

Mitmik- ja topeltkodakondsus Eesti Vabariigi põhiseaduse ja Euroopa Liidu kodakondsuse kontekstis

LEHTE ROOTS

Kokkuvõte. Mitmik- ja topeltkodakondsuse küsimus ning põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse, mis peaksid seda tehniliselt reguleerima, vastuolu selles küsimuses, on olnud Eesti Vabariigis juba aastaid arutluste keskmes ja aktuaalne teema. Artikkel analüüsib mitmik- ja topeltkodakondsuse õigusselgust Eesti Vabariigis. Artikli peamine uurimisküsimus on, kuidas mõjutavad kodakondsuse seadus ja Eesti Vabariigi põhiseadus mitmik- ja topeltkodakondsust. Tuginedes Eesti Vabariigi topeltkodakondsuse õiguslike aspektide analüüsile, tehakse ettepanek muuta norme teiste Euroopa Liidu riikide näitel, et kõrvaldada kodakondsuse seaduse ja põhiseaduse vastuolu ning tuua asjasse rohkem õigusselgust. Artikkel arutleb ka Eesti kodakondsuse laiendamise võimaluste üle, lähtudes Euroopa Liidu kodakondsuse praktikast, ning analüüsib naaberriikide topeltkodakondsuse praktikat ja sarnaste poliitikate rakendamise võimalusi Eestis.

Märksõnad: Euroopa Liidu kodakondsus, mitmikkodakondsus, topeltkodakondsus, põhiseadus, kodakondsuse seadus

SISUKORD

I. Sissejuhatus	69
II. Topelt- ja mitmikkodakondsuse areng	72
III. Olukord Eestis – mitmikkodakondsuse regulatsioon põhiseaduses ja kodakondsuse seaduses	75
IV. Näited topeltkodakondsuse rakendamisest naaberriikides	82
V. Euroopa Liidu kodakondsus ja Euroopa Kohtu tõlgendused	87
VI. Kokkuvõte	92

I. Sissejuhatus

Alates Eesti taasiseseisvumisest 20. augustil 1991 kehtib Eesti Vabariigis range kodakondsuspoliitika, mis on ajendatud pikaajalistest ajaloolistest motiividest, nagu hirm riigitruudusetuse ees ja potentsiaalne julgeolekuoht. Nüüdisaja järjest enam globaliseeruvast maailmast on ühiskonnad mobiilsemad ja inimesedki liiguvad tihedamini riikide vahel. Osa neist viibib teises riigis lühikest aega, teine osa kolib välismaale elama, abiellub või asub sinna tööle. Eestis on mitmikkodakondsus vastuoluline teema, kuivõrd põhiseadus ütleb üht, aga kodakondsuse seadus sätestab teistsuguse reegli.

Kodakondsus eristab isikut mitmesuguste eriõiguste kaudu inimesest, kellele ei ole kodakondsust antud.¹ Õiguslikust aspektist vaadeldakse kodakondsust kui õiguslikku sidet riigi ja asjaomase isiku vahel. Kodakondsusega kaasnevad eri liiki tsiviil-, poliitilised ja sotsiaalsed õigused, nagu õigus vabadusele, hääleõigus ja õigus sotsiaalkindlustusele.² Need õigused võivad olla ka mittekodanikest isikutel ja olenevalt riigis kehtivatest normidest võivad esineda erisused sotsiaalkindlustusteenuste saamisel, sealhulgas ligipääs arstiabile. Näiteks on Itaalia kodanikele tulenevalt põhiseadusest ja seadusest nr 833 tagatud õigus tervishoiuteenustele olenemata sellest, kas nad maksavad sotsiaalmaksu või mitte, aga mittekodanikest välismaalastel peab olema kehtiv tervisekindlustus, mille alusel arstiabi taotleda³. Eesti kodakondsus ei anna õigust igakülgelele arstiabile, vaid Eestis on vaja selleks eraldi tervisekindlustust. Samuti saab illegaalselt riigis viibiva välismaalase või kodakondsuseta isiku

¹ R. Narits. Topeltkodakondsusest. – Juridica 1996/9, lk 472–474.

² A. Macklin. The Return of Banishment: Do the New Denationalisation Policies Weaken Citizenship? – Debating Transformations of National Citizenship. R. Bauböck (toim.). Cham 2018, lk 163–172; vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. V. Peep (toim.). Tallinn 1997, lk 69.

³ Itaalia põhiseaduse (Costituzione della Repubblica Italiana) art 32. – Arvutivõrgus: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (31.08.2024); riikliku tervishoiuteenistuse loomise seaduse (Legge „Istituzione del servizio sanitario nazionale“ n. 833) art 3. – Arvutivõrgus: https://presidenza.governo.it/USRI/ufficio_studi/normativa/Legge%2023%20dicembre%201978,%20n.%20833.pdf (31.08.2024).

paigutada kinnipidamisasutusse⁴, aga kodanik ei saa olla oma riigis illegaalselt viibiv isik, mistõttu ei saa teda sellel alusel kinni pidada.

Ühtlasi sätestavad riigid oma kodakondsetele ka kohustused, nagu näiteks ajateenistuskohustus meessoost kodanikele, truuduskohustus ja tulumaksukohustus. Paljud sageli tsiteeritud teadlased, sealhulgas Rainer Bauböck, selgitavad, et kodakondsus määrab üksikisiku suhte riigiga.⁵ Rahvusvahelises õiguses viitab termin „kodakondsus“ isiku õiguslikule seisundile, mis on seotud seadustega reguleeritud õiguste ja kohustustega.⁶ See hõlmab ka teiste riikide kohustust austada üksikisiku õiguslikku sidet teatud riigiga. Kodakondsus loob õiguste ja kohustuste terviku, mis määrab sisuliselt avalik-õiguslike subjektiivsete õiguste võimalikkuse ja tegelikkuse.⁷ Seetõttu on vaja arutleda mitmikkodakondsuse ja topeltkodakondsuse õiguslike tagajärgede üle, sest mõlemad on otseselt seotud ka riigiõiguse ning selle rakendamisega. Põhiseadus annab aluspõhimõtted, mille järgi me Eesti kodakondsust tunnustame, ja määrab kindlaks selle omandamise tingimused.

Mitmikkodakondsus ja topeltkodakondsus on rohkem kui ühe kodakondsuse samaaegne omamine, mille alusel võib isik nõuda ainuõigusi, kaitset ja liikmesust rohkem kui ühelt riigilt.⁸ Topeltkodakondsuse omamine võimaldab inimesel nautida nii majanduslikke kui ka poliitilisi õigusi ja valikuid kahes eri riigis. Topeltkodakondsuse õiguspärasust on rahvusvaheliselt käsitletud

⁴ Vt väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse §7³ lg 2. – RT I 1998, 98, 1575; 21.06.2024, 33; välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 36¹ lg 2. – RT I 2006, 2, 3; 06.07.2023, 119; Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel art 16 lg 1. – ELT L 348, 24.12.2008, lk 98–107; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus Rec (2003)5 liikmesriikidele rahvusvahelise kaitse taotlejate kinnipidamise kohta p 10. – Arvutivõrgus: <https://rm.coe.int/16806f4023> (23.11.2024); Euroopa Nõukogu ministrite komitee poolt 4. mail 2005. aastal vastu võetud dokumendi „Kakskümmend suunist sunniviisilise tagasisaatmise kohta“ suunis 10, p 4. – Arvutivõrgus: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/coeministers/2005/en/20254> (23.11.2024).

⁵ R. Bauböck. *Transnational citizenship and Migration*. London ja New York 2017, lk 10; vt ka A. Shachar jt (toim.). *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford 2017.

⁶ K. Stokke. *Politics of citizenship: Towards an analytical framework*. – Norsk Geografisk Tidsskrift – Norwegian Journal of Geography 71/2017/4, lk 193–207. DOI: <https://doi.org/10.1080/00291951.2017.1369454>.

⁷ R. Narits (viide 1).

⁸ E. Horváth. [Raamatuarvustus:] *Dual Citizenship in Europe: From Nationhood to Societal Integration*. T. Faist (Ed.). Aldershot: Ashgate 2007, 210 pp. – *Nationalities Papers* 36/2008/2, lk 187–216.

mitmeti – mitme kodakondsuse omamine võib olla sõnaselgelt seaduslik. Samas on riike, kes seda probleemi täielikult ignoreerivad, samuti võib riik nõuda ühest kodakondsusest loobumist.⁹ Mitmikkodakondsus on viimastel aastatel muutunud eriti aktuaalseks arengumaades, sest just seal on inimeste liikumine eri riikide vahel hoogustunud. Euroopa Liidus kehtib isikute vaba liikumise põhimõte, mis soodustab liidu kodanike liikumist ja elama asumist teise Euroopa Liidu liikmesriiki. Inimesed asuvad välismaal tööle ning lõimuvad ühiskonda, kus elatakse ja töötatakse. Mõned loovad välismaal perekonna ja see võib viia vajaduseni taotleda elukohariigi kodakondsust, millega kaasneb küsimus mitmik-kodakondsusest ja selle omamise võimalusest. Eesti olukord ei erine eelkirjel-datust ning paljud Eesti kodanikud elavad ja töötavad välismaal, osal neist on lisaks Eesti kodakondsusele ka teine, mujal omandatud kodakondsus. Samas välistab Eesti kodakondsuse seadus topeltkodakondsuse. Kodakondsuse seaduse § 1 lõikes 2 on sätestatud, et „Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses, arvestades käesoleva seaduse §-s 3 sätestatud erisusi“¹⁰. Kodakondsuse seaduse § 3 lõige 1 sätestab, et „[i]sik, kes omandab või saab alaealisena nii Eesti kui ka mõne muu riigi kodakondsuse, peab pärast 18-aastaseks saamist kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest“¹¹. Samas on see regulatsioon osaliselt vastuolus põhiseadusega, mille § 8 lõikes 3 on sätestatud, et „[k]elleltki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust“¹². Topeltkodakondsus on kodakondsuse seaduse alusel lubamatu, kuid põhiseadus ei luba sünnijärgsetelt Eesti kodanikelt kodakondsust ära võtta. Niisugune olukord, kus kodakondsuse seadus keelab topelt- ja mitmik-kodakondsuse, kuid põhiseadus keelab sünniga omandatud Eesti kodakondsuse äravõtmise, on tekitanud topeltkodakondsusega kodanikele õiguskindlusetuse nende õiguste ja kohustuste suhtes. Seetõttu vajab vastust küsimus, kuidas lahendada topeltkodakondsusega seotud vastuolu, mis tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse erinevustest. Kas kodakondsuse küsimus tuleks siduda riigiõiguslike argumentidega ja kuidas mõjutab Euroopa Liidu õigus esimese küsimuse lahendamist? Selguse huvides analüüsib autor lisaks Eestile lähiriikide ja Euroopa Liidu praktikat ning topeltkodakondsuse andmise võimalusi. Teema vajab kajastamist nii poliitilisest kui ka juriidilisest aspektist.

⁹ H. M. Alarian, S. W. Goodman. Dual Citizenship Allowance and Migration Flow: An Origin Story. – Comparative Political Studies 50/2017/1, lk 133–167.

¹⁰ Kodakondsuse seaduse (KodS) § 1 lg 2. – RT I 1995, 12, 122; 06.07.2023, 44.

¹¹ KodS § 3 lg 1.

¹² Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 8 lg 3. – RT 1992, 26, 349; I, 15.05.2015, 2.

II. Topelt- ja mitmikkodakondsuse areng

Kodakondsus omandatakse tavaliselt kas vanemate kodakondsuse, *ius sanguinis*'e põhimõtte järgi, mis tähendab, et ühe või mõlema vanema rahvuse või etnilise kuuluvuse alusel, või *ius soli* põhimõttel, mille korral määratakse kodakondsus riigi territooriumi järgi, kus laps sündis.¹³ Kui aga rääkida mitmikkodakondsusest, siis on riikide seadusandlus ja praktika erinev. Teist või mitmendat kodakondsust saab omandada naturalisatsiooni korras ehk seaduses sätestatud kriteeriumite alusel. Samuti kui inimene sünnib riigis, kus territooriumi seadust ehk *ius soli* põhimõtet ei kasutata, aga tema vanemad on sellise riigi kodanikud, kus järgitakse vereliini printsiipi (*ius sanguinis*), näiteks Eesti Vabariik¹⁴, siis võib laps omandada mõlema vanema kodakondsuse ning sel viisil tekibki lapsele topeltkodakondsus.

Lisaks on riikidevahelise rände suurenemine tekitanud riikide kodakondsuspoliitikas muutusi, mille paratamatu tagajärg on erisuguse identiteedi ja sidemega inimesed. Mitmikkodakondsuse õigusajaloo juured ulatuvad 19. sajandisse.¹⁵ Ana Tanasoca väitel peeti varem rahvusvaheliseks normiks, et mitmikkodakondsust kui sellist tuleks vältida. Riigid toimisid nn igavese truuduse doktriini alusel. See tähendab, et kogu elu tuleb kuuluda ainult ühe riigi alluvusse ehk olla truu ühele riigile.¹⁶ Arvati, et mitmekordne kodakondsus ei too asjaspepuutuvatele isikutele kasu, kuid mõjutab eri rahvuste omavahelisi suhteid.¹⁷ Kodakondsust peeti tihedalt seotuks riigi suveräänsuse põhimõttega. Seega nähti topeltkodakondsust pigem ohuna, mis nõrgendab sidet riigi ja kodaniku vahel. Inimõigustega seotud kohustused ei olnud minevikus nii olulised kui praegu ja mitme kodakondsuse mitteaktsepteerimine tõi kaasa selle, et riigid võisid kodakondsust oma suva järgi kohaldada. Kui mitmikkodakondsus oli lubatud, võis teine asjaomane riik pakkuda mitme kodakondsusega inimestele ka kaitset.¹⁸ Mitmikkodakondsuse vähendamiseks tehti jõupingutusi isegi rahvusvaheliste lepingute kaudu. 1930. aastal jõustus

¹³ A. Tanasoca. *The Ethics of Multiple Citizenship*. New York 2018, lk 2.

¹⁴ E. Horváth (viide 8).

¹⁵ A. Shachar jt (viide 5).

¹⁶ A. Tanasoca (viide 13), lk 6.

¹⁷ Z. Yanasmayan. *Citizenship on paper or at heart? A closer look into the dual citizenship debate in Europe*. – *Citizenship Studies*, 19/2015/6–7, lk 785–801. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2015.1053793>.

¹⁸ A. Macklin (viide 2), lk 163–172.

kodakondsuse kollisiooniõiguse küsimuste konventsioon, mis nägi täpselt ette seisukoha, et inimesel on ainult üks kodakondsus.¹⁹ Topeltkodakondsuse olemist käsitati kui truudusetust riigi suhtes ehk selles nähti võimalikku riigireetmist.²⁰ Sama lähenemisviisi kasutas ka 1954. aastal ÜRO, kes väitis, et eksisteerib õigus ainult ühele kodakondsusele.²¹ Riigid jäid kindlaks süsteemile, et kui inimesel tekkisid mingisugused suhted teise riigiga, siis kaotas esimene kodakondsus kehtivuse. Seesugune konservatiivne suhtumine topeltkodakondsusesse hakkas tasapisi muutuma alles 20. sajandi teisel poolel. Ühiskonnad ja inimkond muutusid mobiilsemaks, inimesed liikusid tihedamini riikide vahel. Selle tulemusena kasvasid riigid mitmekesisemaks ja omavahel seotumaks.²² Igavese truuduse doktriin hakkas aja jooksul oma tähtsust minevaks. Näiteks 1963. aasta nn Strasbourgi konventsioon²³ oli üks neid rahvusvahelise õiguse dokumente, mis oli seni mõjutanud topeltkodakondsuse reguleerimist. Konventsioonile on alla kirjutanud kaksteist Euroopa riiki, sealhulgas Taani, Austria, Saksamaa ja Holland. Kuid 1960.–1970. aastatel hakkasid riigid seda aina vähem praktiseerima. Lisaks toimusid muutused soolise võrdõiguslikkuse vallas. Kui varem sai kodakondsuse isaliini pidi, siis nüüd hakati kogu maailmas tunnustama ka naiste õigusi oma kodakondsuse edasiandmiseks järeltulijatele.²⁴ Tulenevalt asjaolust, et riikides levis mitmikkodakondsuse tunnustamise suundumus, hakkas konventsioon aina vähem oma algset eesmärki täitma.

¹⁹ Convention on Certain Questions Relating to the Conflict of Nationality Law, 12.04.1930. – League of Nations, Treaty Series, vol. 179, lk 89. Arvutivõrgus: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%20179/v179.pdf> (01.09.2024).

²⁰ R. W. Flournoy. Nationality Convention, Protocols and Recommendations Adopted by the First Conference on the Codification of International Law. – The American Journal of International Law 24/1930/3, lk 467–485.

²¹ Ühinenud Rahvaste Organisatsioon. Laws Concerning Nationality. – United Nations Legislative Series. New York 1954, lk 567. Arvutivõrgus: <https://legal.un.org/legislative-series/pdfs/volumes/book4.pdf> (01.09.2024); vt ka M. M. Howard. Variation in Dual Citizenship Policies in the Countries of the EU. – The International Migration Review 39/2005/3, lk 697–720.

²² M. M. Howard (viide 21).

²³ Mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse korral sõjaväeteenistusega seotud kohustuste konventsioon. – European Treaty Series nr 43. Arvutivõrgus: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list?module=treaty-detail&treaty-num=043> (01.09.2024).

²⁴ M. M. Howard (viide 21).

20. sajandi lõpus, täpsemalt 1993. aastal, muudeti 1963. aasta Strasbourgis konventsiooni neid punkte, mis puudutasid mitme kodakondsuse omamise ja sõjaliste kohustuste vähendamise juhtumeid.²⁵ Samuti muudeti 1997. aasta Euroopa kodakondsuse konventsiooni²⁶, mis legaliseeris topeltkodakondsuse rahvusvahelisel tasandil.²⁷

Praegu tuleks kodakondsust käsitada pigem inimõigusena, mitte lepinguna asjaomase isiku ja riigi vahel. Seega tuleks kodakondsust mõista kui riigi põhiseaduslikku kohustust tagada isikutele nende õigused, mis tulenevad sellest, et riik tunnustab neid oma kodakondsetena. Eesti põhiseadus sätestab mitmeid rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigusi ja nimetab subjektidena just Eesti kodanikke. Põhiseaduse § 9 sätestab, et õigusi, vabadusi ja kohustusi tagatakse võrdselt nii Eesti kui ka välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele tingimusel, et viimased viibivad Eestis. See tähendab, et välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele laieneb territoriaalne piirang. Samuti kehtib mõni õigus vaid kodanikele, näiteks õigus valida oma esindajaid Riigikogusse (PS § 57 lg 1) või põhiseaduse § 30 lõike 1 esimeses lauses sätestatud ametikohtade täitmine riigiasutustes ja kohalikes omavalitsustes²⁸. Topeltkodakondsust käsitatakse praegu kas institutsionaalsena (*de jure*) või kui faktilist ehk mitteinstitutsionaalset kodakondsust (*de facto*).²⁹ Topeltkodakondsuses nähakse midagi, millest on kasu ka riigile, sest selline süsteem kiirendab inimeste lõimumisprotsessi ja hõlbustab soovijate naturalisatsiooni-
protsessi. Topeltkodakondsuse teema areneb pidevalt. Trende vaadates võib aga öelda, et tänu topeltkodakondsusest tulenevatele mitmesugustele hüvedele

²⁵ Mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse juhtumite sõjaliste kohustuste konventsiooni muutmise teine protokoll. – European Treaty Series nr 149. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=149&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (17.10.2024).

²⁶ Euroopa kodakondsuse konventsioon. – European Treaty Series nr 166. Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=166&CM=8&DF=03/11/2009&CL=ENG> (17.10.2024).

²⁷ M. A. Apostolache. Considerations on the issue of multiple citizenship. – Jurnalul de Drept si Stiinte Administrative 1/2015/3, lk 14–22.

²⁸ PS § 30 teine lause küll sätestab, et seaduse alusel võib riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste ametikohti täita ka välisriigi kodanike ja kodakondsuseta isikutega.

²⁹ Y. I. Shevchuk. Dual citizenship in old and new states. – European Journal of Sociology / Archives Européennes de Sociologie / Europäisches Archiv für Soziologie 37/1996/1, lk 47–73. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003975600007979>.

on suhtumine topeltkodakondsusse nihkunud vaenulikkuselt *de facto* sallivusele.³⁰ Lähitulevikus näeme, et üha rohkem riike aktsepteerib topeltkodakondsust.

III. Olukord Eestis – mitmikkodakondsuse regulatsioon põhiseaduses ja kodakondsuse seaduses

Eesti kodakondsuse seadus järgib *ius sanguinis*'e põhimõtet.³¹ Selle kohaselt saavad kodanike järeltulijad Eesti kodakondsuse. Kodakondsuse seadus ei luba Eesti kodanikul omada samaaegselt Eesti ja mõne teise riigi kodakondsust.³² Ühtlasi ei luba Eesti põhiseadus sünniga omandatud kodakondsust ära võtta.³³ Eeltoodu tekitab olukorra, kus valitseb vastuolu kodakondsuse seaduse ja põhiseaduse vahel. Kuivõrd põhiseadus on ülimuslik kodakondsuse seaduse ees, muudab see kodakondsuse seaduse rakendamise võimatuks. Seega ei saa riik topeltkodakondsusega inimeste suhtes kodakondsuse seadust jõustada enne, kui vastuolu on lahendatud. Lisaks ei ole Eesti Vabariigi ametiasutustel õigusselguse puudumise tõttu süvendatud ülevaadet topeltkodakondsusega inimeste arvust ehk statistika korje on piiratud. Kuna Eestis ametlikult topeltkodakondsust olla ei saa, sest kodakondsuse seadus sellist võimalust ette ei näe, ei soovi isikud ise seda teavet vabalt riigile edastada, kartes Eesti või mõne muu riigi kodakondsuse kaotamist või mõjutamist teisest kodakondsusest loobumiseks.

2012. aasta statistika näitab, et „201 330 siin elaval inimesel on üks vanem Eesti ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, neist 193 043 isikul endal on Eesti kodakondsus. Lisaks on isikuid, kelle üks vanem on ühest välisriigi kodakondsusest ja teine vanem teisest välisriigi kodakondsusest, neist 3923 isikul endal on Eesti kodakondsus ning 27 034 inimest kuuluvad gruppi, kus üks vanem on määratlemata kodakondsusega ja teine vanem välisriigi

³⁰ D. Sredanovic. Political parties and citizenship legislation change in EU28 countries, 1992–2013. – International Political Science Review / Revue Internationale de Science Politique 37/2016/4, lk 438–452. DOI: <https://doi.org/10.1177/0192512115584008>.

³¹ PS § 8 lg 1; vt ka L. Roots. European Union Citizenship or Status of Long-Term Resident: A Dilemma for Third-Country Nationals in Estonia. – Baltic Journal of European Studies 2/2012/1, lk 61–75; L. C. Fein, J. B. Straughn. How citizenship matters: Narratives of stateless and citizenship choice in Estonia. – Citizenship Studies 18/2014/6–7, lk 690–706. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621025.2014.944774>.

³² KodS § 1 lg 2.

³³ PS § 8 lg 3.

kodakondsusega, neist 9029 endal on Eesti kodakondsus.³⁴ Selle teabe põhjal võib öelda, et mitmikkodakondsuse teemaga tuleb edasi tegeleda.

Eestis edeneb mitmikkodakondsuse sisustamine teosammul. Riik hoiab kinni vanadest seisukohtadest ega ole jõudnud eriti lähemale mitmik-kodakondsuse seadustamisele. Ühtlasi puudub riigil ülevaade hetkeolukorrast, ei ole teada täpne topeltkodakondsusest mõjutatud inimeste arv, mis on üks suuremaid olemasoleva õigusliku vastuolu lahendamist piiravaid tegureid.

Pärast taasiseseisvumist kasvas kiiresti nende eestlaste arv, kes said lisaks Eesti kodakondsusele veel mõne muu riigi kodakondsuse. Põhiseaduse § 8 lõikes 3 on kirjas, et „[k]elleltki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust“. Säte tagab, et kui inimene ei taha loobuda ühest kodakondsusest või ei ole sättega nõus, saab ta edasi elada kahe eri kodakondsusega ning riik ei saa tema suhtes eraldi meetmeid rakendada. Täpselt sama põhimõte on kirjas ka kodakondsuse seaduse § 5 lõikes 3. See tähendab, et kodakondsuse seaduse järgi on mitmekordne kodakondsus keelatud, kuid põhiseadus ei luba kodakondsust ära võtta.

Näiteks 1918. aastal võeti Eesti Vabariigi kodakondsuse määratlemise aluseks maakoha õigus ehk *ius soli* põhimõte, millele lisati Eestist pärit olemise põhimõte. Maanõukogu määruse kohaselt olid Eesti kodaniku õigused kõigil isikutel, olenemata nende rahvusest ja usust, kes vastasid järgmistele nõuetele: esiteks pidid nad elama Eesti Vabariigi territooriumil, teiseks pidid nad olema kuni 24. veebruarini 1918 endise Vene riigi alamad ja kolmandaks pidid olema pärit Eesti Vabariigi osadest või seisma Vene riigi asutuste poolt Eesti alal peetud elanike nimekirjades.³⁵ 1. juulil 1938 jõustus riigihoidja Konstantin Pätsi dekreedina välja antud uus kodakondsuse seadus, mis lähtus juba *ius sanguinis*’e põhimõttest.³⁶ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus kodakondsuse seaduse rakendamise kohta³⁷ võeti vastu 1992. aastal ja hiljem muudeti selle punkti 14 järgmiselt: „mitte rakendada KKS § 23 sünnijärgsete Eesti kodanike suhtes“³⁸. Sisuliselt ei lubatud sünnijärgsetelt kodanikelt kodakondsust ära

³⁴ Topeltkodakondsus. – Riigikogu Kantselei õigus- ja analüüsisiosakond. Teemaleht nr 17, 16.09.2013, lk 2. Arvutivõrgus: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/01/Teemaleht_17_2013.pdf (01.09.2024).

³⁵ Maanõukogu määruse Eesti demokraatliku vabariigi kodakondsuse kohta § 1. – RT 1918, 4, lk 5.

³⁶ Kodakondsuse seaduse § 1. – RT 1938, 39, 357.

³⁷ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsus „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“. – RT 1992, 7, 109. Arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/30376> (04.10.2024).

³⁸ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ muutmise seadus. – RT 1993, 13, 204.

võtta. Niisugune piirang oli seotud faktiga, et väljaspool Eestit elas üle 100 000 õigusjärgse kodaniku, kes olid pagulastena omandanud elukohajärgse kodakondsuse ja keda ei soovitud Eesti kodakondsusest ilma jätta.³⁹

Kodakondsuse seaduse ja põhiseaduse vastuolu on loonud olukorra, kus riigil ei ole võimalik mitme kodakondsusega isiku suhtes sanktsioone rakendada. Praegu puudub ka piisav õigusselgus varasemast kodakondsusest loobumise kohta, kui soovitakse saada Eesti kodakondsus. Seadus nõuab, et eelmisest kodakondsusest loobumiseks tuleb esitada Eesti valitsusasutustele avaldus. Samas ei sätesta seadus, mis juhtub siis, kui riik ei ole saanud asjaomaselt isikult kinnitust, et varasemast kodakondsusest on loobunud.⁴⁰ New Yorgis on 30. augustil 1961 vastu võetud ja 13. detsembril 1975 jõustunud ÜRO kodakondsusetuse vähendamise konventsioon⁴¹, millega Eesti ühinenud ei ole, kuid ka see dokument sätestab, et lapsele tuleb anda selle riigi kodakondsus, kus ta sündis, kui ta muidu võib jääda kodakondsuseta. Sama konventsiooni artikkel 8 keelab isikult kodakondsuse võtmise, kui ta võib seetõttu muutuda kodakondsuseta isikuks.

Põhiseaduse ülimuslikkusest hoolimata on Eesti kodakondsuspoliitikas lähtutud topeltkodakondsuse keelust. Kehtiva kodakondsuse seaduse § 1 lõikes 2 on kirjas, et „Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses, arvestades käesoleva seaduse §-s 3 sätestatud erisusi“. Sama õigusakti § 3 lõike 1 alusel peab „[i]sik, kes omandab või saab alaealisena nii Eesti kui ka mõne muu riigi kodakondsuse, peab pärast 18-aastaseks saamist kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest“. Kodakondsuse seaduse § 12 lõige 2 sätestab, et Eesti kodakondsuse taotlemisel naturalisatsioonimenetluse teel, mis tähendab kodakondsuse andmist isikule, kes ei ole sünniõiguslik kodanik, tuleb esitada riigiasutustele kirjalik tõend, et ta on juba vabastatud või vabastatakse eelmisest kodakondsusest või et ta on kodakondsuseta isik.

Lisaks sätestab kodakondsuse seaduse § 29 lõige 1, et „[i]sik loetakse Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse

³⁹ Vt Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. V. Peep (toim.). Tallinn 1997, lk 179.

⁴⁰ B. Herzog. The Paradoxes of Citizenship Removal: Soviet and Post-Soviet Citizenship. – East European Politics and Societies 26/2012/04, lk 792–810. DOI: <https://doi.org/10.1177/0888325412453482>.

⁴¹ Convention on the Reduction of Statelessness. – United Nations Treaty Series vol. 989, lk 175. Arvutivõrgus: https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5 (17.10.2024).

kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks“. Sellest tulenevalt välistab kodakondsuse seadus topeltkodakondsuse isikutel, kellel oli varem mõne muu riigi kodakondsus.

Kuivõrd põhiseadust tuleb käsitleda ülimuslikuna, vaadeldakse kodakondsuse seadust sellega koostoimes. Naturalisatsiooni olukordades võib inimene soovida omandada teist või kolmandatki kodakondsust, samuti on võimalik rohkem kui üks kodakondsus omandada *ius sanguinis*'e põhimõtte kohaselt ehk pärida kodakondsus mõlemalt vanemalt. Paljud riigid pakuvad kodakondsust isikutele, kes seal elavad. Eesti kodanikud, kes on tahtmatult omandanud teise kodakondsuse, on pandud olukorda, kus nad rikuvad kodakondsuse seadust, kui nad ei loobu teistest kodakondsustest. Inimene, kes soovib säilitada sidet teise riigiga, rikub tahtmatult kodakondsuse seadust. Samal ajal ei saa riik kasutada üksikisiku suhtes sanktsioone, kui- võrd tuleb lähtuda põhiseaduse ülimuslikkuse printsiibist. Mitmed topeltkodakondsusega eestlased on olnud Eesti valitsuse liikmed ning valitud parlamendiliikmeteks nii 13. ja 14. koosseisu ajal kui ka varem.⁴²

Nimetatud õiguslikule vastuolule on juba ammu tähelepanu juhtinud ka Eesti õiguskantsler. 2008. aastal pöördus füüsilisest isikust kaebaja Indrek Tederi poole, kes oli sel ajal õiguskantsler, palvega analüüsida kodakondsuse seaduse teatud artiklite kooskõla põhiseadusega.⁴³ Õiguskantsler alustas menetlust ning pöördus Siseministeeriumi poole teabenõude ja ministeeriumi seisukoha saamiseks sätete põhiseadusele vastavuse kohta. Õiguskantsler jõudis järeldusele, et kodakondsuse seaduse § 1 lõige 2 on kooskõlas põhiseaduse §-ga 8, kuid kodakondsuse seaduse §-d 29 ja 3 ei ole kooskõlas põhiseaduse §-ga 8.⁴⁴ Olemasoleva vastuolu üldise seisu võib kokku võtta nii, et Eesti talub praegu *de facto* topeltkodakondsust, kui üks neist on sünnijärgne Eesti kodakodakondsus.⁴⁵

⁴² P. Järve. Estonian citizenship: Between ethnic preferences and democratic obligations. – Citizenship Policies in the New Europe. R. Bauböck, B. Perchinig, W. Sievers (toim.). Amsterdam 2007, lk 43–62.

⁴³ Õiguskantsleri märgukiri 07.2008, 6-1/080515/00805182. – Arvutivõrgus: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_sunniga_saadus_kodakondsusest_loobumine.pdf (12.11.2023).

⁴⁴ Samas.

⁴⁵ D. Kochenov. Double Nationality in the EU: An Argument for Tolerance. – European Law Journal 17/2011/3, lk 323–343. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2011.00553.x>.

Eesti kodakondsust ei ole kerge saada ja selle võib ka kaotada. Näiteks on Riigikohus öelnud, et „Põhiseadus ei näe põhiõigusena ette subjektiivset õigust omandada kodakondsus naturalisatsiooni teel. Kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivate normide kehtestamisel peab aga seadusandja arvestama Põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega. [...] [PS § 12 lg 1] järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt.“⁴⁶ See tähendab, et meil tuleb vaadata kodakondsuse seadust kooskõlas põhiseadusega, mis keelab sünnijärgselt Eesti kodanikult kodakondsuse äravõtmise.

Samas on Riigikohus edaspidi öelnud, et „[KodS] § 32 lg 1 järgi loetakse [isikud, kellele on ekslikult väljastatud Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid,] Eesti kodakondsuse omandanuks sellel õiguslikul alusel, nagu nad ekslikult Eesti kodanikena määratleti, välja arvatud sama paragrahvi lõigetes 2 ja 3 sätestatud juhtudel. See tähendab, et kui isik ei ole esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid ja ta käitub õiguskuulekalt ega ole ohuks Eesti julgeolekule või põhiseaduslikule korrale, siis tuleb teda ka edaspidi lugeda Eesti kodanikuks. Kui isik on loetud Eesti kodanikuks seetõttu, et tema üleneja sugulane on loetud isikut tõendava dokumendi väljaandmise menetsluses ekslikult Eesti kodanikuks, välistab KodS § 32 lg 4 tema määratlemise teisiti kui Eesti kodanikuna.“⁴⁷ Selles kaasuses on Riigikohus jõudnud järeldusele, et riigi eksimuse tulemusena omandatud sünnijärgne kodakondsus kuulub säilitamisele.

Analüüsides diskussiooni mitmik- ja topeltkodakondsuse seadustamise üle, on huvigrupid esile toonud mitmeid eeliseid ja puudusi. Kui inimesel on kaks kodakondsust, siis tegelikkuses tähendab see ka samaaegseid kohustusi mõlema riigi ees. Põhiseaduse § 124 sätestab, et „Eesti kodanikud on kohustatud osa võtma riigikaitsest seaduses sätestatud alustel ja korras“. Topeltkodakondsusega isikul võib praktikas, Eesti Vabariigis tekkida olukord, kus ta peab kahe eri kodakondsuse tõttu osalema korraga mitmes riigis kohustuslikus ajateenistuses. Kodakondsuse seaduse ja põhiseaduse vastuolu toob kaasa olukorra, kus ühelt poolt võib kodanikul tekkida ajateenistuskohustus Eestis, kuid samal ajal võidakse ta kutsuda näiteks Soome ajateenistusse. Lisaks arvatakse isik pärast ajateenistust reservi ja teda

⁴⁶ RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03, p-d 23–24.

⁴⁷ RKHKo 02.03.2018, 3-16-1810, p 18.

võidakse kutsuda õppekogunemisele. See võib viia olukorrani, kus Eesti koolitab inimest teise riigi kaitseväele. Mitmekordse kodakondsuse omamine ja ajateenistuse läbimine välismaal annab Eestis isikule ka soodsama seisundi võrreldes ühe riigi kodakondsusega isikuga, kuna viimasel on vaja täita kaitseväekohustus, kuid topeltkodakondsusega isiku saab kaitseväeteenistusest vabastada. Samuti ei arvata teda reservi, mis vabastab jällegi edasistest kohustustest, nagu näiteks teenistusjärgsed regulaarsed õppekogunemised. Topeltkodakondsus võib tekitada raskusi reservväelaste värbamisel, kuna mitu riiki peaksid leidma lahenduse, milline riik saab lõpuks selle isiku enda armeesse. Seega kaasnevad topeltkodakondsuse seisundiga probleemid riikidele ja suuremad kohustused topeltkodakondsusega isikutele.

Mitmekordsel kodakondsusel on asjaomastele riikidele veel muid mõjusid, mis võivad tekitada ebasoodsa olukorra riikidele, kuid annavad eelise inimesele. Nimelt on kodanikel hääleõigus ja mitut kodakondsust omavad inimesed saavad hääletada ka kohalikel valimistel. Selline olukord võib valimistulemuste kaudu mõjutada negatiivselt asjaomast riiki ja tema poliitikat. Teisest küljest on paljud teadlased sellele vastu vaieldud ja öelnud, et potentsiaalne topelt hääletamine ei ole tegelikult suur probleem. Mõne teadlase hinnangul on üksiku hääle jõud liiga nõrk, et avaldada otsest mõju mis tahes küsimusele poliitikas. Teadlaste arvates on suurem mõju jõukal valijal, kuid juhuslik valija ei mõjuta poliitikat kuigivõrd.⁴⁸ Lisaks on räägitud ka sellest, et isegi kui topeltkodakondsusega isik saaks kaks korda hääletada, siis tegelikult toimub hääletamine erinevates poliitilistes süsteemides ja riikides ning erinevatel valimistel, seega on vale nimetada olukorda topelt hääletamiseks.⁴⁹

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et välismaal elavad topeltkodanikud võivad mõjutada otsuste langetamist oma päritoluriigis. Hääletamise teel avaldavad nad arvamust teemal, mis ei pruugi nende praegust elu otseselt mõjutada. Vastuargumendina on toodud, et topeltkodakondsusega isikute hääletamisõigus on vastuolus asjaoluga, et nad ei kasuta oma hääleõigust sama hoolsalt kui ühe kodakondsusega kodanikud.⁵⁰ Ehk siis mõningate autorite arvates hääletavad mitmikkodakondsusega isikud riigis, kus nad elavad või

⁴⁸ A. Shachar jt (viide 5), lk 60–83.

⁴⁹ Samas.

⁵⁰ L. Beckman. Citizenship and Voting Rights: Should Resident Aliens Vote? – Citizenship Studies 10/2006/2, lk 153–165. DOI: <https://doi.org/10.1080/13621020600633093>; vt ka L. Kalev, R. Annus. Mitmikkodakondsuse võimalused ja riskid. – Riigikogu Toimetised 26/2012, lk 52–62.

kellega nad tunnevad tihedamat sidet, mitte seal, kus nad on kodakondsuse omandanud.⁵¹ Niisugune hüpotees vajab aga põhjalikumaid uuringuid. Sellisel juhul peaks riik lahendama juba aastaid kestnud vastuolu ja tooma isikutele õigusselgust. Enamik Eesti erakondi esindab seisukohta, et mitmikkodakondsuse keeld on oma aja ära elanud ja aeg on edasi liikuda.⁵² Nende arvates peaks Eesti võtma eeskju riikidest nagu Läti, Taani ja Soome, kus topeltkodakondsus on lubatud.

2018. aastal esitas Reformierakond Riigikogule kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (634 SE),⁵³ kuid see lükati tagasi. Esimesel lugemisel tegi põhiseaduskomisjon ettepaneku lükata eelnõu tagasi 50 poolt- ja 35 vastuhäälega.⁵⁴ Aasta hiljem esitas Reformierakond teise kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu (37 SE)⁵⁵. Sellega sooviti muuta kodakondsuse seaduse § 1 lõiget 2 viisil, mis annaks sünniga Eesti kodakondsuse omandanud Eesti kodanikule võimaluse omada samal ajal muu riigi kodakondsust. Paragrahvi 1 sooviti täiendada lõikega 3 viisil, mis ei lubaks teistel alustel Eesti kodakondsuse omandanud isikutel omada muu riigi kodakondsust.

Viimati nimetatud eelnõu 37 SE lükati põhiseaduskomisjoni ettepanekul 52 poolt- ja 30 vastuhäälega samamoodi tagasi.⁵⁶ Tagasilükkamise üks kaalutlustest oli Vabariigi Valitsuse poolt väljendatu, et „lubades mitmik- kodakondsust osale Eesti kodanikest ja jättes teise osa kõrvale, põhjustab

⁵¹ L. Kalev, R. Annus (viide 50).

⁵² Reformierakond: sünnijärgseid kodanikke ei tohiks sundida kodakondsusest loobuma. – Delfi 09.10.2019. Arvutivõrgus: <https://www.delfi.ee/artikkel/87703443/reformierakond-sunnijargseid-kodanikke-ei-tohiks-sundida-kodakondsusest-loobuma> (17.10.2024).

⁵³ Kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 634 SE, 09.05.2018. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ebd93883-0cb9-4d1d-b58f-9e6aab9f24d1/kodakondsuse-seaduse-muutmise-seadus/> (17.10.2024).

⁵⁴ Topeltkodakondsuse eelnõu lükati EKRE ja juhtivkomisjoni initsiatiivil tagasi. Riigikogu, 25.09.2018. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/fraktsioonide-teated/eesti-konservatiivse-rahvaerakonna-fraktsioon/topeltkodakondsuse-eelnou-lukati-ekre-ja-juhtivkomisjoni-initsiatiivil-tagasi/> (17.10.2024).

⁵⁵ Kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu 37 SE, 12.06.2019. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/147f7ee6-52cd-4cf4-b0fa-e2292ef15ebb/kodakondsuse-seaduse-muutmise-seadus/> (17.10.2024).

⁵⁶ Samas.

see sotsiaalseid pingeid, ebaõiglustunnet ja vastandumist, mis omakorda suurendavad oluliselt ohtu avalikule korrale ja julgeolekule“.⁵⁷ Vabariigi Valitsuse hinnangul on laiapõhjaliste julgeolekumõtjude lähtekohaks muu hulgas ka asjaolu, et mitmikkodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele ning seeläbi suureneb julgeolekurisk. Mõned poliitikud ei nõustunud ka võimalike riikide valikuga, kellega oleks lubatud mitmikkodakondsus, ja ütlesid, et seal peaksid olema kas kõik riigid või peab jätma mitmikkodakondsuse ebaseaduslikuks.⁵⁸

Teine seisukoht, mille opositsioonipoliitikud esile tõid, oli see, et seaduseelnõu loob olukorra, kus eri inimgruppe koheldakse ebavõrdselt, kuna kavandavate muudatustega koheldaks ebavõrdselt nii sünnijärgse kodakondsuse saanud inimesi kui ka isikuid, kes on saanud kodakondsuse naturalisatsiooni korras.⁵⁹

Eesti Vabariigil puudub mehhanism topeltkodakondsusega isikute arvust hea ülevaate saamiseks, sest inimestel ei ole kohustust sellist teavet Eesti ametiasutustele avaldada. Riigil ei ole selget statistikat topeltkodakondsusega inimeste täpse arvu kohta Eestis ega välismaal. Mitmekordsel kodakondsusel on nii eeliseid kui ka puudusi. Eesti Vabariik peaks oma senise seisukoha ümber hindama, lahendama vastuolud ning analüüsima tekkinud olukorra mõju isikute õiguste ja kohustuste suhtes. Näited rakendamiseks leiame naaberriikide kogemustest.

IV. Näited topeltkodakondsuse rakendamisest naaberriikides

Siinse artikli autor on seisukohal, et Eesti naaberriikides ei ole topeltkodakondsuse küsimuses põhiseaduslikku vastuolu. Mitmikkodakondsuse küsimuses pole Euroopa Liidu liikmesriikide vahel ühtsust, kuid võib öelda,

⁵⁷ Vabariigi Valitsuse arvamuse teatavaks tegemine kodakondsuse seaduse muutmise seaduse elnõu (37 SE) kohta. – Siseministri kiri 29.07.2019, 1-7/151-6. Arvutivõrgus: <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/f361874e-5cb6-4022-8b43-ac18a563144a#eOfOCiWR> (02.09.2024).

⁵⁸ Vt R. Annuse sõnavõtt. Riigikogu põhiseaduskomisjoni istung, 23.09.2019, protokoll nr 15, päevakorrapunkt 2, lk 6. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/147f7ee6-52cd-4cf4-b0fa-e2292ef15ebb/Kodakondsuse%20seaduse%20muutmise%20seadus> (02.09.2024).

⁵⁹ Samas, R. Annuse sõnavõtt, lk 3.

et enamik riike lubab seda teatud tingimustel. Riikide hulk, mis seda üldse ei võimalda, on üsna väike – ainult Hispaania ja Austria.⁶⁰

Läti on üks neist Eesti naaberriikidest, kes lubab topeltkodakondsust. 2000. aastate alguse Läti kodakondsuspoliitika ei erinenud tolelaegsest tavapärasest trendist, kus topeltkodakondsus oli väga rangelt reguleeritud. Liikumine topeltkodakondsuse liberaalsema kasutuselevõtu poole algas juba 2004. aastal, kui välismaal elavad lätlased kritiseerisid Läti poliitikat. Lisaks oli problemaatiline riigist lahkunud inimeste kohta statistika kogumine. Selle tulemusena lõi Läti valitsus tööühma, mille ülesandeks sai probleemi uurida ja teha konkreetseid muudatusettepanekuid, mida saaks vastavalt vajadusele ellu viia.⁶¹

2013. aastal muudeti Läti kodakondsuse seadust ja laiendati topeltkodakondsuse saamise võimalusi. Samast aastast alates on Läti kodakondsuse seaduse paragrahvi 9 kohaselt topeltkodakondsus Lätis lubatud juhul, kui isik on saanud esimese kodakondsuse riigist, mis kuulub Euroopa Liitu, Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni ja NATO-sse, või mõnest konkreetsest riigist, nagu Uus-Meremaa ja Austraalia, aga ka riigist, kellega Läti on sõlminud rahvusvahelised lepingud.⁶² Samuti on valitsusel sama artikli alusel õigus lubada asjaomasel isikul säilitada tema muu kodakondsus, kui see teenib teatud viisil riigi huve. Õigus teisele kodakondsusele on ka neil, kes on sellise staatuse saanud lapsendamise või abiellumise teel.⁶³ Topeltkodakondsuse lubamise eesmärk oli toetada emigrantide tagasipöördumist Lätti. Kasulikkust põhjendati tulevaste vajaduste katmisega majanduses.⁶⁴ Muudel juhtudel, näiteks kui isik on saanud teise kodakondsuse, kuigi ta ei ole veel täisealine,

⁶⁰ Y. Harpaz, P. Mateos. Strategic citizenship: Negotiating membership in the age of dual nationality. – *Journal of Ethnic and Migration Studies* 45/2019/6, lk 843–857. DOI: <https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1440482>.

⁶¹ K. Krūma. EUDO Citizenship Observatory Country Report: Latvia. – European Website on Integration 30.04.2019. Arvutivõrgus: https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/eudo-citizenship-observatory-country-report-latvia_en (18.10.2024).

⁶² Kodakondsuse seadus (Pilsonības likums). – Arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/id/57512-pilsonibas-likums> (02.09.2024); ingliskeelne tõlge arvutivõrgus: <https://likumi.lv/ta/en/en/id/57512-citizenship-law> (02.09.2024).

⁶³ Samas.

⁶⁴ C. Carpinelli. The Citizenship Policies of the Baltic States within the EU Framework on Minority Rights. – *Polish Political Science Yearbook* 48/2019/2, lk 193–221. <https://czasopisma.marszalek.com.pl/images/pliki/ppsy/48-2/ppsy2019201.pdf>.

tuleb tal teisest kodakondsusest loobuda või ta peab 25. eluaastaks esitama avalduse Läti kodakondsusest loobumiseks.⁶⁵

Leedu on üks neist riikidest, kus nii nagu Eestiski on mitmik kodakondsus seadusega keelatud. Täpsemalt ütleb Leedu põhiseaduse⁶⁶ § 12 ja kodakondsuse seaduse⁶⁷ § 24, et isikul ei saa olla samaaegselt Leedu ja mõne muu riigi kodakondsus, välja arvatud väga spetsiifilistel asjaoludel, mis on seaduses nimetatud. Mitmik kodakondsus on Leedus üsna rangelt reguleeritud. Leedu Vabariigi kodakondsuse seaduse 2016. aasta muudatused nägid ette, et isik võib saada topeltkodakondsuse juhul, kui isik ise või kui isikul on üks või mitu vanemat, vanavanemat või vanavanemat, kellel oli Leedu kodakondsus ajavahemikul 1918–1940, lahkus(id) riigist enne 1990. aastat ilma kodumaale tagasi pöördumata.⁶⁸ Kehtiva seadusandluse kohaselt võib topeltkodakondsus olla vaid neil, kes saavad Leedu kodakondsuse taastada. Selline protseduur on võimalik ainult eelnimetatud isikutele ehk neile, kellel oli kodakondsus aastatel 1918–1940 ja kes põgenesid riigist sõja ajal Nõukogude või Saksa okupatsiooni tõttu või on nende isikute järeltulijad. Topeltkodakondsuse lubamist on Leedus käsitletud juhtumipõhiselt. Leedu kodakondsuse seadust muudeti 2016. aastal. Järelikult on rohkem olukordi, mille alusel isikul võib olla mõne teise riigi kodakondsus. Täpsemalt on Leedu kodakondsuse seaduse artiklis 7 sätestatud kümme olukorda, mis võimaldavad topeltkodakondsust. Mõned erandid on näiteks Leedu ja mõne muu riigi kodakondsuse saamine sünniga, abielu alusel, Läti kodaniku lapsendamise teel enne 18-aastaseks saamist või lapsendamist mõne teise riigi kodaniku poolt ning mis oli enne lapsendamist.⁶⁹ 2019. aastal toimus aga rahvahääletus, mis käsitles Leedu Vabariigi põhiseaduse artikli 12 muutmist ja topeltkodakondsuse seadustamist kõikidele leedulastele.

⁶⁵ L. van der Baaren. Dual citizenship in the European Union: Trends and analysis (2010–2020). – European University Institute 2020. Arvutivõrgus: <https://cadmus.eui.eu/server/api/core/bitstreams/33027c79-25d1-5175-9691-1fd4d1d1fc3b/content> (18.10.2024).

⁶⁶ Leedu Vabariigi põhiseadus (Lietuvos Respublikos Konstitucija). – Arvutivõrgus: <https://www.lrs.lt/home/Konstitucija/Konstitucija.htm> (02.09.2024); ingliskeelne tõlge arvutivõrgus: https://legislationline.org/sites/default/files/documents/62/Lithuania_Constitution_1992_am2019_en.pdf (02.09.2024).

⁶⁷ Leedu Vabariigi kodakondsuse seadus (Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas). – Arvutivõrgus: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.387811/asr> (02.09.2024); ingliskeelne tõlge arvutivõrgus: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/7d4f43a1d63b11e69c5d8175b5879c31?jfwid=-ji9gtnhdw> (02.09.2024).

⁶⁸ Samas.

⁶⁹ Samas.

Valimisaktiivsus ei olnud suur, mistõttu jäi täitmata üle 50% valimisaktiivsuse lävendinõue ning ettepaneku poolt ei oleks saanud olla 33,3% registreeritud valijatest. Vähesese valimisaktiivsuse tõttu seadust ei muudetud.⁷⁰

Märkimisväärne erinevus võrreldes kahe teise Balti riigiga on see, et Leedu kodakondsus antakse ka juudi rahvusest Leedu kodanikele, kes pidid aastatel 1918–1940 riigist lahkuma tagakiusamise tõttu.⁷¹ Mis puudutab kodanikukohustusi, näiteks kaitseväekohustust, mis on meeste kohustuslik, siis neil, kes on juba teeninud mõnes teises Euroopa Liidu või Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni (NATO) liikmesriigis, on võimalik taotleda ajateenistuse samaväärseks tunnistamist. Leedu kodanik jääb aga endiselt Leedu reservväelaseks ja teda võidakse kutsuda õppekogunemisele. Sarnaselt Eestiga on leedulastel olnud mure ajateenistuse ja patriotismi pärast ning seetõttu lubavad nad mitmekordset kodakondsust juhtumipõhiselt. Leedus võib Euroopa Liidus või NATO liikmesriigis kaitseväeteenistuse läbinud isiku ajateenistusest vabastada, kuid ta lisatakse reservväelaste nimekirja.

Soome on teine riik, kellel oli Eestiga väga sarnane mitmikkodakondsuse poliitika. Soome on olnud nii Rootsi kuningriigi kui ka Venemaa keisririigi võimu all. Nendel aegadel ei rakendatud kodakondsusseadusi ja selles küsimuses puudus igasugune õiguslik selgus. Mitmekordne kodakondsus oli pikka aega arutluste tulipunktis ja 2003. aastal ühines Soome nende riikidega, kus topeltkodakondsus on lubatud. Kodakondsuse seadus võeti vastu 2003. aastal.⁷² Muudetud seadus omas suurt tähendust, kuna see ei sisaldanud enam sätteid Soome kodakondsuse kaotamise kohta pärast seda, kui isik on saanud teise riigi kodakondsuse. Lisaks võimaldas õigusakt uuesti omandada Soome kodakondsuse, kui see on varem mitme kodakondsuse keelu tõttu kaotatud.⁷³

Soomes võidakse tegevväelane ajateenistusest vabastada, kui ta on mõne teise riigi kodanik ja elanud seitse aastat välismaal. See isik võib siiski saada sellekohase kutse, kui ta naaseb Soome enne selle aasta lõppu, mil ta saab 30-aastaseks. Õigusaktide vastuolu jätab ametnikud keerulisse olukorda, kuna

⁷⁰ Referendum on Dual Citizenship held in Lithuania. Results. – Migration Law Center, 14.05.2019. Arvutivõrgus: <https://www.migration.lt/referendum-on-dual-citizenship-held-in-lithuania-results> (16.11.2023).

⁷¹ C. Carpinelli (viide 64).

⁷² Kodakondsuse seadus (Kansalaisuuslaki). – Arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030359> (02.09.2024); ingliskeelne tõlge arvutivõrgus: <https://www.finlex.fi/fi/lainsaadanto/saaduskaannokset/2003/eng/359> (02.09.2024).

⁷³ R. Bauböck jt (toim.). Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European Countries. Volume 2: Country Analyses. Amsterdam 2006.

neil ei pruugi olla teavet isiku teise kodakondsuse kohta. Mitmikkodakondsuse puhul tuleb arvestada mõningate negatiivsete mõjudega. Puudulik teave isikute kodakondsuste kohta võib olla riigile oluline julgeolekuoht. Konflikti ajal võib see esile kutsuda keerulise olukorra, kus võib tekkida risk, et asjaosaline jääb truuks hoopis mõnele teisele riigile, mis on talle kasulik, ja jätab seetõttu täitmata riigikaitsekohustuse Eesti ees.

Soome oli varem seisukohal, et mitmekordne kodakondsus võib olla ohuks riigi julgeolekule, lojaalsusele, ajateenistusele ja hääleõigusele.⁷⁴ Need argumendid on samad, mida Eesti eksperdid ja poliitikud on topeltkodakondsuse kohta esitanud ja mida nad siiani väljendavad. Aastatega on Soomes vaated muutunud ja mitmikkodakondsust peetakse pigem positiivseks ning laiemas plaanis isegi riigile kasulikuks. Topeltkodakondsuse keelu kaotamine võimaldaks Soomel luua paremaid sidemeid välismaal elavate kodanikega ja taastada sidemed diasporaa elanikkonnaga. Soomes elab palju immigrante, kes on sinna sattunud mitmesugustel põhjustel. Riigivõimud pidasid mitmikkodakondsust võimaluseks lihtsustada Soome kodakondsuse saamist ja viia selle kaudu ellu läbimurre integratsioonis. Soome kodakondsus annab isikutele üldised õigused ja kohustused ning võrdsustab nad Soome põliskodanikega.⁷⁵

Tänapäeval on mitmikkodakondsus Soome seadusandluse alusel lubatud. Soome kodakondsust on võimalik taotleda, kui on täidetud seaduses sätestatud nõuded. Soome kodakondsuse seaduse § 21 kohaselt võib Soome kodakondsuse omandada isik, kellel on Islandi, Norra, Rootsi või Norra kodakondsus ning kui asjaomane isik on viimased kaks aastat pidevalt ja alaliselt elanud Soomes.⁷⁶ Kui otsustatakse taotleda mõne teise riigi kodakondsust, ei nõua seadus Soome kodakondsusest loobumist. Statistiliste andmete põhjal oli 2022. aastal topeltkodakondsusega Soome kodanike koguarv 159 966.⁷⁷

Eesti Vabariik on suhtunud kodakondsuse küsimusse konservatiivselt. Eesti naaberriigid on aastaid tagasi käsitlenud mitmikkodakondsust samamoodi, kuid on hiljem oma seisukohta muutnud. Toetudes Läti, Leedu ja Soome kogemustele, oleks võimalik kodakondsuse seadust samadel alustel ühtlustada ka Eesti Vabariigis. Nimetatud kolmes riigis ei ole õiguslikku

⁷⁴ Samas.

⁷⁵ Samas.

⁷⁶ Kansalaisuuslaki (viide 72).

⁷⁷ Statistika topeltkodakondsusega Soome kodanike kohta vanuse ja teise kodakondsuse järgi aastatel 2000–2022. – Arvutivõrgus: https://pxdata.stat.fi/PXWeb/pxweb/en/StatFin/StatFin__kans/statfin_kans_pxt_1116.px (18.10.2024).

vastuolu, kuna kehtivad kodakondsusseadused reguleerivad seda valdkonda tõhusalt ja on riigi põhiseadusega kooskõlas. Lisaks võiks Eesti kasutada poliitikat, et riik ei nõua riigisisest kodakondsusest loobumist, kui isik otsustab taotleda kodakondsust välismaal.

Kui aga Eesti tahab jääda oma üsna konservatiivse ja range kodakondsuspoliitika juurde, siis oleks võimalik järgida Leedu eeskju. Leedu on säilitanud küllaltki reguleeritud positsiooni. Seadused näevad ette selged olukorrad ja erandid, mis võimaldavad topeltkodakondsust. Pealegi, nagu juba öeldud, tegeleb riik sellega juhtumipõhiselt. Eesti võiks ka kehtestatud normid üle vaadata ja koostada konkreetse topeltkodakondsuse aktsepteerimise tegevuskava. Näiteks võib seadusesse lisada, et kui mõlemad kodakondsused on saadud sünnijärgselt, siis saab säilitada topeltkodakondsuse. Samamoodi võiks Eestis vastu võtta täiendava kodakondsuse saamise võimaluse abielu kaudu. Soome seadusandlus on veel üks näide sõbralikust riigipoliitikast, mida saaks poliitika kujundamisel eeskjukuks võtta.

Teine ühtlustamise võimalus võiks olla nõndanimetatud sõbralike riikide ja liitlaste nimekirja koostamine ning topeltkodakondsuse lubamine nende riikidega. Sõbralike riikide puhul võiks Eesti muuta kodakondsuse seadust, et võimaldada topeltkodakondsust Euroopa Liidu ja Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni liikmesriikidega. Riikide nimekirja saab täiendada, nende hulka võiksid kuuluda näiteks NATO liikmesriigid, kuivõrd need riigid jagavad Eestiga samu demokraatlikke väärtusi ja põhimõtteid.

V. Euroopa Liidu kodakondsus ja Euroopa Kohtu tõlgendused

Kuna Eesti Vabariik kuulub Euroopa Liitu, on Eesti kodanikel ka Euroopa Liidu kodakondsus. Seetõttu vajab käsitlemist teema, kuidas mõjutab Eesti kodakondsusest ilmajätmine või ilmajäämine liidu kodakondsust ja mida on Euroopa Kohus sellistes olukordades otsustanud.

Maastrichti lepinguga⁷⁸ võeti kasutusele Euroopa Liidu kodakondsuse mõiste ja sätestati, et iga EL-i kodanikul on õigus liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil, arvestades lepingus sätestatud piiranguid ja tingimusi ning asutamislepingut ja selle rakendamiseks võetud meetmeid.

⁷⁸ Euroopa Liidu leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202 07.06.2016, lk 13–45.

Euroopa Liidu kodakondsuse loomine andis uue õigusliku aluse, mille kaudu saab analüüsida võrdse kohtlemise ja kodakondsuse alusel diskrimineerimise kaotamise aluspõhimõtteid.⁷⁹ Praegu on need põhimõtted väljendunud asutamislepingus ehk Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL)⁸⁰ artiklites 20 ja 21, mis käsitlevad EL-i kodanike õigust vabalt liikuda ja elada ning mille suhtes kehtivad seal määratletud tingimused ja piirangud ning mis peavad olema kooskõlas asutamislepinguga võetud meetmetega. Neid sätteid saab lugeda koostoimes ELTL artikli 18 lõikega 1, mis keelab diskrimineerimise kodakondsuse alusel. Erinevalt artiklis 18 sätestatud üldisest diskrimineerimise keelust on ELTL artiklil 21 laiem kohaldamisala, kuna sellele võivad tugineda mitte ainult majanduslikult aktiivsed isikud, vaid kõik EL-i kodanikud. Seetõttu oli EL-i kodakondsuse kodifitseerimisel õiguslikult siduva tekstina suur sümboolne ja praktiline tähendus. Selles tunnistatakse selgesõnaliselt, et kuigi liikmesriigid panevad rõhku oma identiteedile ja kodakondsusele, nõustusid nad vabatahtlikult oma suveräänsuse ühendamise teatud võtmevaldkondades, sealhulgas kodakondsuse aspektides.

Alates Lissaboni lepingu⁸¹ jõustumisest on Euroopa Liidu kodakondsuse õiguslikku alust laiendatud.⁸² Lissaboni lepinguga ei kinnitatud mitte ainult isikute õigust liikmesriikides vabalt liikuda ja elada, vaid see õigus lisati ka vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala (AFSJ) üldsätetesse, mille eesmärk on tagada liikmesriikide kodanikele liidu piires vaba liikumine ja pakkuda kodanikele kõrgel tasemel kaitset.⁸³

Euroopa Liidu kodakondsus on sätestatud aluslepingutega ja Euroopa Liidu Kohus on teinud mitmeid lahendeid, mis selgitavad liidu kodakondsuse ja riigisisese kodakondsuse vahelist mõju.⁸⁴

⁷⁹ Vt ka L. Roots (viide 31).

⁸⁰ Euroopa Liidu toimimise leping (konsolideeritud versioon 2016). – EÜT C 202, 07.06.2016, lk 47–199.

⁸¹ Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut, sõlmiti 13. detsembril 2007 Lissabonis. – ELT C 306, 17.12.2007, lk 1–271.

⁸² Vt ka L. Roots. E-citizenship as a tool to increase European identity. – Democratic Governance and Active Citizenship in European Union. C. Matiuta (toim.). Saarbrücken 2015, lk 101–119.

⁸³ Vt Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. – ELT C 115, 4.5.2010, lk 1–38.

⁸⁴ Vt ka L. Roots, C. Dumbrava. E-Citizenship Opportunities in the Changing Technological Environment. – The Future of Law and eTechnologies. T. Kerikmäe, A. Rull (toim.). Cham 2016, lk 45–56. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-319-26896-5_3.

Sageli väidetakse, et Euroopa Liidu kodakondsus loodi EL-i poliitilise projekti debati osana, sest Euroopa lõimumise algusaastatel oli peamine eesmärk luua riikide vahel toimiv majandus-, mitte poliitiline liit. EL-i kodakondsuse loomisega suurendati Euroopa riikide lõimumist föderaliseerumise poole. ELTL artiklis 20 on sätestatud, et igal Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsusega isikul on õigused ja tema suhtes kohaldatakse asutamislepingutes sätestatud kohustusi. Lisaks on seda sätet kommenteerinud Euroopa Kohus. Rottmanni kaasuses otsustas kohus, et ELTL artikkel 20 välistab riigisiseseid meetmeid.⁸⁵ Sealjuures ei ole tähtsust, kas isik on kasutanud oma õigust vabalt liikuda teise EL-i liikmesriiki või mitte. Selles kaasuses leidis kohus, et kui esineb mõju, mis jätab EL-i kodanikud ilma tõelisest võimalusest nautida Euroopa Liidu õigusest tulenevaid hüvesid, ei tohi sellist riigisisest normi rakendada. Euroopa Kohus on leidnud, et kuigi riigisisene kodakondsusreeglite kujundamine kuulub rahvusvahelise ja liidus tunnustatud põhimõtte kohaselt riigi pädevusse, tuleneb Euroopa Liidu õigusega arvestamise kohustusest põhimõte, et kodakondsuse äravõtmise tagajärjel tekkinud EL-i kodakondsuse kaotus on vastuolus EL-i põhimõtetega. Otsuste tegemine riiklikul tasandil peab olema proportsionaalne.⁸⁶

Teine oluline näide tuleneb Euroopa Kohtu lahendist Baumbast⁸⁷. Selles kohtuasjas märkis kohus, et Euroopa Ühenduse asutamislepingu artiklil 18⁸⁸ (nüüd ELTL artikkel 21) on vahetu õigusmõju, mis annab majanduslikult mitteaktiivsetele isikutele eraldiseisva vaba liikumise õiguse. Nii otsustades laiendas kohus vaba liikumise õigusi isikutele, kellel ei ole otsest seost ühtse turuga ja kes seetõttu ei saanud tugineda „klassikalistele“ vaba liikumise õigustele. Niisugune areng oli ühtaegu vältimatu ning tulenes loogiliselt liidu kodakondsuse loomisest. Kui Euroopa Liit pidi arenema millekski enamaks kui mugavaks ja tõhusaks kaubanduse arendamise raamistikuks, pidi ta ka tagama õige rolli neile, keda ta oli otsustanud hakata oma kodanikeks nimetama.⁸⁹

⁸⁵ Meetmete all on mõeldud seadusi, määrusi jm riigisisest õigust või selle rakendamist, mis võib mõjutada EL-i kodakondsuse kaotamist.

⁸⁶ EKo 02.03.2010, C-135/08, Rottmann, p 65

⁸⁷ EKo 17.09.2002, C-413/99, Baumbast ja R., p-d 84, 86.

⁸⁸ Euroopa Ühenduse asutamisleping (konsolideeritud versioon 2002). – EÜT C 325, 24.12.2002, lk 33–184.

⁸⁹ Kohtujurist E. Sharpstoni ettepanek, EKo 08.03.2011, C-34/09, Ruiz Zambrano, p 125.

Euroopa Kohus on öelnud, et kui riigi kodakondsuse äravõtmine mõjutab isiku õigust Euroopa Liidu kodakondsusele, siis on selline tegevus vastuolus liidu põhimõtetega ning isiku õigustega omada EL-i kodakondsust.⁹⁰ Euroopa Liidu Kohus langetas kohtuasjas JY *vs.* Wiener Landesregierung otsuse, mis käsitleb uusi aluseid riigisiseste naturalisatsioonimenetluste ja EL-i kodakondsuse vahelise seose kohta. Juhtum puudutab (endist) Eesti kodanikku, kes elab Austrias, kus ta taotles naturalisatsiooni korras Austria kodakondsust. Austria ametivõimud kinnitasid talle algselt, et tal on õigus saada naturalisatsiooni korras kodakondsus tingimusel, et ta loobub Eesti kodakondsusest. JY järgis nõudeid, muutes end kodakondsusetuks, kuid tema naturalisatsioonitaotlus lükati seejärel tagasi põhjusel, et ta oli vahepeal toime pannud kaks liiklusrikkumist ja kujutas endast seetõttu „ohtu korrale või avalikule julgeolekule“.⁹¹ Euroopa Kohus leidis oma otsuses, et küsimus kuulub Euroopa Liidu õiguse, eelkõige ELTL artikli 20 reguleerimisalasse, mis käsitleb liidu kodakondsust. Faktiliselt takistasid Austria ametivõimud kaebajal liidu kodaniku staatuse taastamist. Kohus ütles: „[...] [s]ellise isiku olukord, kellel on ainult ühe liikmesriigi kodakondsus ning kes loobub sellest kodakondsusest ja kaotab seetõttu liidu kodaniku staatuse eesmärgiga saada teise liikmesriigi kodakondsus pärast seda, kui viimati nimetatud liikmesriigi asutused on talle kinnitanud, et see kodakondsus talle antakse, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse kohaldamisalasse, kui kinnitus võetakse tagasi ja takistatakse seega isikul liidu kodaniku staatust taastada.“⁹² Selles kaasuses Austria eksis ning ei oleks tohtinud tekkida olukorda, kus isik jääb ilma Euroopa Liidu kodakondsusest. Lisaks otsustas kohus eelnimetatud kaasuses, et liikmesriigid peavad kindlaks tegema, kas selline tühistamine on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega, sealhulgas milline on meetme rakendamise mõju perekonna- ja tööelule, milline on toime pandud kuriteo raskusaste ja kas algne kodakondsus on võimalik tagasi saada. Käesoleval juhul leidis kohus, et Austria ametivõimude otsus tühistada oma kinnitus kodakondsuse andmise kohta ei olnud proportsionaalne: „Liiklusreeglite rikkumisi, mille eest võib määrata pelgalt haldustrahvi, ei saa käsitada sellisena, et need tõendaksid, et nende rikkumiste eest vastutav isik kujutab endast ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, mis võiks õigustada tema liidu kodaniku staatuse lõplikku

⁹⁰ EKo 18.01.2022, C-118/20, Wiener Landesregierung, p 75.

⁹¹ Samas, p-d 17, 66, 69, 70.

⁹² Samas, p 75.

kaotamist.⁹³ Mainitud haldustrahvi omamine takistas isikul Austria kodakondsuse saamist, samal ajal oli ta juba loobunud Eesti kodakondsusest, mis oli talle andnud Euroopa Liidu kodakondsusega kaasnevad õigused, sealhulgas elada ja töötada teises EL-i liikmesriigis. Eesti kodakondsusest loobumise taotluse esitas ta pärast Austria võimude kinnitust, et tal on õigus Austria kodakondsusele, kuid menetluse jooksul siiski otsustati mitte rahuldada JY kodakondsuse saamise taotlust. See jättis aga taotleja ilma ka EL-i kodakondsusest ja sellega kaasnevatest hüvedest. Kui topeltkodakondsus olnuks lubatud, siis ei oleks tekkinud EL-i õigusnorme rikkuvat olukorda.

Teine oluline Lissaboni lepinguga lisatud komponent, mis omab tähtsust EL-i kodakondsuse põhiseaduslikus arengus, on demokraatlike põhimõtete lisamine ELTL-i teise jaotisesse. Sellega kehtestati kodanikualgatuse võimalus⁹⁴ kui EL-i kodakondsuse oluline element, rõhutades esindusdemokraatiat, kodanike osalemist seadusloomes, dialoogi elavdamist kodanikuühiskonnaga ning riikide parlamentide rolli muutmist EL-i seadusloomeprotsessis. Euroopa kodanikualgatuse mehhanism (ECI), mille abil ühe miljoni EL-i kodaniku allkirjaga ettepanek võib mõjutada komisjoni seadusandlikke algatusi, sai keskseks ELTL-i teise jaotise eesmärkide saavutamisel.⁹⁵ Näiteks eelmainitud Euroopa Kohtu asjas Rottmann ei öelnud kohus sõnaselgelt, et liikmesriigi kodakondsuse omandamine või kaotamine, ilma piiriülese elemendita, jääb väljapoole Euroopa Liidu õiguse reguleerimisala.⁹⁶ Selle asemel peavad riigid lähtuma kodakondsuse otsuste tegemisel proportsionaalsusest ja rakendama meetmeid, mis ei kahjusta Euroopa Liidu õigusest tulenevaid isikute õigusi. Euroopa Kohtu nägemus põhineb eelnevatel kodakondsusega seotud lahenditel, kus kohus on öelnud, et EL-i kodakondsusega seotud küsimuste lahendamise pädevus ei ole puhtalt riigisisene küsimus.⁹⁷ Otse vastupidi: riigi pädevus kehtestada kodakondsuse omandamise ja

⁹³ Samas, p 71.

⁹⁴ Lissaboni leping (viide 81), art 8b lg 4.

⁹⁵ A. Karatzia. The European Citizens' Initiative and the EU Institutional Balance: On realism and the Possibilities of Affecting EU Lawmaking. – Common Market Law Review 54/2017/1, lk 177–208.

⁹⁶ Viide 86; vt ka T. Konstadinides. La Fraternité Européenne? The Extent of National Competence to Condition the Acquisition and Loss of Nationality from the Perspective of EU Citizenship. – European Law Review 35/2010/3, lk 401–414; EKo 12.03.2019, C-221/17, Tjebbes jt.

⁹⁷ EKo 07.07.1992, C-369/90, Micheletti jt vs. Delegación del Gobierno en Cantabria, p-d 6, 10, 11.

kaotamise tingimused sõltub tema Euroopa Liidu õigusest tulenevatest kohustustest. Lisaks on kohus Zambrano kohtulahendis öelnud, et liikmesriik peab põhiseaduslike normide kõrval järgima ka proportsionaalsuse põhimõtet ning et isikutel, sealhulgas kolmandatest riikidest pärit EL-i kodaniku pere-liikmetel, on võimalik toetuda ka Euroopa Liidu õigusele ja saada kaitset väljasaatmise eest.⁹⁸ Seetõttu, kui isik kaotab Eesti kodakondsuse riigisiseste normide kohaselt, siis mõjutab see otseselt ka tema õigusi, sealhulgas EL-i kodakondsusest tulenevaid õigusi.

VI. Kokkuvõte

Euroopa Kohtu poolt väljatöötatud kohtuliku kaitse praktikat, mis on suuna-tud Euroopa Liidu kodanikele, ei saa ka Eestis alahinnata. Euroopa Liidu õiguspraktika areng on muutnud isikute õiguste, liikumisvabaduse, võrdsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtete kohaldamise liikmesriikides mõju-kamaks. Samuti on EL-i kohtulahendid aidanud kinnistada Euroopa alus-väärtusi, nagu koostöö ja solidaarsus. Euroopa Liidu kodakondsuse eeskirjade rakendamine liikmesriikides oli ajalooliselt piiratud põhiseadusliku suverään-susega ja liidu kodakondsust ei nähtud riigisisese poliitika mõjutajana, vaid see oli eelkõige täiendav ja omaette institutsioon.⁹⁹ Nüüd on olukord muutunud. Euroopa Liidu kodakondsus on osa liidu põhiseaduslikust pärandist ja tulevikupüüdlus ning on endiselt Euroopa Liidu üks põhieesmärke.¹⁰⁰ Seal-hulgas mõjutavad Euroopa Liidu kohtulahendid ning kodakondsus otseselt ka riigisisest õigust ning järelikult ei tohi Eesti minna vastuollu ka liidu

⁹⁸ EKo 08.03.2011, C-34/09, Ruiz Zambrano. Zambrano kohtuasja punktides 42 ja 43 leidis Euroopa Kohus, et „[...] ELTL artikliga 20 [on] vastuolus siseriiklikud meetmed, mille tagajärjel jäävad liidu kodanikud ilma reaalsest võimalusest kasutada põhilisi õigusi, mida liidu kodaniku staatus neile annab [...]”. Sellise tagajärje toob kaasa keeldumine anda kolmanda riigi kodanikule elamisõigust liikmesriigis, kus elavad tema ülalpidamisel olevad alaealised lapsed, kes on selle liikmesriigi kodanikud [...]“. Vt ka EKo 14.11.2017, C-165/16, Lounes; EKo 05.06.2018, C-673/16, Coman jt.

⁹⁹ G.-R. de Groot, N. Chun Luk. Twenty Years of CJEU Jurisprudence on Citizenship. – German Law Journal 15/2014/5, lk 821–34. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2071832200019167>; F. de Witte. The Liminal European: Subject to the EU Legal Order. – Yearbook of European Law 40/2021, lk 56–81. DOI: <https://doi.org/10.1093/yel/yeab006>.

¹⁰⁰ Vt D. Kochenov, U. Belavusau. After the celebration: Marriage equality in EU law post-*Coman* in eight questions and some further thoughts. – Maastricht Journal of European and Comparative Law 27/2020/5, lk 549–72. DOI: <https://doi.org/10.1177/1023263X20962749>.

põhimõtetega. Kui Eesti kodakondsusest loobumise kohustusega kaasneb Euroopa Liidu kodakondsusest ilmajäämine ja selle tagajärjel tekib kodakondsus-
setus, siis on see vastuolus Euroopa Liidu põhimõtetega ning selline praktika
ei ole lubatud. Ainult Eesti kodakondsusega isikutel on ka selged kohustused,
mida aga topelt- või mitmikkodakondsusega isikutele rakendatakse valikuliselt.

Mitmikkodakondsust puudutavate Eesti õiguslike sätete vastuolude ja
riigiasutuste praktika uurimine on näidanud, et riik on topeltkodakondsusesse
suhtunud pealiskaudselt. Jääb mulje, et riigil pole tegelikult isegi otsest huvi
asja selgitada ja õiguskonflikti lahendada. See-eest on valimiskampaaniate
ajal kõlanud populistlikke seisukohti, mille eesmärk on kõnetada potentsiaalselt
valijaskonda. Kahjuks on topeltkodakondsuse ja normide vastuolu küsimus
siiani lahendamata. Topeltkodakondsusega isikute puhul puudub tänaseni
õigusselgus. Eespool käsitletud riikidel on olnud sarnane range topeltkoda-
kondsuse poliitika nagu Eestis, kuid praeguseks on see reformitud aktseptee-
ritavaks. Teiste riikide kogemustele tuginedes oleks võimalik topeltkodakond-
sust paremini arendada viisil, mis looks Eesti riigile suurema õigusselguse.
Praegu keelab kodakondsusseadus selge sõnaga Eesti kodanikel topeltkoda-
kondsuse omamise. Teise riigi kodakondsuse taotlemine eeldaks teoreetiliselt
Eesti kodakondsusest loobumist. Teise riigi kodakondsusega isikul tuleb Eesti
kodakondsuse taotlemiseks esitada ametlik dokument, mis kinnitab varasemast
kodakondsusest loobumist. Selline olukord on tekitanud probleeme ka
inimestele, kelle kodakondsusjärgse riigi seadused ei luba kodakondsusest
loobuda.¹⁰¹

Samas keelab Eesti põhiseadus riigil võtta isikult ära sünniga omandatud
Eesti kodakondsuse, mistõttu ei saa ka viimase nõudeid täita. Eesti koda-
kondsuse äravõtmine või sellest loobumine võib mõjutada ka Euroopa Liidu
kodanikuks olemist ning selle staatusega seotud õiguste kadumist. Kahjuks
pole kahe õigusakti vastuolu kõrvaldamiseks midagi ette võetud. On aeg üle
vaadata kehtivad seadused ja teha vajalikud muudatused ning viia kodakondsus-
seadus kooskõlla põhiseadusega. Eesti peaks samamoodi eelkäsitletud riiki-
dega muutma kehtivat kodakondsusseadust, mis aitaks ühtlasi luua läbipaistva
statistika kogumise võimaluse topeltkodakondsuse omanike kohta. Koda-
kondsuse seadusse tuleks teha järgmised muudatused:

¹⁰¹ Inimõiguste keskus. Kodakondsus kui inimõigus ja perekonna õigus turvalisele kooslule, 10.03.2022. Arvutivõrgus: <https://humanrights.ee/kaasused/kodakondsus-kui-inimoi-gus-ja-perekonna-oigus-turvalisele-kooselule/> (18.10.2024).

- 1) muuta § 1 lõiget 1 järgmiselt: „Eesti kodanik võib samal ajal olla ka mõne teise riigi kodanik vastavalt käesoleva seaduse erisätetele“;
- 2) lugeda kehtetuks § 3 lõige 1 ja muuta artiklit järgmiselt: „Isik, kes alaealisena omandab või saab nii Eesti kui ka mõne muu riigi kodakondsuse, ei pea 18-aastaseks saamisel loobuma Eesti või mõne muu riigi kodakondsusest, välja arvatud kehtestatud erandid“;
- 3) lisada § 3 alla uus lõige järgmises sõnastuses: „Eesti kodanik, kes on saanud kodakondsuse sünnijärgselt, võib olla mõne muu riigi kodanik, kui kodakondsusjärgne riik kuulub Euroopa Liitu, Euroopa Vabakaubanduse Assotsiatsiooni, Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni või nende riikide nimekirja, kellega Eesti Vabariigil on sõlmitud vastavasisulised lepingud“;
- 4) lisada sama artikli alla veel üks jaotis: „Eesti kodakondsust saab taotleda mõne muu riigi kodakondsust omav isik, kes on elanud Eesti Vabariigis seadusega sätestatud aja; isik ei ole kriminaalkorras karistatud ning ta valdab piisavalt eesti keelt. Eesti keele oskuse nõuded saab hiljem täpsustada“.

Nimetatud muudatused lahendaksid topeltkodakondsusega kaasneva õiguskindlusetuse Eesti Vabariigis, kõrvaldaksid õigusliku vastuolu ja võimaldaksid ka olukorra selgemat korrastamist. Eesti peaks erandjuhtudel tunnustama topelt- ja mitmikkodakondsuse omamist. See parandaks statistika kogumist ning ülevaadet isikutest, kes omavad lisaks Eestile teise riigi kodakondsust, sest kaob vajadus varjata mitmikkodakondsust. Nagu eespool kirjeldatud, on mitmikkodakondsuse omandamisel isikule mitmeid positiivseid mõjusid ning lisaks puudutab see isiku õigust eraelule ja teisi inimõigusi ega lähe vastuollu Euroopa Liidus kokkulepitud põhimõtetega. Kuivõrd Eesti on alates 2004. aastast Euroopa Liidu liige, siis tuleb olukordade lahendamisel järgida ka Euroopa Kohtu juhiseid, ning kuivõrd Eesti kodanikud on ka Euroopa Liidu kodanikud, mõjutab Eesti kodakondsusest vabastamine või selle andmisest keeldumine isikute õigusi, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusest ja kohtupraktikast.