schools-in-76-nations-Teachers-are-cultural-ambassadors>.

Jakobson, M-L., Kalev, L. (2016). Politics-Policy Nexus in Multiple Citizenship Debates. Paper presented at ECPR General Conference, Charles University in Prague, Czech Republic, 7.-10. september, 2016.

Kulu, H. (1997). The Estonian diaspora. *Trames*, 1 (3), 277-286.

MKM (2013). – Eesti infoühiskonna arengukava 2020. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. https://www.mkm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_infoühiskonna_arengukava.pdf.

Menocal, A. R. Programa 3x1 para Migrantes. EUROsocial programmi raport. <https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/1914.pdf>.

RAKE (2015). – Rahvuskaaslaste programmi mõju-uuring. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE. https://www.hm.ee/sites/default/files/rkp_moju_uuring_lopparuanne.pdf.

RKP (2004-2008) – Rahvuskaaslaste programm 2004-2008. Rahvastikuministri Büroo <http://www.balther.net/public/documents/RKP.pdf>.

RKP (2009-2013). – Rahvuskaaslaste programm 2009-2013. Haridus- ja Teadusministeerium. https://www.hm.ee/sites/default/files/rahvuskaaslaste_2009-2013.pdf.

RKP (2014-2020). – Rahvuskaaslaste programm 2014-2020. Haridus- ja Teadusministeerium. https://www.hm.ee/sites/default/files/rahvuskaaslaste_programm_2014_2020.pdf.

Saarts, T. (2009). Eesti ja Läti kodakondsuspoliitika võrdlus taasiseseisvusajal. *Acta Politica Estica*, (3), 132-154.

Tammaru, T., Kumer-Haukanõmm, K., & Anniste, K. (2010). The formation and development of the Estonian diaspora. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (7), 1157-1174.

Vierimaa, S. M. (2011). Migrant Associations in a Transnational Advocacy Network. The Case of the Finnish Expatriate Parliament. Heikkilä, E. & S. Koikkalainen *Finns Abroad: New Forms of Mobility and Migration*. Turu: International Migration Institute.