



SISEMINISTEERIUM
Estonian Ministry of the Interior

Mitmikkodakondsus

Analüüs

Sisukord

1. Sissejuhatus	3
2. Kodakondsuse alusloogika	3
3. Mitmikkodakondsuse probleemistik	5
4. Mitmikkodakondsus ja Eesti õiguskord	15
4.1. Põhiseadusest tulenev õiguslik raamistik	15
4.2. Mitmikkodakondsuse suhtes seisukoha kujunemine	17
4.3. Võimalused isikute erinevalt kohtlemiseks	18
4.3.1 Mitmikkodakondsuse seadustamine isikutele nende õigusliku staatuse alusel	18
4.3.2 Mitmikkodakondsuse seadustamine riigiti	20
4.4 Mitmikkodakondsuse vältimine kehtivas kodakondsuse seaduses	21
4.5 Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad mõjud.....	26
4.5.1 Puudutatud isikute rühmad	26
4.5.2 Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad julgeolekumõjud	32
4.5.2.1 Laiapõhjalised julgeolekumõjud	32
4.5.2.2 [REDACTED]	34
4.5.2.3 Senine halduspraktika.....	34
4.5.3. Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad kulud	36
5. Mitmikkodakondsuse praktiline kandepind ja alternatiivid	37
6. Kokkuvõte	40
7. Allikad	42
7.1. Kirjandus	42
7.2. Muud allikad.....	44

1. Sissejuhatus

Käesoleva analüüsi eesmärgiks on terviklik käsitlus lisaks Eesti kodakondsusele samaaegselt muu riigi kodakondsuse lubamisega seonduvast nii sünnijärgselt kui ka naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikute osas. Analüüsitud on kodakondsuse kui modernse riikluse korraldusala ja õigusinstituudi olemust, mitmikkodakondsuse poolt- ja vastuargumente, seoseid rahvusvahelise, Euroopa Liidu ja Eesti õigusega, teiste riikide praktikaid, puudutatud isikute rühmi, samuti võimalike muudatuste mõjusid, rakendamiskonteksti ja alternatiive.

Analüüsi on koostanud siseministeriumi korrakaitse- ja migratsioonipoliitika asekanstler Leif Kalev, migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus, siseministri nõunik Mariko Jõeorg, siseministeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna nõunik Laura Sofia Annus ja strateegiaosakonna nõunik Birgit Lüüs, lisaks on panuse andnud mitmed teised siseministeriumi ja valitsemisala ametnikud. Analüüsi koostamisse on olnud kaasatud Välisministerium, Kaitseministerium, Kultuuriministerium, Politsei- ja Piirivalveamet ning Kaitsepolitseiamet, kes on andnud andmeid ja/või arvamusi.

2. Kodakondsuse alusloogika

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

Poliitika ja valitsemise mõistmiseks on inimese poliitiline subjektsus olulisemaid lähtekohti. Oluline on, kuivõrd isikul on õigus osaleda avalike eelistuste määratlemisel ning võimu teostamisel. Suuremal osal ajaloost on inimesed olnud riikides lihtsalt alamad, kelle käekäik ja õigused sõltusid valitseja heatahtlikkusest. Tänapäevases riigis on inimene kodanikuna ühtaegu nii kõrgeima riigivõimu kandja kui ka laialdase vabadusruumiga iseseisev toimija. „Suveräänsuse kandumine kuninga isikult kodanike poliitilisele kehamile on ... põhjanev pöördepunkt läänelike demokraatiate ajaloos.“ (Turner 1990: 211)

Kodakondsuse modernse ideaaltüübi võib kokku võtta seitsmesse põhitunnusesse (Brubaker 1989, Schmitter 2001).

1. Ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused.
2. Väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis oma riigi nimel tegutsema ning ka millestki loobuma.

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

Moodne kodakondsus on vastastikuse pühendumuse ja lojaalsuse suhe, mis kujundab selge ratsionaalse tegutsemise ruumi ja arendab nii kodanike vabadusruumi, lepinguõiguse kui riigi infrastruktuurilise võimu ja demokraatia uuele tasemele. Just selle institutsiooni kaudu saab riigivõimu ja inimese vahel kujundada usaldusliku seose, mis on eelduseks laiapõhjaliste kodanikuõiguste ja –vabaduste väljaarendamisel ning poliitilise lojaalsuse pidepunktiks.

Praktiliselt seisneb kodakondsus eeskätt inimese õiguslikus ja poliitilises seoses riigiga, mille kaudu määratletavad vastastikused õigused ja kohustused on aluseks paljude teiste õigussuhete kujundamisel. Samas on kodakondsusel korraldusliku kõrval ka väärtuseline tähendusis ja kontekst, millel on nii ratsionaalseid kui emotsionaalseid osiseid (vt nt Abram 2011).

Väärtuseline kodakondsus on inimese seos riigiga ehk patriotism. Kodakondsuse kui patriotismi tähendus tänapäeval pigem suureneb vastavalt sellele, kuidas praktilised hüved, õigused ja kohustused tulenevad kasvavalt alalise või ajutise elaniku, Euroopa Liidu kodaniku vm seisundist, osalusest tööturul või sotsiaalhoolekandesüsteemis. Samas jääb väärtuseline kodakondsus seoseks riigiga, mitte rahvusega, mis on oluline näiteks kodakondsuspoliitika eristamisel diasporaapoliitikast.

Kodakondsuspoliitika kujundamine kuulub riigi suveräänsete õiguste hulka. See põhimõte arenes riikidevaheliste vaidluste, 19. sajandi rahvusvaheliste vahekohtute lahendite ning eriti nn Bancrofti lepingute kaudu selgeks normiks Rahvasteliidu 1930. aasta Haagi kodakondsuse küsimuste konventsioonis (artikkel 1): „Iga riik määrab oma seaduse alusel kindlaks, kes on tema kodanikud. Seda seadust tunnustavad teised riigid niivõrd, kui võrd see on kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonidega, rahvusvaheliste tavadega ja kodakondsuse küsimuses tunnustatud õiguslike üldpõhimõtetega.” Hiljem on seda põhimõtet rahvusvahelises õiguses edasi arendatud, ent mitte muudetud (vt nt Donner 1994, Achiron 2009, Kivisto, Faist 2010: 234-242).

Kodakondsuse alused, sealhulgas selle omandamine, muutumine, äravõtmine, kodakondsusest lahkumine ja mitmikkodakondsus on põhisas reguleeritud siseriikliku õigusega ning kasutatavad lahendused erinevad riigiti. Riikide kodakondsuspoliitikaid nähakse mõjutavat

mitmeid tegureid nagu väljarände- või sisserändemaaks olek, suurus, impeeriumitraditsioon jm (vt nt Brubaker 1992, Howard 2009: 37-47).

Kuigi paljud avaliku elu korralduse teemad on maailmas ja eriti Euroopa Liidus viimastel aastakümnetel muutunud, hoiavad riigid väga hoolega riigivõimu ja kodanike erisuhet. Kodakondsuse modernne ideaaltüüp on jätkuvalt kodakondsuse arendamise loogiliseks aluseks, ehkki viimastel aastakümnetel on selles toimunud mõningaid muutusi.

See, et üleilmastumine pole suutnud kodakondsuse modernset ideaaltüüpi asendada (nagu on juhtunud mõne muu valitsemise lõiguga nagu tugevalt suunatud turumajandus ja heoluriik), näitab modernselt mõistetud kodakondsuse vajalikkust tänase riigi toimimise jaoks. See näitab, et riigivõimu ja inimese selget seost on ebamõistlik alahinnata.

3. Mitmik kodakondsuse probleemistik

Samas peegeldavad kodakondsusega seonduvad muutused tegeliku elu arenguid nagu rändesurve, hargmaiste kogukondade üha laienev roll rahvaste elus. Hargmaisuse ja hargmaiste kogukondadega seonduvad kuuluvusi ja liikmelisusi kujundavad protsessid erinevad oluliselt tavapära rändeprotsessidest, millel kujutleti olevat algus ja lõpp ning mis ei kujundanud püsivaid riikide ja rahvaste üleseid, hargmaiseid kogukondi (Levitt 2004, Faist 2007).

Hargmaistes kogukondades kodunenud inimestele on üha enam omane muutumine mitme kogukonna liikmeks samaaegselt ja selles rollis pikaajaline tegutsemine. See tähendab, et varem tavaliseks olnud üleminekuseisundi mudel, mida nähakse astmena elukohamaa kogukonnaga ühtesulamisel ja assimileerumisel, pole enam ainuvõimalik mudel ega ka praktiliselt endise hooga toimuv protsess.

Märkimisväärse ulatusega inimeste liikumine väljakujunenud rahvusriikide vahel tähendab paratamatut mitmete seoste ja identiteetidega inimeste rühma kasvu ja soosib mitmik kodakondsuse laienemist. Mitmik kodakondsus ehk mitme kodakondsuse omamine samal ajal on selges vastuolus klassikalise käsitlusega riigivõimu ja kodaniku tihedast ning jagamatust vastastikseotusest.

Mitmik kodakondsuse suhtes saab tuua nii poolt- kui vastuväiteid (vt Hansen, Weil 2002; Aleinikoff, Klusmeyer 2000, 2001, 2002; Martin, Hailbronner 2003, Jones-Correa 2003, Kalev 2006). Kokkuvõtlikult on mitmik kodakondsust toetavad väited ja vastuväited esitatud järgnevas tabelis.

Tabel 1. Mitmik kodakondsust toetavad väited ja vastuväited. Allikas: Kalev, Annus 2012: 54.

Mitmik kodakondsust toetavad väited	Vastuväited mitmik kodakondsusele
Mitmiklojaalsused on tänapäeval üha	Lojaalsus on reaalselt jagamatu, kvaliteetselt

laiemalt levinud, mitmikkodakondsus on võimalus tunnustada tegelikke ja tugevalt tunnetatud sidemeid ja lojaalsusi.	saab toimida ühemõtteline inimese ja (rahvus)riigi side.
Maaailmas on üha rohkem realselt mitme riigiga seotud inimesi, kes elavad kahes või mitmes kodus ja löövad kaasa seelses elus. Nende aktiivsust peaks soodustama.	Ühemõttelise riigi ja kodaniku sideme puudumine raskendab demokraatia ja kodanikuõiguste praktilist tagamist.
Võimalus soodustada kaasatust, naturaliseerumist ja lõimumist, meelitades inimesed avatud uste poliitika kaudu kaasa. Rahvuskogukondade vahelised probleemid ja konfliktid on ületatavad koostöö ja kokkulepete abil. Kodanike ebavõrdsete õiguste probleemi ei teki, kui õigustele vastavad ka proportsionaalsed kohustused.	Teatud osa kodanikest saab rohkem õigusi kui on kaaskodanikel: mitmes kohas hääletamine, ühed maksud, ent kahekordsed hüved jne. Ka on neil lahkumisvõimalus, kui asjad elukohariigis tugevalt halvenevad. Mure elukohamaa rahvuskultuuri ohustamise pärast sisserännanute poolt ning suunatud hääletamise osas, eriti suure sisserännanute kogukonna puhul. Tekkib rohkem konflikte rahvuse alusel, mis mõjub riigi ühtsusele halvasti.
Mitmikkodakondsus edendab kosmopoliitseid, riikideüleseid väärtusi ja lojaalsusi. Mitmikkodakondsuse keelamine näitab riigi tõrjuvat suhtumist immigrantidesse. Lubamine võimaldab hõlbustada vaba liikumist riikide vahel ja edendada hargmaist majanduselu.	Mitmikkodakondsus aeglustab ja vähendab sisserändajate lõimumist uuel elukohamaal: side päritolumaaga säilib ja aeglustub tervikliku arusaama kujunemine kodaniku rollist uues kodus. Raskeneb kodakondsuse tähenduse ja väärtuse mõistmine.
Riigil tekib suurem mõjuvõim teistes riikides, kus elab arvukalt väljarännanuid, kes saavad mitmikkodakondsuse. Mitme lojaalsusega kodanikud on oma päritolumaal mõtteviisi ja sidemete edendajad uues elukohariigis.	Tekivad lojaalsuskonfliktid kõrgete ametikohtade täitmisel ja avalikus teenistuses, samuti sõjaväekohustuses, eriti sundajateenistuse osas.
Mitmikkodakondsus on praktiliselt vältimatu, kui mõned riigid seda lubavad. Ka mitmikkodakondsuse puhul on olemas üks nn efektiivne kodakondsus, mis võimaldab lahendada vastuolud sõjaväeteenistuse, diplomaatilise kaitse ja õigusaktide vastuolu osas	Probleemid diplomaatilise kaitsega, samuti rahvusvahelise eraõigusega (pärimine, maksustamine jne). Tekib vajadus esindada väliskodanike huve ja suunata hulk jõupingutusi selle teostamisele. See vähendab omamaiste kodanike kaitseks olevat tööaega.
Pole tõestatud, et mitmikkodanikud osaleksid ühe kodakondsusega isikutega võrreldes aktiivsemalt riigi julgeolekut ohustavates tegevustes.	Mitmikkodakondsus suurendab riigi julgeolekuriske, nii otseselt kui väliskodanike liiga suure mõju tekkimisega parlamendivalimistel jt poliitika, ühiskonna ja majanduse lõikudes.

Tänaseks pole mitmikkodakondsus praktikas enam haruldane. Samas pole ta muutunud ka üldlevinud lahenduseks, vaid riikide seisukohad jagunevad selles küsimuses umbkaudu pooleks. Joachim Blatteri ja tema kolleegide poolt selle sajandi algul läbi viidud uuringud osutavad, et 189-st vaadeldud maailma riigist 87 osutavad üsna positiivset suhtumist

mitmikkodakondsusesse ja 77 on selgelt vastu, 25 riigi positsioon sisaldab mitmeid kompromisse (Blatter jt 2009).

Veidi üle poole Euroopa Liidu liikmesriikidest lubab mitmikkodakondsust. Samas toimub see valdavalt väga piiratud juhtudel, näiteks kui see kandub üle erineva kodakondsusega vanematelt, eeskätt *ius soli* ja *ius sanguinise* põhimõtete segamise korral (Bauböck jt 2007). Siiski ei luba kolmandik liikmesriike (kümme 27-st) mitmikkodakondsust, seades naturaliseerumise tingimuseks varasema(te)st kodakondsus(t)est loobumise. Sellise tingimuse on seadnud Austria, Taani, Eesti, Saksamaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Sloveenia ja Hispaania. (Sinivee 2012)

1963. aastal võeti vastu Euroopa Nõukogu konventsioon mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse korral sõjaväekohustuse kohta, mida täiendati 1977. ja 1993. aastal. Käesolevaks ajaks on selle ratifitseerinud 13 riiki, neist 12 on Euroopa Liidu liikmesriigid ja lisaks Norra.

Samas sõlmiti 1997. aastal mitmikkodakondsuse suhtes soodsamalt meelestatud konventsioon, mille rõhuasetuseks on vältida kodakondsuse puudumist, olles mitmikkodakondsuse suhtes vajadusel paindlikum. Euroopa kodakondsuse konventsiooni on käesolevaks ajaks ratifitseerinud 20 riiki, neist on 13 Euroopa Liidu liikmesriigid ja lisaks Norra. Mõlemad konventsioonid on ratifitseerinud 5 Euroopa Liidu liikmesriiki (Austria, Taani, Saksa, Holland, Rootsi) ja lisaks Norra. Eesti ei ole eelnimetatud konventsioonidega ühinenud.

2012. aastal viis Euroopa rändevõrgustik Eesti algatusel läbi *ad hoc* küsitluse, kas ja kui siis millistel tingimustel on lubatav samaaegselt muu riigi kodakondsuse omamine lisaks vastava riigi kodakondsusele. Küsitlusele vastas 28 riiki – Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Tšehhi, Taani, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik ja lisaks Norra.

Küsitluste tulemusena ilmses, et vastanutest on mitmikkodakondsuse seadustanud 14 Euroopa Liidu liikmesriiki: Belgia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Luksemburg, Portugal, Rumeenia, Rootsi, Itaalia, Holland ja Ühendkuningriik.

Belgia, Rumeenia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Portugal, Rootsi ja Ühendkuningriik lubavad oma kodanikel omada samaaegselt ka muu riigi kodakondsust ning ei nõua välismaalastelt oma varasemast kodakondsusest loobumist, selleks et omandada kodakondsust naturalisatsiooni korras. Kreeka ja Holland lubavad välismaalastel oma varasema kodakondsuse säilitada üksnes tingimusel, et see on välismaalase päritoluriigi seadustega kooskõlas.

Erandlikel asjaoludel on mitmikkodakondsus lubatud ka veel 10 Euroopa Liidu liikmesriigis: Taanis, Maltal, Austrias, Hispaanias, Tšehhi Vabariigis, Lätis, Leedus, Sloveenias, Slovakkias, Saksamaal ja lisaks ka Norras.

2008. aastal viis Euroopa rändevõrgustik Eesti algatusel läbi ad hoc küsitluse, mida teevad riigid mitme kodakondsuse vältimiseks. Küsitlusele vastas 14 riiki – Saksamaa, Malta, Iirimaa, Hispaania, Läti, Tšehhi, Ühendkuningriik, Holland, Poola, Austria, Sloveenia, Soome, Rootsi ja Portugal.

Näiteks Tšehhi, Saksamaa, Hispaania, Holland, Austria ja Sloveenia tõid välja, et nende kodakondsuspoliitika on suunatud mitmikkodakondsuse vältimisele ning Iirimaa, Malta, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik ei tee mingeid takistusi mitme kodakondsuse samaaegsele omamisele.

Pole ka võimalik väita, et suundumus on üheselt mitmikkodakondsuse seadustamisele. Näiteks Holland on praktilise kogemuse järel muutmas mitmikkodakondsuse uuesti mittelubatuks.

Nagu nähtub eeltoodust, ei ole Euroopa riikides mitmikkodakondsuse lubamise või keelustamise suhtes ühtseid seisukohti, lähtekohad ja kehtestatud nõuded on erinevad, varieerudes mitmikkodakondsuse lubamisest kõigile isikute rühmadele kuni mitmikkodakondsuse vältimiseni. Järgnevalt on välja toodud mitmikkodakondsuse praktika Euroopa riikides.

Tabel 2. Mitmikkodakondsuse lubatavuse praktika Euroopa Liidu riikides ja Norras. Allikas: Euroopa Rändevõrgustiku Eesti Kontaktpunkti poolt tehtud *ad hoc* päring 2012 ja asjassepuutuvate asutuste kodulehed.

Riik	Lubab sünnijärgselt	Lubab naturalisatsiooni korras	Lubab ainult teatud riikide lõikes	Sisuliselt ei ole lubatud	Kommentaar
Belgia	+	+			
Bulgaaria	+	+			
Küpros	+	+			
Soome	+	+			
Prantsusmaa	+	+			Prantsusmaa kodakondsuse seadus ei sätesta küll otsest luba isikul omada mitut kodakondsust, kuid Prantsusmaa ei ole kunagi seadnud välismaalastele kodakondsuse omandamiseks tingimust, et nad peavad loobuma oma varasemast kodakondsusest. Samuti aktsepteerib Prantsusmaa seda, kui Prantsuse kodanik omandab naturalisatsiooni korras või sünniga lisaks Prantsusmaa kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse.
Kreeka	+	+			
Ungari	+	+			

Luksemburg	+	+			
Portugal	+	+			
Rumeenia¹	+	+			
Rootsi	+	+			
Itaalia	+	+			Itaalia kodakondsuse seaduse kohaselt võib Itaalia kodaniku, kes omab ka teise riigi kodakondsust, kodakondsusest vabastada, kui isik asub püsivalt elama välisriiki. Itaalia kodakondsuse seadus sätestab ka, et isik kaotab oma kodakondsuse, kui ta lisaks Itaalia kodakondsusele omandab muu riigi kodakondsuse, kellega Itaalia sõjas on.
Holland	+	+			Hollandi valitsus on seadnud eesmärgiks vähendada mitmikkodanike arvu ning muuta hetkel kehtivat regulatsiooni. Planeeritav seadusemuudatus näeb ette, et kõik välismaalased, kes soovivad omandada Hollandi kodakondsuse naturalisatsiooni korras, peavad loobuma oma varasemast kodakondsusest.
Ühendkuningriik	+	+			
Iirimaa²	+	+			
Poola³	+	+			
Slovakkia⁴	+	+			
Sloveenia	+			+	Sloveenia lubab sünniga Sloveenia kodakondsuse omandanud isikutel omandada naturalisatsiooni korras teise riigi kodakondsuse ilma, et isik peaks loobuma oma Sloveenia kodakondsusest. Isikutele, kes aga soovivad omandavad Sloveenia kodakondsuse naturalisatsiooni korras, on lubatud säilitada oma varasem kodakondsus erandlikel juhtudel: 1. välismaal elavad sloveenialased ja nende järeltulijad (kuni neljanda generatsioonini); 2. isikud, kes kaotasid Sloveenia kodakondsuse sellest vabastamise või loobumise teel;

¹ Informatsioon on kogutud Rumeenia kodakondsuse seadusest:

<http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/National%20legislation/romanian%20law%20on%20citizenship%202009.pdf>.

² Informatsioon on kogutud Iirimaa Siseministeriumi kodulehelt:

<http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Frequently%20asked%20Questions%20about%20Irish%20Citizenship%20and%20Naturalisation#Q10>

³ Informatsioon on kogutud Poola Siseministeriumi kodulehelt: <http://www.msw.gov.pl/portal/en/>.

⁴ Informatsioon on kogutud: <http://mic.iom.sk/en/citizenship/granting-citizenship/31-podmienky-na-udelenie-obcianstva-slovenska.html>.

					<p>3. täisealised isikud, kes sündisid Sloveenia Vabariigi territooriumil, tingimusel, et isik on Sloveenias elanud sünnist saati;</p> <p>4. pagulased;</p> <p>5. isikud, kes omandasid Sloveenia kodakondsuse riiklikes huvides;</p> <p>6. alaealised.</p> <p>Sünniga Sloveenia kodakondsuse omandanud isikud võivad naturalisatsiooni teel omandada ükskõik millise muu riigi kodakondsuse. Naturalisatsiooni teel Sloveenia kodakondsuse taotlejad võivad säilitada oma varasema kodakondsuse üksnes siis, kui Sloveenia ja teise riigi, mille kodanikuks isik on, vahel on sõlmitud vastav kahepoolne leping.</p>
Taani	+			+	<p>Taani kodakondsuspoliitika üheks aluspõhimõtteks on vältida mitmikkodakondsust niipalju kui võimalik. Samas on mitmikkodakondsus lubatud siis, kui isik omandab mitu kodakondsust sünniga või kui Taani kodanik omandab teise kodakondsuse automaatselt, näiteks abiellumise teel välismaalasega.</p> <p>Välismaalane, kes soovib omandada Taani kodakondsust, peab loobuma oma varasemast kodakondsusest, välja arvatud, kui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. välismaalane kaotab automaatselt oma päritoluriigi kodakondsuse Taani kodakondsuse vastuvõtmisega; 2. isik on pagulane; 3. päritoluriik ei luba kodakondsusest loobuda või kui kodakondsusest loobumine on tehtud isiku jaoks praktiliselt võimatuks; 4. isiku avaldust päritoluriigi kodakondsusest loobumiseks ei rahuldata; 5. isik on tõendanud, et on teinud kõik selleks, et päritoluriigi kodakondsusest loobuda, kuid teda ei vabastata sellest olenemata oma päritoluriigi kodakondsusest.⁵
Austria	+			+	<p>Kuigi Austria kodakondsuse seaduse üldpõhimõtete kohaselt ei ole mitmikkodakondsus lubatud, aktsepteerib Austria mitmikkodakondsust, kui Austria</p>

⁵ Informatsioon on kogutud Taani Immigratsiooni Ameti kodaulehelt: <http://www.nyidanmark.dk/en-us/coming-to-dk/danish-nationality/dual-nationality.htm>.

					<p>kodanik omandab sünniga ka mõne teise riigi kodakondsuse või kui see on avalikes huvides ja teise kodakondsusriigi seadusega kooskõlas.</p>
Tšehhi	+			+	<p>Tšehhi Vabariik aktsepteerib mitmikkodakondsust kahel juhul. Esiteks siis, kui Tšehhi Vabariigi kodanik omandab teise riigi kodakondsuse sünniga ja teiseks, kui Tšehhi Vabariigi kodanik omandab teise riigi kodakondsuse abiellumise teel. Lisaks eelnevale on Tšehhi kehtestanud kuus erandit, mille esinemise korral ei nõuta isikutelt, kes soovivad omandada Tšehhi kodakondsuse naturalisatsiooni korras, oma varasemast kodakondsusest loobumist:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. välismaalane võib säilitada oma varasema kodakondsuse, kui päritoluriik ei luba oma kodanikel kodakondsusest loobuda või keeldub vastavate dokumentide esitamisest; 2. päritoluriik nõuab ebaproportsionaalseid riigilõive või on kehtestanud muid vastuvõetamatuid tingimusi kodakondsusest loobumiseks; 3. päritoluriigi kodakondsusest loobumine võib tingida päritoluriigi poolt tagakiusamise välismaalase või tema perekonnaliikmete suhtes; 4. Tšehhi Vabariigi kodakondsuse andmine välismaalasele on avalikes huvides; 5. välismaalane oli Tšehhoslovakkia kodanik (see erand ei kehti Slovakkia kodanike suhtes); <p>välismaalasel on Tšehhiga oluline side ja ta on Tšehhis elanud vähemalt 20 aastat.</p>
Saksamaa	+			+	<p>Saksamaa kodakondsuse seaduse üks aluspõhimõtetest on vältida mitmikkodakondsust nii palju kui võimalik, kuid teatud erijuhtudel on see lubatud.</p> <p>Kui isiku üks vanema on Saksamaa kodanik ja teine vanem muu riigi kodanik ehk kui isik omandab mitu kodakondsust sünniga, võib isik omada mitut kodakondsust.</p> <p>Saksamaa sünnijärgseteks kodanikeks loetakse ka need isikud, kes on sündinud 1. jaanuaril 2000. a või pärast seda ning kelle vanemad ei ole Saksamaa kodanikud, kui vähemalt üks tema vanematest omab alalist elamisluba või on</p>

				<p>elanud Saksamaal legaalselt vähemalt 8 aastat. Kui need isikud saavad peale Saksamaa kodakondsuse vanema järgi ka muu riigi kodakondsuse, siis nemad peavad täisealiseks saades valima, kas nad soovivad säilitada Saksamaa kodakondsuse või muu riigi kodakondsuse.</p> <p>Välismaalane, kes soovib omandada Saksamaa kodakondsust, peab üldreegli kohaselt loobuma oma varasemast kodakondsusest, välja arvatud, kui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. poliitilise tagakiusamise ohvriks langenud isikutelt ning pagulastelt ei nõuta üldiselt oma varasemast kodakondsusest loobumist; 2. päritoluriik on seadnud ebamõistlikud tingimused kodakondsusest loobumiseks; 3. vanemas eas isikute puhul põhjustaks varasemast kodakondsusest loobumine ebamõistlikke raskusi ning Saksamaa kodakondsuse andmisest keelumine oleks sellisel juhul isiku suhtes ebamõistlik; 4. varasemast kodakondsusest loobumine põhjustab isikule erilisi raskusi, eelkõige majanduslikke või omandiõigusega seonduvaid. <p>Välismaalased, kes soovivad omandada Saksa kodakondsust, ei pea oma varasemast kodakondsusest loobuma ka juhul, kui nad on etnilised sakslased (isikud, kes on Saksamaale tagasi pöördunud Nõukogude Liidust või endistest idabloki riikidest) tingimusel, et mitmikkodakondsus on lubatud nende päritoluriigis.</p> <p>Eesmärgiga suurendada Euroopas integratsiooni, on Saksamaa teinud erandi ka teatud EL-i riikide kodanike suhtes. Kõnealused isikud ei pea loobuma oma varasemast kodakondsusest selleks, et omandada Saksamaa kodakondsust naturalisatsiooni korras, kui mitmikkodakondsus on lubatud isiku päritoluriigis. See reegel kehtib hetkel aga üksnes järgnevate riikide kodanike suhtes: Kreeka, Ühendkuningriik, Iirimaa, Portugal, Rootsi, Soome, Prantsusmaa, Belgia, Itaalia, Ungari, Poola, Slovakkia, Malta ja Küpros.</p>
--	--	--	--	--

					Taani ja Sloveenia suhtes kehtib see reegel üksnes teatud eranditega. ⁶
Norra				+	<p>Kui sünnijärgne Norra kodanik omandab naturalisatsiooni korras teise riigi kodakondsuse, kaotab isik automaatselt Norra kodakondsuse. Samas kaotab ka Norra kodanikust laps automaatselt Norra kodakondsuse, kui tema vanemad omandavad naturalisatsiooni korras teise riigi kodakondsuse.</p> <p>Välismaalane, kes soovib omandada Norra kodakondsuse naturalisatsiooni korras, peab loobuma oma varasemast kodakondsusest, välja arvatud, kui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. välismaalase päritoluriik ei luba kodakondsusest loobuda või kui kodakondsusest loobumine on tehtud isiku jaoks praktiliselt võimatuks; 2. päritoluriik ei aktsepteeri isiku avaldust kodakondsusest loobumiseks; 3. päritoluriigi kodakondsusest loobumine võib kujutada ohtu isiku elule; 4. rohkem kui üks aasta on möödunud sellest, kui isikule anti Norra kodakondsus, kuid päritoluriik ei ole kodakondsusest vabastamise otsust teinud; 5. päritoluriik on seadnud ebamõistlikud tingimused kodakondsusest vabastamiseks.⁷
Malta				+	<p>Malta kodakondsuse seaduse kohaselt võib isik omada mitut kodakondsust, kui isik omandas muu riigi kodakondsuse pärast 10. veebruari 2000. Mitmikkodakondsus on lubatud ka siis, kui isik oli enne 10. veebruari 2000 alaealine ja omandas selleks kuupäevaks lisaks Malta kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse. Samuti tunnustab Malta kodakondsuse seadus mitmikkodakondsust siis, kui isik sündis 21. septembril 1964. aastal või pärast seda kuupäeva ja kaotas oma Malta kodakondsuse ning on pärast seda elanud välismaal vähemalt 6 aastat. Sellisel juhul loetakse isik</p>

⁶ Informatsioon on kogutud Saksamaa Siseministeeriumi kodulehelt: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Standardartikel/EN/Themen/Migration/Staatsang/faq.html?nn=2242158#doc1308132bodyText6>.

⁷ Informatsioon on kogutud Norra Immigratsiooniameti kodulehelt: <http://www.udi.no/templates/tema.aspx?id=7397>.

					automaatselt Malta kodanikuks ning isikult ei nõuta teise riigi kodakondsusest loobumist. ⁸
Läti				+	<p>Läti kodakondsuse seadusest ei tulene kodanikel õigust omada mitut kodakondsust. Siiski on ette nähtud kaks erandit, mille korral võivad Läti kodanikud olla ka mõne muu riigi kodakondsuses. Esiteks lubab Läti mitmikkodakondsust neile isikutele ja nende järglastele, kes olid sunnitud Lätist lahkuma nõukogude või Saksa okupatsiooni ajal ning kes seetõttu omandasid teise riigi kodakondsuse. Kõnealused isikud saavad taastada oma Läti kodakondsuse ilma, et nad peaksid loobuma oma varasemast kodakondsusest. Teiseks lubab Läti mitmikkodakondsust situatsioonis, kus laps omandab sünniga peale Läti kodakondsuse ka muu riigi kodakondsuse tingimusel, et laps sündis Lätis või välisriigis, kuid vanemate alaline elukoht on Lätis või laps elab püsivalt vanemaga, kelle alaline elukoht on Lätis.</p> <p><u>Lätis on hetkel päevakorras kodakondsuse seaduse muudatused, mille üks tähtsamaid arutelupunkte on mitmikkodakondsuse seadustamine suuremale isikute ringile.</u></p>
Leedu				+	<p>Leedu lubab isikul omada mitut kodakondsust, kui:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. isik pages või lahkus Leedust enne 11. märtsi 1990. a ning omandas muu riigi kodakondsuse; 2. isik on eelmises punktis nimetatud isiku järeltulija; 3. isik omandas abielludes välismaalasega abikaasa kodakondsuse automaatselt (<i>ipso facto</i>); 4. isik omandas Leedu kodakondsuse erandlikult; 5. isik, omandades Leedu kodakondsust, oli pagulane; 6. isik, kes omandas lisaks Leedu kodakondsusele sünniga ka muu riigi kodakondsuse ja on alla 21 aasta vana; 7. isik on alla 21 aasta vana ja kes on adopteeritud Leedu kodaniku poolt enne 18-aastaseks saamist; 8. Leedu kodanik, kes on alla 21 aasta vana ja

⁸ Informatsioon on kogutud Malta Välisministeeriumi kodulehelt:
<http://www.foreign.gov.mt/default.aspx?mdis=553>.

				kes adopteeriti enne 18-aastaseks saamist teise riigi kodaniku poolt ja kes seetõttu omandas muu riigi kodakondsuse. ⁹
Hispaania			+	<p>Hispaania on mitmikkodakondsuse seadustanud Ladina-Ameerika riikidega, kellega Hispaanial või Portugalil on ajaloolised, geograafilised või kultuurilised sidemed (Andorra, Filipiinid, Ekvatoriaal-Guinea).</p> <p>Isik, kes omandas sünniga lisaks Hispaania kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse, kaotab oma Hispaania kodakondsuse, kui ta elab alaliselt välisriigis ja kasutab peamiselt oma välisriigi kodakondsust (v.a. kui teine kodakondsus on eelnimetatud riikide kodakondsus).</p> <p>Kui Hispaania kodanik omandab muu riigi kodakondsuse naturalisatsiooni korras (v.a. kui teine kodakondsus on eelnimetatud riikide kodakondsus) peavad nad kolme aasta jooksul, alates hetkest, mil nad omandavad teise riigi kodakondsuse, esitama sooviavalduse oma Hispaania kodakondsuse säilitamiseks. Kui isik ei esita vastavat sooviavaldust, kaotab ta oma Hispaania kodakondsuse.</p> <p>Välismaalased, kes soovivad omandada Hispaania kodakondsust naturalisatsiooni korras, peavad loobuma oma varasemast kodakondsusest (v.a. kui isik omab eelnimetatud riikide kodakondsust).</p>

4. Mitmikkodakondsus ja Eesti õiguskord

4.1. Põhiseadusest tulenev õiguslik raamistik

Alljärgnevalt on analüüsitud Eesti kodanikele samaaegselt muu riigi kodakondsuse lubamisega seonduvat õiguslikku raamistikku.

Et Eesti ei ole kodakondsuse küsimusi reguleerivate rahvusvaheliste lepingutega liitunud, ei eksisteeri siduvaid rahvusvahelisi norme, mis piiraksid Eesti seadusandja otsuseid

⁹ Informatsioon on kogutud Leedu Migratsiooni Ameti kodulehelt: <http://www.migracija.lt/index.php?-1363732466#3>.

mitmekordse kodakondsuse vältimisega seonduvate reeglite kehtestamisel. (Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2008:98, 9.1.)

Põhiseaduse § 8 lõike 3 kohaselt ei või kellelki võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. Nimetatud normist tuleneb Eesti kodanikule subjektiivne õigus Eesti kodakondsuse säilitamisele, mis on sõnastatud ilma seaduse reservatsioonita põhiõigusena. Alates aastast 2000 on Riigikohus olnud seisukohal, et Eesti õiguskorras ei ole õigusi, mida ei saaks piirata. Ilma seaduse reservatsioonita põhiõiguse piiramiseks peab olema mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma põhiseaduses eneses. Piirang peab olema õigustatud mõne teise põhiõiguse või Põhiseaduse printsiibiga, näiteks Põhiseaduse preambulas sätestatud eesmärgiga, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule. (Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00)

Eeltoodu valguses saab asuda seisukohale, et ka põhiseaduse § 8 lõikest 3 tulenevat subjektiivset õigust Eesti kodakondsuse säilimisele on võimalik piirata mõne muu põhiseadusliku väärtuse kaitseks, näiteks rahvusriigi säilimise eesmärgil.

Põhiseaduse § 8 lõikes 3 sätestatud sünniga omandatud Eesti kodakondsuse äravõtmise keeldu saab käsitleda Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõttena, mille kohaselt ei võta Eesti riik ise oma kodanikelt Eesti kodakondsust, vaid Eesti kodakondsusest loobumine eeldab isiku tahteavaldust ja riigi nõusolekut. Eesti kodakondsuspoliitika teise aluspõhimõttena näeb põhiseaduse § 13 lõike 1 teine lause ette, et Eesti riik kaitseb oma kodanikke ka välisriikides. Kuivõrd mitmikkodakondsus võib kaasa tuua lojaalsuskonflikte ning tekitada pingeid riikidevahelistes suhetes, näiteks kui isik soovib diplomaatilist kaitset ühelt riigilt teise riigi eest, olles mõlema riigi kodanik, (Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne 2008:98 p 9.1.), toovad nimetatud normid koostoimes ja mõjus pigem kaasa olukorra, kus mitmikkodakondsuse lubamine vähendaks Eesti riigi võimalusi täita oma põhiseadusest tulenevat kohustust kaitsta oma kodanikke ka välisriigis.

Sõltumata sellest, kas käsitleda põhiseaduse § 8 lõikes 3 sätestatud sünnijärgne kodakondsuse äravõtmise keeldu isiku põhiõigusena sünnijärgse Eesti kodakondsuse säilimisele või Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõttena, ei tulene kummalgi juhul sellest Eesti kodanikule subjektiivset õigust omada samaaegselt muu riigi kodakondsust.

Eesti Vabariigi põhiseadus ei näe ette Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist ega välista seda. Kuivõrd põhiseaduse § 8 lõike 5 kohaselt sätestab Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra kodakondsuse seadus, tuleb mitmikkodakondsuse lubamine või mittelubamine otsustada kodakondsuse seaduse tasandil. Põhiseaduse § 104 lg 2 punkti 1 kohaselt on kodakondsuse seaduse konstitutsiooniline seadus, mida saab vastu võtta ja muuta üksnes Riigikogu koosseisu häälteenamusega.

Seega ei ole Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamine või mittelubamine mitte õigusliku, vaid poliitilise otsustuse küsimus, mis tuleb lahendada kodakondsuse seaduse tasandil.

4.2. Mitmikkodakondsuse suhtes seisukoha kujunemine

Pärast Eesti iseseisvuse taastamist tuli määratleda Eesti olemasoleva elanikkonna õiguslik seisund. Lähtudes Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 20. augusti otsusest "Eesti riiklikust iseseisvusest" ning Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 6. novembri otsusest "Eesti Vabariigi kodakondsuse kohta", otsustas Eesti Vabariigi Ülemnõukogu rakendada Eesti Vabariigi "Kodakondsuse seadus" 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis ja kehtestada selle rakendamiseks vajalikud sätted.

Nimetatud otsuse menetlemisel kerkis üles küsimus ka mitmikkodakondsuse võimaldamisest. Eelnõu menetlemise käigus tõdeti, et nõukogude okupatsiooni ajal olid väga paljud inimesed väljaspool Eestit omandanud mitmekordse kodakondsuse ja neist osa ka ilmselt kaotanud sideme Eestiga. Ühtlasi loodi ka selge erinev õiguslik seisund mitmikkodakondsuse lubatavuse osas sünnijärgsetele ja naturaliseerunud Eesti kodanikele. (Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 64. istungjärk 17.–20. veebruar 1992 päevakorrapunkt 17 stenogramm). Arutelu tulemusena nägi Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse kodakondsuse seaduse rakendamise kohta punkt 4 ette, et kodakondsuse seaduse (edaspidi ka *KodS*) § 1 lõikes 2 Eesti kodanikule sätestatud samaaegselt mitme kodakondsuse omamise keeldu kohaldatakse üksnes pärast otsuse jõustumist naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes. (RT /92/ 7/ 109) Nimetatud säte kehtis kuni 1. aprillini 1995, mil jõustus uus kodakondsuse seadus.

Kodakondsuse seaduse eelnõu väljatöötamisel oli võetud selge suund edaspidi mitmikkodakondsuse vältimiseks. Oldi seisukohal, et tagasiulatuvat jõudu ühelegi seadusesättele anda ei saa. See tähendab, et inimesed, kes olid kuni seaduse jõustumiseni faktiliselt mitmekordses kodakondsuses, mitmekordsesse kodakondsusesse ka jäävad ning mitmekordset kodakondsust saab vältida ainult tulevikus. Eelnõu menetlemisel Riigikogus kaaluti erinevaid võimalusi, kuidas saavutada mitmikkodakondsuse korral olukord, kus Eesti kodanikul on lõpptulemusena siiski üks kodakondsus. Kaaluti võimalust, et isikute, kellel on sünnilt mitmekordne kodakondsus, õigused ja kohustused reguleeritakse riikidevaheliste lepingutega. Teise võimalusena nähti regulatsiooni, et isik, kes on sünnijärgselt mitmekordses kodakondsuses, peab täisealiseks saades mingi aja jooksul otsustama, kas ta soovib jääda Eesti kodakondsusse või mõnda muusse kodakondsusse. (VII Riigikogu stenogramm V istungjärk 14. detsember 1994 päevakorrapunkt 11. Kodakondsuse seaduse eelnõu teine lugemine.)

Hoolimata eeltoodud arutelust nägi vastu võetud ja 1. aprillil 1995 jõustunud kodakondsuse seaduse § 1 lõige 2 üheselt ette, et Eesti kodanik ei tohi olla samaaegselt muu riigi kodakondsuses. Erinevalt ülejäänud isikute kategooriatest nägi sama seaduse § 3 ette, et isik, kes lisaks Eesti kodakondsusele omandab sünniga ka mõne muu riigi kodakondsuse, peab 18-aastaseks saamisel kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või muu riigi kodakondsusest. Nimetatud sätte suhtes ei nähtud ette erisusi nende isikute suhtes, kes olid sündinud enne seaduse jõustumist või pärast seda.

Tulenevalt eeltoodust on alates 1. aprillist 1995 sätestatud kodakondsuse seaduses sõnaselge erisusteta mitmikkodakondsuse omamise keeld.

Kuigi ei 1938. aasta kodakondsuse seaduse taasrakendamise otsuse eelnõu ega kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemise käigus ei ole otseselt välja toodud, millistel kaalutlustel mitmikkodakondsust ebasoovitavaks peeti, vaid see on esitatud läbivalt eeldusena, on Eesti iseseisvuse taastamise kontekstis oluline Eestis sel ajal elanud endiste NSV Liidu kodanike õigusliku seisundi määratlemine ja Venemaa Föderatsiooni mõjuvõimu potentsiaalne ulatus Eestis. Mitmikkodakondsuse suhtes seisukoha kujundamisel oli kaalukaks põhjuseks luua olukord, kus Eesti kodanik ei saanud samaaegselt olla Vene kodakondsuses, sest see oleks andnud Venemaa Föderatsioonile mõjuvõimu oluliselt suuremale osale Eesti elanikest kui ainult Vene kodakondsuse valivatele isikutele. Venemaa Föderatsiooni suurem mõjuvõim Eesti ühiskonnas, sealhulgas Eesti kodanikele, kujutanuks aga olemuslikult ohtu Eesti Vabariigi julgeolekule.

Eesti kodakondsuspoliitika on muutunud alates iseseisvuse taastamisest vähe ja lähtunud seisukohast, et kodakondsuspoliitika põhimõtteid ei muudeta. Eesti kodakondsuspoliitika üks oluline põhimõte on ka keeld Eesti kodanikule olla samaaegselt mõne teise riigi kodanik.

4.3. Võimalused isikute erinevalt kohtlemiseks

4.3.1 Mitmikkodakondsuse seadustamine isikutele nende õigusliku staatuse alusel

Kuivõrd põhiseadus Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist või mittelubamist ei reguleeri, on Eestil võimalik teha mitmeid valikud: kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerinud Eesti kodanikke ning teha valik riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikul lubatud omada. Nimetatud valikuid saab seadusandja teha põhiseadusega seatud piirides.

Riigikohus on korduvalt analüüsinud kodakondsuse seaduse erinevate sätete põhiseaduslikkust ja jõudnud järgmistele seisukohtadele. Rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses. 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. Olulisteks põhiõigusteks, mida seadusandja kodakondsuse reguleerimisel peab arvestama, on võrdsuspõhiõigus ja diskrimineerimise keeld. (Riigikohtu üldkogu 10. detsembri 2003 otsus 3-3-1-47-03)

Olgugi, et naturalisatsiooni teel kodakondsuse saamine on privileeg, mitte õigus, on Riigikohus kodakondsuse andmise tingimuste põhiseaduspärasuse hindamisel jäänud seisukohale, et põhiseaduse § 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses

- seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine ei ole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud. (Riigikohtu üldkogu 3. jaanuari 2006 otsus 3-3-1-101-06).

Hinnates taas naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse saamise tingimuste põhiseaduspärasust on Riigikohus tuginenud oma varasematele seisukohtadele ja asunud täiendavale seisukohale, et ka ebavõrdsete võrdseks kohtlemiseks peab mõistlik põhjus olema. (Riigikohtu halduskolleegiumi 20. oktoobri 2008 otsus 3-3-1-42-08).

Eeltoodu valguses saab asuda seisukohale, et Eesti kodakondsuse omandamist puudutavates küsimustes on asjakohased nii võrdsuspõhimõte kui ka proportsionaalsuse põhimõte, kusjuures isikute mis tahes erinevaks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus.

Põhiseaduse § 8 lõike 1 kohaselt on igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Seega on sünniga Eesti kodakondsuse omandamine põhiõigus, samas kui naturalisatsiooni teel kodakondsuse saamine on privileeg. Tegemist ei ole võrdses olukorras olevate isikute gruppidega, mistõttu on nende erinev kohtlemine õiguspärane, kui selleks on mõistlik põhjus. Seega on võimalik ka sünniga Eesti kodakondsuse omandanud ja naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse omandanud isikute erinev kohtlemine mitmik kodakondsuse lubamise või mittelubamise osas, kui selleks on mõistlik põhjus.

Lähtudes kodakondsuse kui õigusliku seisundi olemusest on asjakohane otsida mõistlikku põhjust erinevaks kohtlemiseks põhiseadusest, sest kui juba põhiõigusi saab piirata teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks, siis seda enam on see põhjendatud privileegide suhtes. Näiteks võimaldavad asjakohaste kollektiivsete õigushüvedena olla käsitletavad põhiseaduse preambulaist tulenevad avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadus ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamise kohustus. Juhul, kui ei esine mõistlikku põhjendust, miks mõjutavad sünnijärgsed ja naturaliseerinud Eesti kodanikud erinevalt vastavate põhiseaduslike väärtuste kaitse võimalusi, siis ei ole nende erinev kohtlemine õiguspärane.

Kui naturaliseerinud Eesti kodanikele mitme kodakondsuse keelamiseks, erinevalt sünnijärgsetest Eesti kodanikest, on asjakohane põhjus, siis tuleb nimetatut hinnata ka proportsionaalsuse aspektist, kaaludes eelkõige, kas naturaliseerinud Eesti kodanike mitmik kodakondsusest tulenevaid riske on võimalik mõistlike kulutustega maandada teisiti, isikute jaoks vähem koormavate meetmetega.

Seega saab asuda seisukohale, et põhiseaduse kohaselt on võimalik mitmik kodakondsuse lubamise osas kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerinud kodanikke, kui selleks on mõistlik põhjus ja kaasnevaid riske ei ole võimalik mõistlike kulutustega maandada isikutele vähem koormaval viisil.

4.3.2 Mitmikkodakondsuse seadustamine riigiti

Teiseks võimaluseks on sätestada loetelu riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikel lubatud täiendavalt omada. Ka riikide valikul ei saa seadusandja teha meelevaldseid otsuseid, vaid need peavad põhinema asjakohastel kaalutlustel, lähtudes samuti põhiseaduslikest väärtustest.

Arvestades, et Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ja Euroopa Liidu kodanike õiguslik seisund on Eesti kodaniku õiguslikule seisundile kõige lähedasem, on üheks võimalikuks lähtekohaks lubada mitmikkodakondsust Euroopa Liidu kodanikele ja nendega samas staatuses olevatele Euroopa Majandusühenduse kodanikele ning Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele. Iga liikmesriik on kohustatud kohtlema teiste liikmesriikide kodanikke võrdväärseina oma kodanikega ega tohi teha neile meelevaldseid takistusi liikumisvabaduse kasutamiseks. Euroopa Liidu kodanikel on õigus Eestisse elama asuda, mis on piiratud üksnes avaliku korra, riigi julgeoleku ja rahva tervise kaitse kaalutlustel, õigus kuuluda erakonda (erakonna seaduse § 5 lg 1) ja töötada teatud ametikohtadel avalikus teenistuses (avaliku teenistuse seadus § 14 lg 3). Peamiseks erinevuseks Eesti kodanikest on õiguse puudumine seadusandliku võimu teostamise tasandil ehk Euroopa Liidu kodanikel ei ole õigust valida Riigikogu ja olla sinna valitud.

Eesti kodanikele muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsuse lubamise korral tuleb aga arvestada asjaoluga, et neist mitmed lubavad ka mitmikkodakondsust kolmandate riikidega. Seega vajab täiendavalt otsustamist, kas Euroopa Liidu kodanikul, kes omandab Eesti kodakondsuse, on õigus omada veel täiendavalt kolmanda riigi kodakondsust. Samuti tuleb ette näha regulatsioon juhuks, kui Euroopa Liidu kodanik, kes on ühtlasi Eesti kodanik ja kolmanda riigi kodanik, loobub Euroopa Liidu kodakondsusest ning tagajärjeks on korrigeerimine Eesti kodakondsuse ja kolmanda riigi kodakondsuse omamine. Juhul, kui mitte lubada Eesti kodanikele samaaegselt kolmanda riigi kodakondsuse omandamist ja samas lubada Euroopa Liidu kodanikule, kes on ühtlasi kolmanda riigi kodanik, Eesti kodakondsuse omamist, siis kerkib küsimus ka Eesti kodaniku ja muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku põhjendamatult ebavõrdsest kohtlemisest. Kuivõrd asjasepuutuv ei ole Euroopa Liidu õigus, vaid liikmesriikide õigus, tuleb nimetatud suhtes kujundada seisukoht Eesti põhiseaduse alusel.

Luues Eesti kodanikele võimaluse omada samaaegselt ka muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust, tuleb arvestada, et suured Eesti kodanike kogukonnad asuvad ka väljaspool Euroopa Liitu, näiteks Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Austraalias ja Venemaal. Piirates mitmikkodakondsuse lubatavuse üksnes Euroopa Liidu liikmesriikidega, kerkib küsimus Eesti kodanike ebavõrdsest kohtlemisest sõltuvalt nende elukohariigist. Samuti tuleb arvestada, et eeltoodud kolmandad riigid ei ole olemuslikult samalaadsed avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse aspektist vaadatuna, mistõttu tekkib vajadus eristada ka kolmandaid riike, sõltumata sellest, et see seab ühes riigis elavad Eesti kodanikud halvemasse olukorda kui teises. Samas on tegemist lahendusega, mis võimaldab kohelda ühetaoliselt mitmikkodakondsusega isikuid ja vajadusel teha valikuid riikide kaupa ka selektiivselt, näiteks riigi julgeoleku kaitse või välispoliitilistel kaalutlustel.

Juhul, kui kehtestada loetelu kolmandatest riikidest, mille kodakondsuse omamine lisaks Eesti kodakondsusele on lubatav, tuleb ette näha regulatsioon ka olukorraks, kus isik ei täida seadusega kehtestatavat keeldu olla samaaegselt loetellu mittekuuluva riigi kodanik. Nimetatu tõstatab uuesti küsimuse, milline peaks olema riigi reaktsioon sellisele õigusvastasele käitumisele ja kas teise riigi kodakondsusest mitteleobumine mõistliku aja jooksul on käsitletav tahteavaldusena loobuda Eesti kodakondsusest.

4.4 Mitmikkodakondsuse vältimine kehtivas kodakondsuse seaduses

Põhiseaduse § 8 lõike 1 kohaselt käsitletakse sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikuna isikut, kelle vähemalt üks vanematest on lapse sünni ajal Eesti kodakondsuses. Välja arvatud üksikud erisused, mil isik loetakse samuti sünniga Eesti kodakondsuse omandanuks, on ülejäänud isikud omandanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras, sõltumata sellest, kas nad on saanud Eesti kodakondsuse isikliku sooviavalduse alusel või juriidilise fakti tulemusena erinevatel aegadel kehtinud kodakondsuse seaduse normide alusel.

Kehtiv KodS § 1 lõige 2 sätestab mitmikkodakondsuse keelu nii sünniga kui naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikutele, kusjuures norme, mis teeksid nimetatud põhimõttest erandi mõnele isikute gruppidele, näiteks Eesti kodakondsuse omandamise või saamise aja kaudu, kodakondsuse seadus ei sätesta.

Seega kehtiva kodakondsuse seaduse kohaselt on mitmikkodakondsus keelatud kõigile alljärgnevale isikute gruppidele:

- 1) isik, kes omandas sünniga Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse;
- 2) isik, kes omandas sünniga Eesti kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse;
- 3) isik, kes omandas sünniga muu riigi kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ja nimetatu oli Eesti riigile teada enne naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist;
- 4) isik, kes omandas sünniga muu riigi kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ja nimetatu ei olnud Eesti riigile teada enne naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist;
- 5) isik, kes omandas naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse enne naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist;
- 6) isik, kes omandas naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ja pärast seda naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse.

Küll aga näeb kehtiv kodakondsuse seadus ette erinevatele isikute gruppidele mitme kodakondsuse vältimiseks erinevad menetlused.

Isiku suhtes, kes omandas sünniga Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse, kohaldub KodS § 3, mille kohaselt peab isik 18-aastaseks saamise järel kolme aasta jooksul valima, kas

ta loobub Eesti või muu riigi kodakondsusest. Eelistades muu riigi kodakondsust, peab isik esitama sooviavalduse Eesti kodakondsusest vabastamiseks vastavalt KodS §-le 23.

Isiku suhtes, kes on omandanud sünniga Eesti kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse, on kavandatud kohalduma KodS §-d 29 ja 30. Nimetatud sätete kohaselt loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks ja isik on kohustatud tagastama Eesti kodakondsust tõendavad dokumendid Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele. Nimetatud normid ei sätesta Eesti kodanikule tähtaega, mille jooksul ta peab Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutust teavitama, et ta on saanud naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse, ja Eesti kodakondsust tõendavad dokumendid tagastama, et vastav valitsusasutus saaks ta lugeda Eesti kodakondsuse kaotanuks. Samuti ei ole sätestatud, millisest päevast alates Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks loeb. Kuivõrd kodakondsuse seadus ei sätesta sõnaselgelt, et muu riigi kodakondsuse vastuvõtmine loetakse kodakondsuse seaduse tähenduses Eesti kodaniku tahteavalduseks Eesti kodakondsusest loobuda, siis ei kohaldata KodS §-e 29 ja 30 sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes.

Juhul, kui kodakondsuse seaduse sõnastusest tuleneks üheselt, et muu riigi kodakondsuse saamine isiku tahteavalduse alusel loetakse sooviavalduseks Eesti kodakondsuse kaotamiseks, siis kohalduks erinev regulatsioon sünniga Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse ning sünniga Eesti kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse omandanud isikute suhtes. Sünniga Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse omandanud isikutele ei järgne riigipoolset sündi ega sanktsiooni Eesti kodakondsuse kaotamise näol, kuid sünniga Eesti kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse omandanud isikute suhtes saabuks olukord, kus nad Eesti kodakondsuse kaotavad.

Mitmikkodakondsuse keelamise või seadustamise aspektist tulenevalt tuleb arvestada, et mõlema isikute grupi ühiseks tunnuseks on asjaolu, et nad on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga. Seetõttu kerkib küsimus, kas ja kui, siis millistel kaalutlustel võiks neid isikute gruppe kohelda erinevalt, kui erinevuseks on üksnes muu riigi kodakondsuse omandamise viis.

Naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ja sünniga muu riigi kodakondsuse omandanud isikute ning naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse omandanud ja pärast seda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes kohaldatakse KodS § 19 lõiget 3, mille kohaselt esitab isik Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele tõendi selle kohta, et ta on vabastatud senisest kodakondsusest või vabastatakse sellest seoses Eesti kodakondsuse saamisega või on tunnistatud kodakondsuseta isikuks. Eesti kodakondsuse andmise otsus vormistatakse vastavalt haldusmenetluse seaduse § 53 lõike 1 punktile 3 lisatingimusega haldusaktina, millest tulenevalt seotakse Eesti kodakondsuse saamine tingimusega, et isik esitab Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele tõendi, et ta on oma senisest kodakondsusest vabastatud.

Isikute, kelle puhul ilmneb alles pärast naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist, et nad on omandanud sünniga ka muu riigi kodakondsuse, ning isikute, kes omandavad pärast naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saamist lisaks naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse, suhtes kohalduvad KodS §-d 29 ja 30, mille kohaselt loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks ja isik on kohustatud tagastama Eesti kodakondsust tõendavad dokumendid Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele. Nimetatud normide rakendamise tähtaegu kodakondsuse seadusega muu õigusakt ei sätesta, mistõttu viiakse vastav menetlus läbi haldusmenetluse seaduse menetlusreeglite kohaselt ja mõistliku aja jooksul.

Lisaks eeltoodud isikute gruppidele on kodakondsuse seaduses sätestatud ka Eesti kodakondsuse taastamise tingimused, mille suhtes ei nähta ette erisusi sünniga ja naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes. Vastavalt põhiseaduse § 8 lõikele 2 on igaühel, kes on alaealisena kaotanud Eesti kodakondsuse, õigus selle taastamisele. KodS § 16 lõike 2 kohaselt peab Eesti kodakondsust taastada sooviv isik tõendama, et ta vabastatakse sellest seoses Eesti kodakondsuse taastamisega. Seega koheldaks kodakondsuse seaduse kohaselt erinevalt isikuid, kes on sünniga Eesti kodakondsuse omandanud ja muu riigi kodakondsuse saanud, kelle seaduslik esindaja ei ole taotlenud tema Eesti kodakondsusest vabastamist, ning sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikuid, kelle seaduslik esindaja on taotlenud tema Eesti kodakondsusest vabastamist. Viimasel juhul isiku sünnijärgset Eesti kodakondsust ei taastata, kui ta ei täida tingimust muu riigi kodakondsusest loobuda.

Nagu nähtub eeltoodust, on kodakondsuse seaduses sätestatud tingimused KodS § 1 lõikes 2 sätestatud mitmikkodakondsuse keelu täitmiseks erinevad, kuid mitmikkodakondsuse keeld laieneb ühtselt kõigile isikute gruppidele – üksnes riigi sekkumise määr vastava kohustuse täitmise tagamise on erinev. Isik, kes omab lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsust, rikub kodakondsuse seaduses sätestatud mitmikkodakondsuse omamise keeldu ja käitub seega õigusvastaselt.

Õigusvastase käitumise tulemusena faktiliselt mitme kodakondsuse omamine ei saa aga olla legitiimne alus mitmikkodakondsuse seadustamiseks nende isikute gruppide suhtes, kelle kohustust käesoleval ajal kehtiva kodakondsuse seaduse kohaselt ei tagata sunni või sanktsiooniga põhiseaduse § 8 lõike 3 valguses.

Mitmikkodakondsuse seadustamise korral tuleb arvestada, et mitut kodakondsust omavate isikute õiguslik seisund on soodsam kui üksnes ühe riigi kodakondsust omavatel isikutel. Seadustades mitmikkodakondsuse üksnes mõnele eeltoodud isikute gruppidele, jäävad teised isikute grupid ilmselgelt ebasoodsamasse olukorda. Selle suhtes, kas nimetatu on koosõlas põhiseadusega või mitte, ei ole käesolevaks ajaks ühtset arusaama kujunenud.

Tabel 3. Mitmikkodakondsuse vältimise meetmed kehtivas kodakondsuse seaduses.

Allikas: Siseministerium.

Isikute grupp Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse omandamise viisi järgi	Mitmikkodakondsuse vältimise kohustus	Riigipoolne sekumme	Kohaldatava meetme kirjeldus
Sünniga Eesti kodakondsus ja muu riigi kodakondsus	Jah	Ei	Isik peab 3 aasta jooksul pärast 18-aastaseks saamist valima kummast kodakondsusest ta loobub.
Sünniga Eesti kodakondsus ja naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsus	Jah	Ei	Isik peab taotlema Eesti kodakondsusest vabastamist.
Sünniga muu riigi kodakondsus ja naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsus ning nimetatu oli Eesti riigile teada enne naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist	Jah	Jah	Eesti kodakondsuse andmise korraldus jõustub, kui isik toob tõendi, et ta on oma senisest kodakondsusest vabastatud.
Sünniga muu riigi kodakondsus ja naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsus ning nimetatu ei olnud Eesti riigile teada enne naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist	Jah	Jah	Politsei- ja Piirivalveamet loeb isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks, kui isik mõistliku aja jooksul teisest kodakondsusest ei loobu.
Naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsus enne naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist	Jah	Jah	Eesti kodakondsuse andmise korraldus jõustub, kui isik toob tõendi, et ta on oma senisest kodakondsusest vabastatud.
Naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsus ja pärast seda naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsus	Jah	Jah	Politsei- ja Piirivalveamet loeb isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks.
Sünniga omandatud Eesti kodakondsuse taastamine, kui isik oli kodakondsuse kaotamisel alaealine	Jah	Jah	Eesti kodakondsuse taastamise korraldus jõustub, kui isik toob tõendi, et ta on oma senisest kodakondsusest vabastatud.
Naturalisatsiooni korras omandatud Eesti kodakondsuse taastamine, kui isik oli	Jah	Jah	Eesti kodakondsuse taastamise korraldus jõustub, kui isik toob tõendi, et ta on oma senisest

kodakondsuse kaotamisel alaealine			kodakondsusest vabastatud.
--------------------------------------	--	--	----------------------------

Eesti õiguskorras pole ainulaadne või erandlik olukord, kus normi järgimise kohustus on pandud üksnes isikule endale ning riiklikke sanktsioone pole sätestatud sarnaselt mitmikkodakondsuse vältimise normiga kodakondsusõiguses.

Demokraatlikus õigusriigis ei ole ega peagi olema kõik normid tagatud riigipoolse sekkumisega isikute tegevusse, vaid riik kasutab inimeste käitumise korraldamiseks sündi ja sanktsioone üksnes kriitilistel juhtudel. Küll peegeldab riik kohustuste kehtestamisega väärtusi, mille järgmine põhineb ühiskonnas üldaktsepteeritud arusaamadel ja hoiakutel.

Kehtestades kohustusi, mis ei ole tagatud riigipoolse sekkumisega, annab riik selge sõnumi soovitatavate käitumistavade kohta. Selliseid väärtusnorme on kehtestatud erinevatel aegadel nii eraõiguslike kui avalik-õiguslike suhete suhtes. Alljärgnevalt on toodud mõned näited eri eluvaldkondadest.

Perekonnaseaduse § 15 kohaselt kohustab abieluline kooselu abikaasasid vastastikuseks lugupidamiseks ja toetuseks. Nad korraldavad ühiselt oma abielulise kooselu ja perekonna vajaduste rahuldamise, pidades silmas teineteise ja laste heaolu ning vastutades teineteise ees abieluga seotud kohustuste täitmise eest. Lastekaitse seaduse § 18 kohaselt peab laps austama oma vanemaid ja kasvatajaid, nagu ka nemad peavad austama oma lapsi. Laps peab aitama oma abivajavaid vanemaid, vanavanemaid, õdesid-vendi ja üleskasvatajaid. Kuigi tegemist on sõnaselgelt väljendatud kohustustega, ei ole kujutletav, mil viisil saaks riik sekkuda nende kohustuste täitmisesse.

Metsaseaduse § 35 lõike 1 punkt 1 sätestab metsakasutuspiirangutena muu hulgas, et avalik-õigusliku isiku omandis olevas metsas ja piiramata või tähistamata erametsas tohib viibida ja korjata marju, seeni ja pähkleid ning varuda dekoratiivoksi, ravim- ja dekoratiivtaimi ning nende osi metsaomaniku huve põhjendamatult kahjustamata, jahilukeid ja kaitsealuseid loomi nende sigimisperioodil ja teisi metsas viibijaid häirimata ning metsa püsivaid jälgi jätmata. Jäätmeseaduse § 24 lõike 1 punktide 1 ja 2 kohaselt peab tootja toodete valmistamisel võimalikult suures ulatuses piirama ohtlike ainete kasutamist, et vältida nende sattumist keskkonda, hõlbustada toodetest tekkivate jäätmete ringlussevõttu ning vältida vajadust kõrvaldada jäätmeid ohtlike jäätmetena, samuti edendada teisese toorme kasutamist toodetes. Mõlemal juhul on tegemist kohustustega, mis on sätestatud väärtuspõhiselt ja nende täitmise või täitmata jätmise tagamine riigipoolse tegevusega ei saaks olla tulemuslik, eesmärgipärane ega mõistlik.

Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 5 kohaselt peab igal Eestis püsivalt viibival vähemalt 15-aastaselt Eesti kodanikul olema isikutunnistus. Rahvastikuregistri seaduse § 39¹ kohaselt on isikul kohustus hoolitseda enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris. Kui isik, tema alaealised lapsed ja eestkostetavad asuvad püsivalt elama teise elukohta, esitab isik uude elukohta elama asumisest alates 30 päeva jooksul uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks.

Vaatamata sellele, et nimetatud mõlemate kohustuste täitmist on võimalik riigipoolsete meetmetega küllalt suures ulatuses tagada, on nende täitmine pandud siiski isiku enda vastutusele. Mõlemate kohustuste täitmine on oluline nii riigi kui üksikisikute jaoks. Väljastades isikutele turvalise isikut tõendava dokumendi, saab isik tõendada oma isikusamasust nii avalik-õiguslikes kui eraõiguslikes suhetes. Selle kohaliku omavalitsuse üksuse, kus on isiku elukoht registreeritud, laekub tulumaksuseaduse § 5 lõike 1 punkti 1 kohaselt 11,57 % isiku maksustatavast tulust. Kui isik elab aga mujal, siis ei saa see kohalik omavalitsus, kus isik ise teenuseid tarbib, kasutada tema tulumaksu teenuste tagamiseks, sest selle raha saab alusetult endale teine kohalik omavalitsus.

Kuigi isikute elukoha registreerimine on oluline paljudes valdkondades, näiteks põhineb sellel ka Riigikogu ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimiste süsteem, aga ka riigiasutuste võimalus isikule olulisi teateid edastada, on elukoha registreerimise süsteem üles ehitatud väärtuspõhiselt isikute endi hoolekohustusele, mida riik ei taga sunni ega sanktsiooniga.

Üksikisikut austava õigusriigina ei ole Eesti kehtestanud paljude kohustuste täitmise tagamiseks riigipoolset sekkumist, sundi või sanktsioone. Jätkusuutlik riik saabki tugineda esijoonel kodanike endi õiguskuulekale ja vastutustundlikule käitumisele. Kõigi kohustuste täitmise tagamine riigipoolse tegevusena ei ole ega saagi olla eesmärgipärane, otstarbekas ega mõistlik.

4.5 Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad mõjud

4.5.1 Puudutatud isikute rühmad

Andes Eesti kodanikele õiguse olla samaaegselt ka muu riigi kodanikud, lubab Eesti Vabariik olukorda, kus mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele.

Eestil puuduvad täpsed andmed isikute kohta, kes omavad lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsust, kuid kaudselt on siiski võimalik hinnata, milliseid isikute rühmi võiks mitmikkodakondsuse seadustamine puudutada.

Rahvastikuregistris on 30. augusti 2012 seisuga Eesti rahvastiku kohta olemas järgmised andmed:

- isikuid, kelle üks vanem on ühest välisriigi kodakondsusest ja teine vanem teisest välisriigi kodakondsusest, on kokku 12 131; neist 3923 isikul endal on Eesti kodakondsus;
- isikuid, kelle üks vanem on Eesti ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, on kokku 201 330; neist 193 043 isikul endal on Eesti kodakondsus;

- isikuid, kelle üks vanem on määratlemata kodakondsusega ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, on kokku 27 034; neist 9029 isikul endal on Eesti kodakondsus.

Seega puudutab mitmikkodakondsuse seadustamine Eesti elanikest vähemalt 240 495 isikut.

Sünniga lisaks Eesti kodakondsusele muu riigi kodakondsuse omandanute kohta puuduvad samuti andmed, kuid indikatiivselt on võimalik rahvastikuregistri andmete põhjal välja tuua järgmised tuletatud andmed:

- isikuid, kelle üks vanem on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga ja teine vanem on muu riigi kodakondsuses, on 23 563.
- isikuid, kelle üks vanem on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga ja laps on sündinud riigis, mis annab kodakondsuse sünniriigi järgi *ius soli* põhimõtte, on 1693.

Seega on isikuid, kes on eeldatavalt sünniga omandanud lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse, kokku vähemalt 25 256.

Tabel 4. Isikud, kelle üks vanem on sünnijärgne Eesti kodanik ning teine vanem muu riigi kodanik teise vanema kodakondsuse järgi. Allikas: Rahvastikuregister.

	Riik	Sünniaeg on enne 01.04.1995	Sünniaeg on 01.04.1995 või pärast seda	Kokku
1	Venemaa	6752	8643	15395
2	Soome	393	1154	1547
3	Ukraina	385	733	1118
4	Läti	177	613	790
5	Leedu	147	369	516
6	Saksamaa	56	343	399
7	Rootsi	70	279	349
8	Suurbritannia ja Põhja-Iiri	7	329	336
9	Valgevene	124	178	302
10	Ameerika Ühendriigid	12	283	295
11	Itaalia	2	195	197
12	Holland	4	128	132
13	Prantsusmaa	5	108	113
14	Gruusia	20	84	104
15	Taani	3	95	98
16	Norra	3	93	96
17	Poola	6	82	88
18	Türgi	0	80	80
19	Aserbaidžaan	6	70	76
20	Kanada	21	52	73
21	Armeenia	4	67	71

22	India	3	63	66
23	Moldova	17	45	62
24	Egiptus	2	55	57
25	Iisrael	7	46	53
26	Iirimaa	1	50	51
27	Nigeeria	0	48	48
28	Hispaania	1	40	41
29	Kasahstan	4	37	41
30	Bulgaaria	4	36	40
31	Portugal	1	38	39
32	Brasiilia	7	31	38
33	Hiina	0	35	35
34	Pakistan	1	34	35
35	Ungari	1	33	34
36	Šveits	1	32	33
37	Belgia	0	32	32
38	Austraalia	6	25	31
39	Venezuela	9	21	30
40	Rumeenia	0	29	29
41	Usbekistan	5	22	27
42	Jaapan	0	25	25
43	Kreeka	2	23	25
44	Austria	4	19	23
45	Island	5	17	22
46	Mehhiko	1	18	19
47	Honduras	7	12	19
48	Maroko	0	18	18
49	Lõuna-Aafrika Vabariik	0	18	18
50	Vietnam	10	8	18
51	Tšehhi	0	17	17
52	Filipiinid	0	16	16
53	Nepal	1	15	16
54	Iraak	2	14	16
55	Tuneesia	0	15	15
56	Peruu	3	11	14
57	Liibanon	0	13	13
58	Tai	0	13	13
59	Alžeeria	0	11	11
60	Tšiili	3	8	11
61	Ecuador	0	10	10
62	Jordaania	0	10	10
63	Serbia	0	10	10
64	Colombia	2	8	10

65	Iraan	0	9	9
66	Slovakkia	0	9	9
67	Ghana	0	8	8
68	Kongo	8	0	8
69	Horvaatia	0	7	7
70	Uus-Meremaa	0	7	7
71	Sloveenia	0	7	7
72	Dominikaani Vabariik	0	6	6
73	Albaania	0	6	6
74	Makedoonia	0	6	6
75	Kamerun	0	5	5
76	Sri Lanka	0	5	5
77	Kuuba	0	5	5
78	Bosnia ja Hertsegoviina	0	5	5
79	Angola	2	3	5
80	Palestiina okupeeritud alad	0	4	4
81	Kõrgõzstan	0	4	4
82	Süüria	0	4	4
83	Kosovo	0	4	4
84	Afganistan	1	3	4
85	Jeemen	2	2	4
86	Tadžikistan	4	0	4
87	Kongo DV	0	3	3
88	Argentina	0	3	3
89	Indoneesia	0	3	3
90	Bangladesh	0	3	3
91	Boliivia	0	3	3
92	Uruguay	0	3	3
93	Jugoslaavia (endine)	1	2	3
94	Serbia ja Montenegro	1	2	3
95	Kambodža	0	2	2
96	Küpros	0	2	2
97	Benin	0	2	2
98	El Salvador	0	2	2
99	Gambia	0	2	2
100	Guatemala	0	2	2
101	Hongkong	0	2	2
102	Jamaica	0	2	2
103	Malaisia	0	2	2
104	Nicaragua	0	2	2
105	Panama	0	2	2
106	Senegal	0	2	2
107	Trinidad ja Tobago	0	2	2

108	Sudaan	1	1	2
109	Türkmenistan	1	1	2
110	USA Neitsisaared	1	1	2
111	Tšaad	0	1	1
112	Taiwan	0	1	1
113	Costa Rica	0	1	1
114	Etioopia	0	1	1
115	Libeeria	0	1	1
116	Liibüa	0	1	1
117	Luksemburg	0	1	1
118	Bahrein	0	1	1
119	Mauritius	0	1	1
120	Mosambiik	0	1	1
121	Namiibia	0	1	1
122	Sierra Leone	0	1	1
123	Somaalia	0	1	1
124	Mali	1	0	1
125	Mongoolia	1	0	1
KOKKU		8331	15232	23563

Tabel 5. Isikud, kes on sündinud riigis, kus kodakondsus omandatakse *ius soli* põhimõttel isiku sünniriigi järgi. Allikas: Rahvastikuregister.

	Riik	Sünniaeg on enne 01.04.1995	Sünniaeg on 01.04.1995 või pärast seda	Kokku
1	Kanada	851	15	866
2	Ameerika Ühendriigid	353	31	384
3	Brasiilia	244	2	246
4	Venezuela	96	1	97
5	Argentina	91	0	91
6	Iirimaa	1	13	14
7	Honduras	5	1	6
8	Colombia	6	0	6
9	Mehhiko	3	2	5
10	Fidži	2	0	2
11	Guatemala	2	0	2
12	Guyana	1	0	1
13	Panama	1	0	1
14	Paraguay	1	0	1
15	Peruu	1	0	1
16	Tšiili	1	0	1
KOKKU		1659	65	1724

Lisaks eeltoodule võib mitmikkodakondsuse seadustamise küsimus hakata puudutama igal aastal täiendavalt umbes 4000 välismaalast, kellele antakse Eesti elamisluba.



Lisaks neile Eesti kodanikele, kelle kohta Eestil on otsene või kaudne teave, puudutab mitmikkodakondsuse seadustamine ka neid sünnijärgseid Eesti kodanikke, kelle kohta Eestil täpne teave puudub. Kolm eeldatavasti suuremat rühma on järgmised.

- Tartu rahulepingu järgne Eesti Vabariigi territoorium hõlmas Petserimaad ja Narva jõe taguseid alasid, kuid Eesti iseseisvuse taastamisel kehtestati ajutine kontrolljoon ENSV piiri järgi ning kontrolljoonest ida pool elanud Eesti kodanikud jäid Venemaa Föderatsiooni territooriumile.
- Nõukogude okupatsiooni ajal küüditati Eestist hulgaliselt Eesti kodanikke Nõukogude Liidu erinevatesse piirkondadesse. Paljudel tekkis kohapeal perekondi ja sündis lapsi.
- Nõukogude okupatsioon tõi kaasa ka Eesti kodanike suure põgenikelaine turvalistesse lääneriikidesse nagu Saksamaa, Austraalia, USA ja Kanada.

Kuigi välisriigis elavate Eesti pagulaste või laiemalt eesti päritolu isikute hulga kindlaksmääramine on hinnanguline, on siiski võimalik üldjoontes välja tuua eesti diasporaa suurusjärgud riigiti. Hinnanguliselt on suurima väliseestlaste arvuga, üle 20 000 isiku, riigid Soome, Venemaa, Ameerika Ühendriigid ja Kanada. Nendele järgnevad alla 15 000 isikuga Rootsi, Suurbritannia, Austraalia. Seejärel alla 5000 isikuga Saksamaa, Norra, Iirimaa, Belgia, Hispaania, Iisrael ja Prantsusmaa. Uusväljarändajate puhul on sihtriikideks peamiselt Euroopa Liidu liikmesriigid ning Ameerika Ühendriigid, Austraalia ja Norra. Seevastu nn idadiasporaa moodustab peamiselt Venemaa eestlaskond, mida on seni peetud kõige arvukamaks, aga pidevalt väheneb eakate inimeste suure osakaalu ja noorte sulandumise tõttu. (Välisministeerium)

Väärib märkimist, et suur osa võimalikest sünnijärgsetest mitmikkodanikest ei ole väliseestlased. Põhiseaduse kohaselt omandab sünniga Eesti kodakondsuse laps, kelle vähemalt üks vanematest on tema sünni ajal Eesti kodanik. Seetõttu on kõigi eeltoodud põhjustel Eestist lahkunud Eesti kodanike lapsed ja nende lapsed sünnijärgsed Eesti kodanikud, sest nad on omandanud Eesti kodakondsuse oma Eesti kodanikust vanema järgi. Osa väliseestlasi ei ole sünnijärgsed Eesti kodanikud (enne Eesti Vabariigi tekkimist väljarännanute järeltulijad), samas on väljaspool Eestit arvukalt võimalikke mitmikkodanikke, kes ei ole eestlased. Viimane puudutab eriti kontrolljoonest ida poole jäänud elanikkonda ja Venemaale jäänud küüditatute järeltulijaid.

Tänaseks on väljaspool Eestit elavaid võimalikke sünnijärgseid kodanikke juba 2-4 põlvkonda. Täpse arvu kohta andmed puuduvad, ent hinnanguliselt võiks sünnijärgseid Eesti kodanikke olla Venemaa Föderatsioonis sadu tuhandeid ning Ameerika Ühendriikides,

Kanadas, Rootsis, Austraalias ja mujal kümneid tuhandeid. Nende seos Eestiga on enamasti nõrk, nagu ka riigikeeleoskus. Tõenäoliselt on nõrk ka motivatsioon oma sünnijärgset Eesti kodakondsust kasutada.

Samas ei saa alahinnata mitmikkodakondsuse seadustamisel selle suhtes huvi tekkimise võimalust madalama elatusasemega riikides, samuti Euroopa Liidu kodakondsuse omandamiseks. Kõige tõenäolisemalt võiksid mitmikkodakondsusest olla huvitatud Venemaa Föderatsioonis elavad sünnijärgsed Eesti kodanikud.

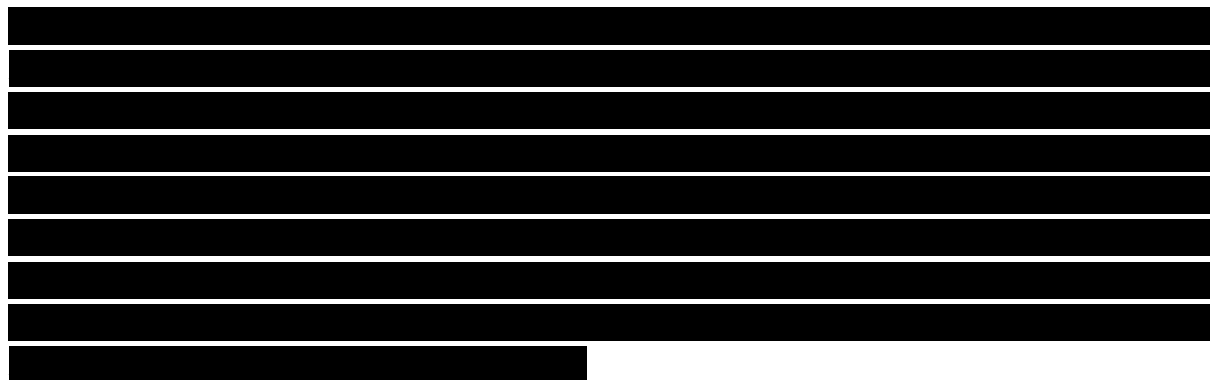
4.5.2 Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad julgeolekumõjud

4.5.2.1 Laiapõhjalised julgeolekumõjud

Mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel on oluline märkida, et Venemaa Föderatsioon käsitleb jätkuvalt Eestit oma erihuvide piirkonnana ning tegutseb aktiivselt, eesmärgiga mõjutada Eesti suveräänseid otsuseid Eesti elanikkonna rühmadega manipuleerides. (Kaitsepolitsei aastaraamat 2011: 9-10)

Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad julgeolekumõjud on osalt laiapõhjalised ja kaudsemad, osalt kitsapiirilised ja otsesed.

Oluliste laiapõhjaliste julgeolekumõjude lähtekohaks on asjaolu, et mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele. Andes Eesti kodanikele õiguse olla samaaegselt ka muu riigi kodanikud, lubab Eesti Vabariik olukorda, kus mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide seisukohtadele ja võtavad need eeldusena omaks. Nimetatu on problemaatiline, kui kodakondsusjärgsetel riikidel on vastandlikud huvid. Kuivõrd lojaalsus riigile on realselt jagamatu, tekib vääramatult lojaalsuskonflikt, kui teisel kodakondsusjärgsel riigil on teistsugused huvid. Mitmikkodakondsus suurendab riigi julgeolekuriske ka välisriikide kodanike oluliselt suurema mõju tekkimisega parlamendivalimistel ja muudes poliitika, ühiskonna ja majanduse valdkondades.



Võimaldades Eesti kodanikele mitmikkodakondsust, annab Eesti Vabariik teiste riikide kodanikele juurdepääsu Eesti Vabariigi kõrgeima võimu teostamisele Riigikogu valimistel osalemise ning kohaliku omavalitsuse volikogusse kuulumise õiguse andmise teel.

[REDACTED]

Mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel üksnes sünnijärgsetele Eesti kodanikele või osale neist, tuleb võtta aluseks, et riigi poolt antavad õigused ja kehtestatavad piirangud ei või olla meelevaldsed. Arvestades, et mitmikkodakondsusega kaasnevad isikule ka mitmekordsed hüved ja õigused, on üksnes Eesti kodakondsust omavad isikud ebasoodsamas olukorras kui mitut kodakondsust omavad Eesti kodanikud.

Lubades mitmikkodakondsust üksnes juhul, kui isik on omandanud Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse sünniga, kerkib küsimus, millistel kaalutlustel keelata seda neile väljarännanud sünnijärgsetele Eesti kodanikele, kellel on võimalus saada muu riigi kodakondsus naturalisatsiooni korras. Millistel kaalutlustel peaks sünnijärgseid Eesti kodanikke kohtlema erinevalt, kui erinevuseks on üksnes muu riigi kodakondsuse omandamise viis?

Samas, lubades mitmikkodakondsust sünnijärgsetele Eesti kodanikele, tekib küsimus, millistel kaalutlustel keelata seda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikutele. Tuues kaalutluseks asjaolu, et isiku erinevad kodakondsused näitavad tema sidemeid erinevate riikidega, oleks põhjendatud mitmikkodakondsuse seadustamine just naturaliseerinud kodanikele, sest neil on sidemed oma päritoluriigiga eelduslikult sama tugevad kui Eestist välja rännanud sünnijärgsetel Eesti kodanikel. Tuues aga kaalutluseks rahvusriigi säilitamise vajaduse ja riigi julgeoleku kaitse vajaduse, on raske leida aspekte, kuidas naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isik, kes on oma eesti keele oskust tõendanud eksamil ja andnud lojaalsusvande Eesti riigile, ohustab eelnimetatud väärtusi rohkem, kui sünnijärgne Eesti kodanik.

Lubades mitmikkodakondsust osale Eesti kodanikest ja jättes teise osa kõrvale, põhjustab see sotsiaalseid pingeid, ebaõiglustunnet ja vastandumist, mis omakorda suurendavad oluliselt ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Mis tahes alustel Eesti kodanike erinev kohtlemine mitmikkodakondsuse lubamisel loob soodsa pinnase erinevate elanikkonna gruppide omavaheliseks vastandamiseks

[REDACTED]

4.5.2.2 [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

4.5.2.3 Senine halduspraktika

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

Mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel on oluline ühiskondlik ühtne arusaam, milliste eesmärkide saavutamiseks seda tehakse. Põhiseadus näeb ette Eesti Vabariigi eesmärkidena rahvusriigi säilimise ning avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise. Nende eesmärkide täitmiseks on Eesti kodakondsus- ja migratsioonipoliitika olnud järjepidevalt konservatiivne. Tegemist on valdkondadega, milles tehtud otsused avaldavad olulist mõju ka teistele valdkondlikele poliitikatele. Poliitikavalikuid tehes peab arvestama nii Eesti geopoliitilist asukohta ja territooriumi väiksust kui ka kahanevat rahvastikku ja suurt väljarännet.

Käesoleval ajal kehtiv kodakondsuse seadus paneb isikule kohustuse valida millise kodakondsuse säilitamist ta eelistab, kuid kohustuse täitmata jätmise korral ei näe isikule ette negatiivseid tagajärgi. Seega on mitmikkodakondsuse vältimine Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõtte, mis tugineb eeldusel, et Eesti kodanikud austavad Eesti õiguskorda ja käituvad õiguskuulekalt ka nende kohustuste täitmisel, mida ei tagata riigipoolse sanktsiooni või sunniga.

4.5.3. Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad kulud

Arvestades avalike ressursside piiratust, on eelkõige poliitilise otsustuse küsimus, kas kulutada avalikke vahendeid mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevate kulutuste katmiseks või panustada pigem välisriikides elavate eesti kogukondade toetamisele ja tugevdamisele eesmärgiga täita põhiseadusest tulenevat kohustust tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.

Mis tahes kujul mitmikkodakondsuse seadustamisega muutub olemuslikult Eesti kodakondsuspoliitika ja Eesti Vabariigil tekib kohustus hallata isiku identiteeti terviklikult. Nimetatud paneb Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitsei ametile, Välisministeeriumile ja Kaitseministeeriumile praegusest oluliselt suurema töökoormuse. Näiteks suureneb oluliselt rahvusvahelise koostöö maht teiste liikmesriikidega, et saada ja kontrollida teavet isiku teiste kodakondsuste kohta. Samas ei taga riikide vaheline koostöö ikkagi täit teavet, kas Eesti kodanik on lisaks ka muu riigi kodanik või mitte. Täiendavalt vajavad lahendamist näiteks küsimused, mis seostuvad Eesti kodanike riigikaitsekohustuse täitmisega, eelkõige kohustusliku ajateenistusega, aga ka igas kodakondsusjärgses riigis seadusandliku kogu valimisõigusega, võimaliku lojaalsuskonfliktiga erinevate kodakondsusjärgsete riikide suhtes ja avalikus teenistuses riigivõimu teostamisega.

Eesti on olnud maailmas üks esimesi e-riigi ülesehitajaid ning internetipõhiste avalike teenuste hulk on meil üks maailma suurimaid. Samuti toimib lõviosa avalikust haldusest digitaalsete ja automaatsel ristandmevahetusel põhinevate andmekogude ja infovarade kaudu. Nii on see ka kodakondsus- ja rändepoliitika osas. See tähendab, et iga kaalukam õigusaktide muudatus toob vääramatult kaasa ka arendustööd infosüsteemides. Nii on Eestis õigusaktide muutmise otsesed kulud üldjuhul suuremad kui teistes riikides, ehkki see võimaldab järgnevatel aastatel tööjõu efektiivsemat kasutamist.

Ka Eesti kodanike muusse kodakondsusesse kuulumise üle arvestuse pidamine nõuab küllalt suuremahulisi, pikaajalisi ja kulukaid infotehnoloogilisi arendustöid. Selleks tuleb teha

tulemusi. Ühiskondlikul tasandil saame arusaama vastava lahendi mõistetavusest, legitiimsusest ja rakendamisvalmidusest, mis on praktilise rakendamise edukuse eelduseks. Rahvusvahelised uuringud kodanike sidumise meetmete osas annavad teavet, missugune strateogia omamaiste väljarännanute osas on edukas.

Mitmikkodakondsusele keskenduvatest uuringutest Eestis on oluline välja tuua Euroopa Liidu 5. raamprogrammi rahastusel läbi viidud DCE projekt. See keskendus küll eeskätt ühiskonna eliidi ning mitmikkodanike ja mitmekultuurse taustaga inimeste hoiakutele, ent Eesti otsustajate hoiakud annavadki olulist teavet rakendamisvalmiduse kohta. Põhipildi eliidi arvamusest mitmikkodakondsuse osas annab järgnev tabel.

Tabel 7. Vastused väitele: mitmikkodakondsus on positiivne mõte, mida peaks soodustama (allrühmad ja koguhinnang, osakaalud). Allikas: Eesti DCE-uuringu andmed 2004.

	Nõustun täielikult	Nõustun	Ei nõustu	Ei nõustu üldse
Parlamendi liikmed	9,7	9,7	35,5	45,2
Riigiametnikud	6,1	26,5	32,7	34,7
Kohaliku omavalitsuse ametnikud	5,3	38,6	24,6	31,6
Vabaühingute juhid	25,9	33,3	7,4	33,3
Teised	10,3	27,6	24,1	37,9
Kokku	9,8	28,5	25,9	35,8

Nagu nähtub eeltoodust on Eesti otsustajate hoiak mitmikkodakondsuse seadustamise suhtes valdavalt negatiivne ja ideel puudub vajalik kandepind.

Oluline on märkida, et arusaam, nagu soodustaks mitmikkodakondsuse seadustamine sidemete hoidmist väljarännanud eestlastega, ei ole leidnud tõendamist empiirilises uuringutes. Mitmed rahvusvahelised uuringud (nt Sheffer 2003, Icduygu & Senay 2012) viitavad, et väljarännanute reaalne sidumine põhineb pigem kultuurilisel, majanduslikul, poliitilisel ja sotsiaalsel-praktilisel seosel kui formaalse õigusliku seose olemasolul või kodakondsust tõendava dokumendi olemasolul.

Samas suunas hoiakuid väljendasid hargmaised inimesed Eestit hõlmanud Euroopa Liidu 7. raamprogrammi teadusprojektis TRANS-NET (vt nt Pitkänen jt 2012 Jakobson jt 2012). See, mida inimesed oma elus ja maailmapildis kesksena välja toovad, on pigem elulised praktikad, mille haakumine mitmikkodakondsuse kui õigusseisundiga on väike, ehkki mõistagi esineb ka viimast. Valdavalt ei tee inimesed oma tulevikuplaane kodakondsusesse kuulumise järgi.

Ka Eurobaromeetri 2011.a. eriuuring Uued Eurooplased toob esile, et sidemed lisaks oma elukohariigile ning riigile, mille kodakondsust omatakse, põhinevad eelkõige isiklikul kogemusel, nt riik, kus ollakse sündinud, sugulaste, sõprade olemasolu teises riigis, kultuuriline, keeleline, geograafiline sarnasus riigiga ning huvi seal toimuva vastu, riigis elamine või töötamine jne.

Seega on ekslik mitmikkodakondsuse seadustamise pooldajate väide, et mitmikkodakondsuse seadustamine on vajalik, et hoida sidemeid Eestist välja rännanud eestlastega ja mitte tõrjuda neid eemale. Käesoleval ajal on üle 82 000 Eesti kodaniku registreerinud rahvastikuregistris oma elukohaks välisriigi. Siiski ei ole Eesti passi omamine olnud sidemete hoidmiseks Eestiga ilmselgelt piisav, sest nende valimisaktiivsus Riigikogu valimistel on üksnes 5,5 %.

Mitmikkodakondsus on isiku õiguslik seisund, kus tal on õigusaktidega sätestatud õigused ja kohustused samaaegselt mitme riigi suhtes. Kodakondsus kui õiguslik seisund väljendab seost ja samastumist riigiga, mitte rahvuslikku identiteeti. Seetõttu ei asenda mitmikkodakondsuse seadustamine diaspora ega hargmaisuse poliitikaid reaalse sideme säilitamiseks väliseestlaste või laiemalt Eesti päritolu isikutega välismaal.

Vahendid, mis riigil kuluksid mitmikkodakondsuse rakendamiseks, on tulemuslikum kasutada tõenäoliselt oluliselt suurema mõjuga praktilise sideme ülalhoidmiseks väljarännanud eestlastega, luues võimaluse, et nii tänased väljarändajad kui ka teine ja kolmas väljarännanute põlvkond säilitab sideme Eestiga, osa neist pöördub tagasi Eestisse või hoiab ülal piiriüleseid sidemeid.

See tähendab vajadust pöörata senisest suuremat tähelepanu diasporaapoliitikale (välismaal elavate rahvuskaslaste suhtes) ja eriti hargmaisuse poliitikale (Eesti ja teise riigi vahel rändavate või korruga mitmes riigis elavate inimeste suhtes). Mõlemad poliitikavaldkonnad jäävad siseministeeriumi pädevusest suhteliselt kaugemale, seetõttu on nendes nii juba kasutatavaid kui võimalikke tegevusliine järgnevalt üksnes lühidalt markeeritud.

Kuna eestlaste rahvusidentiteet põhineb eelkõige keelel ja sellest lähtuval kultuuril, on praktilise sideme hoidmiseks oluline eestikeelne teabevahetus väljarännanute kogukondadega teistes riikides ning reaalsed kokkupuuted, kogemused ja kontaktid väliseestlaste kogukondadega. Kunstilise ja minevikku suunatud tegevuse (laulukoorid, näitused, muuseumid, ajaloo uurimine jms) kõrval on kasulik tugevdada igapäevasemate sidemete hoidmiseks suunatud tegevusi (keeleõpe, koolid, noorsootöö, noorte, ettevõtjate, kodanikuühiskonna jt suhteid, õpirännet, vahetusi ja võrgustumist, teadmist ettevõtluse, tööturu, oskuste ja pädevuste ülekande, poliitilise ja kodanikuühiskonna tegevuse võimaluste ja kanalite kohta jms).

Koostöövõrgustike tekke soodustamine ning olemasolevate võrgustike toetamine loob eeldused elulistel alustel sidemete tekkimiseks väliseestlastega, mis omakorda suurendab võimalusi nende Eesti-suunalise ühiskondliku aktiivsuse tõstmiseks ning ka võimalikuks tagasipöördumiseks. Lisandväärtusena võib käsitleda väliseestlastega koostöö tõhustamisel tekkivaid võrgustikke, mis toodavad Eestile tervikuna kasu nii kontaktide laiendamise, oskuste ja pädevuste vahetamise, majandusliku kasu kui kultuurilise mitmekesisuse osas.

Täiendavaks võimaluseks on infotehnoloogilised lahendused ehk n-ö e-eestlus. Veebikeskkondade ja telesildade kaudu on võimalik õppida, algatada ühiskondlikke ja poliitilisi väitlusi, mõttekodasid jm, viia Eestis toimuvaid kultuurisündmusi eestlasteni üle maailma ning saada ülevaadet nende tegemistest, jagada eestikeelset kirjandust ja (kultuuri-) ajakirjandust jne.

Väliseestlaste Eesti-suunalise ühiskondliku aktiivsuse tõstmiseks võivad sobida ka kodanikuhariduse põhimõttest lähtuvad võrgustikud (nt TED formaadis ühiskondlikult aktiivsete eestlaste telesilla kaudu edastatud loengud, kohtumised väliseestlaste kogukondadega, ühisprojektid).

Majandusvaldkonnas saab ärilisi sidemeid tugevdada ettevõtlusealaste võrgustike ja koostöö kaudu, mis loovad võimaluse lisaks kontaktide tekkimisele ka Eesti ettevõtete tutvustamisele välisriikides ning samuti kompetentsi jagamiseks, mis aitab kaasa Eesti majanduse arengule.

6. Kokkuvõte

Kodakondsuspoliitika kujundamine on mitmetahuline teema, kus tuleb leida võimalikult hea tasakaal üksikisikute õiguse ja huvide, riigi tervikliku toimimise ning otstarbeka halduslahenduse vahel. Arvestada tuleb ka seda, missugused lahendused on antud ühiskondlikus väärtus- ja tegevusruumis piisavalt legitiimsed.

Kuna mis tahes kujul ja mis tahes isikute rühmadele mitmikkodakondsuse seadustamise korral tuleb arvestada, et selline otsus ei ole faktiliselt tagasipööratav või on seda suurte raskustega, ei tohiks mitmikkodakondsuse seadustamise otsust teha kiirustades. Otsuse tegemisele peab eelnema laiapõhjaline avalik arutelu, mis põhineb piisaval alusteabel ja analüüsil.

Euroopa riikides ei ole mitmikkodakondsuse lubamise või keelustamise suhtes ühtseid seisukohti ja kehtestatud nõuded on erinevad, kuid paljude riikide kodakondsuspoliitika kohaselt on mitmikkodakondsus ebasoovitav ja riigid astuvad samme selle vältimiseks. Samas on Euroopa riike, kus mitmikkodakondsus on lubatud piiranguteta.

Eesti kodakondsuspoliitika on muutunud alates iseseisvuse taastamisest vähe ja lähtunud seisukohast, et kodakondsuspoliitika põhimõtteid ei muudeta. Tõdedes küll paratamatust, et Nõukogude okupatsiooni ajal oli suur hulk Eesti kodanikest põgenikke võtnud lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse ning muutunud faktiliselt üheaegselt mitme riigi kodanikeks, võeti Eesti kodakondsuspoliitika kujundamisel aluseks siiski mitmikkodakondsuse keeld.

Eesti ei ole kodakondsuse küsimusi reguleerivate rahvusvaheliste lepingutega liitunud ja seega ei ole siduvaid rahvusvahelisi norme, mis piiraksid Eesti seadusandja otsuseid mitmekordse kodakondsuse lubamise või vältimisega seonduvate reeglite kehtestamisel. Eesti Vabariigi põhiseadus ei näe ette Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist ega välista seda. Seega on Eestil võimalik teha kodakondsuse seaduse tasandil mitmeid valikuid: keelata mitmikkodakondsus täielikult või mitmikkodakondsuse seadustamisel kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerinud Eesti kodanikke või teha valik riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikul lubatud omada.

[REDACTED]

Kaudselt on rahvastikuregistri andmete põhjal võimalik hinnata, et mitmikkodakondsuse seadustamine puudutaks Eestis potentsiaalselt vähemalt 245 000 isikut, kusjuures valdav enamus neist omaks topeltkodakondsust Venemaa Föderatsiooni kodakondsusega. Kui lubada aga mitmikkodakondsust üksnes juhul, kui kõik kodakondsused on omandatud sünniga, siis puudutaks see hinnanguliselt vähemalt 25 256 isikut, kellest 15 395 omaksid topeltkodakondsust Venemaa Föderatsiooniga. Sellele lisandub tõenäoliselt ligikaudu kümneid tuhandeid teise ja kolmanda põlvkonna sünnijärgseid Eesti kodanikke Ameerika Ühendriikides, Austraalias ja mujal ning lisaks üle 100 000 Venemaal.

Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad julgeolekumõjud on osalt laiapõhjalised ja kaudsemad, osalt kitsapiirilised ja otsesed.

Oluliste laiapõhjaliste julgeolekumõjude lähtekohaks on asjaolu, et mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele. Andes Eesti kodanikele õiguse olla samaaegselt ka muu riigi kodanikud, lubab Eesti Vabariik olukorda, kus mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud oma kõigi kodakondsusjärgsete riikide seisukohtadele ja võtavad need eeldusena omaks.

[REDACTED]

Arusaam, nagu soodustaks mitmikkodakondsuse seadustamine sidemete hoidmist väljarännanud eestlastega, ei ole leidnud tõendamist mitmetes maailmas läbiviidud empiirilises uuringutes. Arvukad rahvusvahelised uuringud viitavad, et väljarännanute reaalne sidumine põhineb pigem kultuurilisel, majanduslikul, poliitilisel ja sotsiaalsel-praktilisel seosel kui formaalse õigusliku seose olemasolul või kodakondsust tõendava dokumendi omamisel.

Seega on tulemuslikum kasutada ressursse, mis riigil kuluks mitmikkodakondsuse rakendamiseks, tõenäoliselt oluliselt suurema mõjuga praktilise sideme ülalhooldmiseks väljarännanud eestlastega, luues võimaluse, et nii tänased väljarändajad kui ka teine ja kolmas väljarännanute põlvkond säilitab sideme Eestiga, osa neist pöörduvad tagasi Eestisse või hoiab ülal piiriüleseid sidemeid.

Mis tahes kujul mitmikkodakondsuse seadustamisega muutub olemuslikult Eesti kodakondsuspoliitika ja Eesti Vabariigil tekib kohustus hallata isiku identiteeti terviklikult. See paneb Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile, Välisministeeriumile ja Kaitseminsteeriumile praegusest oluliselt suurema töökoormuse. Ka Eesti kodanike muusse kodakondsusesse kuulumise üle arvestuse pidamine nõuab küllalt suuremahulisi, pikaajalisi ja kulukaid infotehnoloogilisi arendustöid. Mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevad ühekordsed kulutused 496 150 – 3 071 500 eurot ja igal järgneval aastal püsikuluna 262 650 – 1 096 500 eurot.

Eesti kodakondsuspoliitika on järjepidevalt näinud ette mitmikkodakondsuse keelu ühtselt kõigile isikute gruppidele. Kehtiv kodakondsuse seadus paneb sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikule kohustuse valida millise kodakondsuse säilitamist ta eelistab, kuid kohustuse täitmata jätmise korral ei näe isikule ette negatiivseid tagajärgi. Seega on mitmikkodakondsuse vältimine Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõtte, mis tugineb eeldusel, et Eesti kodanikud austavad Eesti õiguskorda ja käituvad õiguskuulekalt ka nende kohustuste täitmisel, mida ei tagata riigipoolse sanktsiooni või sunniga.

Kuivõrd mitmikkodakondsuse seadustamiseks puudub rahvusvahelisest õigusest ja põhiseadusest tulenev vajadus, see oleks vastusolus järjepideva kodakondsuspoliitikaga ja tooks kaasa olulised nii laiapõhjalised kui otsesed julgeolekumõjud, siis puudub mõistlik põhjus Eestis mitmikkodakondsuse seadustamiseks.

7. Allikad

7.1. Kirjandus

Abram, M. (2011). Naturalisatsiooniotstuste taustakaalutlused Eestis ja Lätis, Magistritöö (juhendaja Leif Kalev). Tallinn: Tallinna Ülikool Riigiteaduste Instituut.

Achiron, M. (2009) [2005]. Kodakondsus ja kodakondsusetus. Parlamendiliikmete käsiraamat nr 11 – 2005. Pärnu: Parlamentidevaheline Liit/ Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Amet/OÜ Hansaprint.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds.) 2000. From Migrants to Citizens. Membership in a Changing World. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. (eds.) 2001. Citizenship Today. Global Perspectives and Practices. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.

Aleinikoff, T. A., Klusmeyer, D. B. 2002. Citizenship Policies for an Age of Migration. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace/ Migration Policy Institute.

Bauböck, R., Perchinig, B., Sievers, W. (2007, toim). Citizenship policies in the new Europe. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Blatter, J. K., Erdmann, S., Schwanke, K. (2009). Acceptance of Dual Citizenship: Empirical Data and Political Contexts. Võrgulehel <http://www.unilu.ch/files/acceptance-of-dual-citizenship-wp02.pdf> (08.04.2012)

Brubaker, R. W. (1989). Traditions of Nationhood and Politics of Citizenship. – States and Social Structures Newsletter, 9: 4-8.

Brubaker, R. W. (1992). Citizenship and Nationhood in France and Germany. Cambridge, MA, London: Harvard University Press.

Donner, R. (1994). The Regulation of Nationality in International Law. Second Edition. Irvington-on-Hudson, New York: Transnational Publishers.

Faist, T. (2007) Transstate Social Spaces and Development: Exploring the Changing Balance between Communities, States and Markets. Discussion paper DP/169/2007. Geneva: International Institute for Labour Studies.

Hailbronner, K. (2003). Rights and Duties of Dual Nationals: Changing Concepts and Attitudes. Kogumikus D. A. Martin, K. Hailbronner (toim.), Rights and Duties of Dual Nationals: evolution and prospects (lk. 19-26). The Hague: Kluwer Law International

Hansen, R., Weil, P. (eds.) 2002. Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship. London, New York: Berghahn Books.

Howard, M. M. (2009). The Politics of Citizenship in Europe. Cambridge jt: Cambridge University Press.

İçduygu, A., Senay, B. (2012). Long-distance nationalism and secularism: The transnational work of the Turkish State in Australia. Artikkel ja ettekanne konverentsil Relationships between Diasporas and Their 'Homelands' and Their Impact on the State, National Identities, and Peace & Conflict, 2.-4. February 2012, Lebanese American University, Beirut.

Jakobson, M.-L., Kalev, L., Ruutsoo, R. (2012). Eesti-Soome hargmaine ruum: võimalused ja ohud. Riigikogu Toimetised nr 25: 124-133.

Jones-Correa, M. (2003). Under Two Flags: Dual Nationality in Latin America and Its Consequences for Naturalization in the United States. Kogumikus D. A. Martin, K. Hailbronner (toim.), Rights and Duties of Dual Nationals: evolution and prospects (lk. 303-333). The Hague: Kluwer Law International.

Kalev, L. (2006). Multiple and European Union Citizenship as Challenges to Estonian Citizenship Policies. Tallinn: Tallinna Ülikooli Kirjastus.

Kalev, L., Annus, R. (2012). Mitmik kodakondsuse võimalused ja riskid. Riigikogu Toimetised nr 26: 52-62.

Kivisto, P., Faist, T. (2010). Beyond a Border. The Causes and Consequences of Contemporary Immigration. Thousand Oaks: Pine Forge Press/Sage.

Levitt P. (2004). Transnational Migrants: When "Home" Means More Than One Country, Migration information. Võrgulehel <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=261> (20.10.2012).

- Martin, D. A. (2002). *New Rules for Dual Nationality*. Kogumikus R. Hansen, P. Weil (toim.), *Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship* (lk. 34-60). Oxford: Berghahn Books
- Martin, D. A., Hailbronner, K. (eds.) 2003. *Rights and Duties of Dual Nationals. Evolution and Prospects*. The Hague, London, New York: Kluwer Law International.
- Pitkänen, P., İçduygu, A., Sert, D. (2012. toim). *Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism*. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer.
- Schmitter, P. (2001). *The Scope of Citizenship in a Democratized European Union: From Economic to Political to Social and Cultural?* Kogumikus Eder, K., Giesen, B. (toim). *European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects*, lk. 86-121.
- Sheffer, G. (2003) *Diaspora Politics: At Home Abroad*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sinivee, H. (2012). *Eesti mitmikkodakondsuse poliitika rahvusvahelises võrdluses*. Bakalaureusetöö (juhendaja Leif Kalev). Tallinn: Tallinna Ülikooli Riigiteaduste Instituut.
- Truuväli, E-J jt (2008). *Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Juura, Õigusteabe AS.
- Turner, B. S. (1990). *Outline of a Theory of Citizenship*. – *Sociology*, 24, 2, 189–217.

7.2. Muud allikad

DCE uuring 2004. Kalev, L., Ruutsoo, R. 2004. *Dual Citizenship, Governance and Education: A Challenge to the European Nation–state (DCE)*. Report on Survey among National Policy Makers, Authorities and NGO representatives. Estonia. (Mitmikkodakondsus: Euroopa Liit ning rahvusriigi tulevik [DCE] küsitlus Eestis [n=208]. [materjal autorite valduses].

Kaitsepolitsei aastaraamat 2011

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 64. istungjärk 17.–20. veebruar 1992 päevakorrapunkti 17 stenogramm (<http://riigikogu.ee/>)

VII Riigikogu stenogramm V istungjärk 14. detsember 1994 päevakorrapunkti 11 stenogramm (<http://riigikogu.ee/>)

Riigikohtu halduskollegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00

Riigikohtu üldkogu 10.detsembri 2003 otsus 3-3-1-47-03

Riigikohtu üldkogu 3. jaanuari 2006 otsus 3-3-1-101-06

Riigikohtu halduskollegiumi 20. oktoobri 2008 otsus 3-3-1-42-08

Eesti Vabariigi põhiseadus RT I, 27.04.2011, 2

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsus kodakondsuse seaduse rakendamise kohta RT /92/ 7/ 109

Kodakondsuse seadus RT I 1995, 12, 122

Kodakondsuse seadus RT I, 02.07.2012, 4

Erakonnaseadus RT I, 27.06.2012, 7

Jäätmeseadus RT I, 04.01.2013, 34

Tulumaksuseadus RT I, 29.12.2012, 31

Metsaseadus RT I, 05.01.2011, 16

Isikut tõendavate dokumentide seadus RT I, 19.12.2012, 12

Rahvastikuregistri seadus RT I, 14.03.2011, 5

Perekonnaseadus RT I, 27.06.2012, 12

Eesti Vabariigi lastekaitse seadus RT I, 21.03.2011, 50

Avaliku teenistuse seadus RT I, 06.07.2012, 11

Eurobaromeetri 2011.a. eriuuring Uued Eurooplased. Eurobarometer. New Europeans, Report 2011 (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_346_en.pdf)

Euroopa Nõukogu. Andmed mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse korral sõjaväekohustuse konventsiooni ratifitseerimise kohta. (<http://conventions.coe.int>)

Euroopa Nõukogu. Andmed Euroopa kodakondsuse konventsiooni ratifitseerimise kohta. (<http://conventions.coe.int>)

Välisministeerium. Andmed välisriikides elavate eesti päritolu kogukondade kohta

Siseministeerium. Andmed Eesti rahvastiku kodakondsuse kohta.

Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus. Euroopa rändevõrgustiku ad hoc päring mitmikkodakondsuse kohta 2008.

Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute Keskus. Euroopa rändevõrgustiku ad hoc päring mitmikkodakondsuse kohta 2012.

Euroopa Nõukogu konventsioon mitmikkodakondsuse juhtumite vähendamise ja mitmikkodakondsuse korral sõjaväekohustuse kohta (1963/1977/1993). Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG> (24.10.2012).

Euroopa kodakondsuse konventsioon. Võrgulehel <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=043&CM=&DF=&CL=ENG> (24.10.2012).