

## Topeltkodakondsus

Vaatamata sellele, et Nõukogude okupatsiooni ajal oli suur hulk Eesti põgenikke võtnud lisaks Eesti kodakondsusele ka mõne teise riigi kodakondsuse, võeti Eesti kodakondsuspoliitika kujundamisel aluseks topeltkodakondsuse keeld. Eesti kodakondsuspoliitika on seni lähtunud seisukohast, et selle aluspõhimõtteid ei muudeta. Kuid mida enam piirid avanevad ja liikumine riikide vahel lihtsustub, seda rohkem tekib uusi elu- ja töökohti ning peresid, kus vanemad on pärit erinevatest riikidest ja lapsed omandavad sünniga mitme riigi kodakondsuse. Ka nendes riikides, kus topeltkodakondsus ei ole seadusega lubatud, on seega probleem olemas.<sup>1</sup>

### Kodakondsuse mõiste

Teoreetikud kirjeldavad kodakondsuse ideaali seitsme põhitunnuse kaudu (Brubaker 1989, Schmitter 2001):

- ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused;
- väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis oma riigi nimel tegutsema, millestki loobuma;
- rahvuslikkus: liikmelisus peab põhinema kogukonnal, mis on nii poliitiline kui kultuuriline;
- demokraatlikkus: kõigil kodanikel peab olema ligipääs avaliku võimu teostamisele ning kõigil elanikel peab olema ligipääs kodakondsusele, nii et kaugemas vaates elukoht ja kodakondsus kattuksid;
- ainulaadsus (ja jagamatus): iga kodanik kuulub ainult ühte poliitilisse kogukonda;
- tagajärjekus: kodakondsus peab sisaldama olulisi sotsiaalseid ja poliitilisi eesõigusi, mis eristaksid kodanikke mittekodanikest (kodakondsusest peab olema mingit kasu);
- isikustatus: kodakondsust saavad omada ainult inimesed (füüsilised isikud) üksikisikutena, sellega seostuvad vanemaõiguste, eestkoste ja hoolduse küsimused.

Topeltkodakondsus suurendab inimeste valikuvõimalusi võimaldades kergemini reisida, töötada erinevates riikides, saada sotsiaalseid hüvesid jmt, seepärast on surve selle seadustamiseks olemas. Samas võib topeltkodakondsusega tekkida isikule ka probleeme (sõjaväekohustuse täitmisel, topeltmaksustamise oht jms). Kodakondsus on leping riigi ja isiku vahel. Mitme riigi kodakondsuse omamine tähendaks ühe ja sama isiku samasugust lepingut mitme riigiga. Siit kerkib küsimus: milliseks kujuneb olukord, kui inimesel on kohustused üheaegselt mitme riigi ees ja kui selliseid inimesi on tekkinud arvestatav hulk?

### Kui palju võiks Eestis olla juba praegu mitut kodakondsust omavaid inimesi?

Rahvastikuregistris (seisuga 30. august 2012) on Eesti rahvastiku kohta järgmised andmed:

- 201 330 siin elaval inimesel on üks vanem Eesti ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, neist 193 043 isikul endal on Eesti kodakondsus;

<sup>1</sup> Käesoleva ülevaate aluseks on Siseministeeriumis koostatud analüüs:

[https://www.siseministeerium.ee/public/Mitmikkodakondsuse\\_analuus\\_31.05.2013.pdf](https://www.siseministeerium.ee/public/Mitmikkodakondsuse_analuus_31.05.2013.pdf).

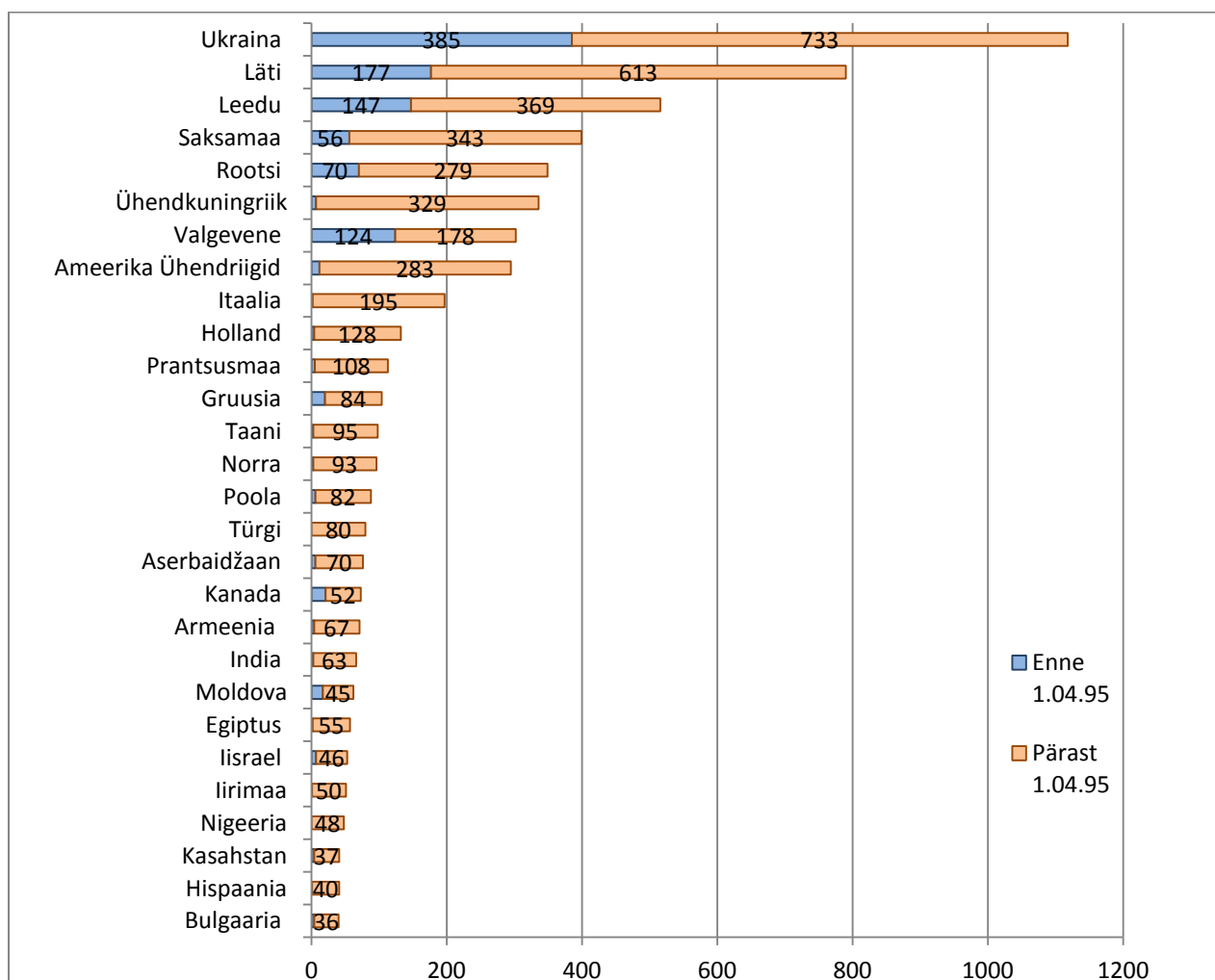
- 12 131 on isikuid, kelle üks vanem on ühest välisriigi kodakondsusest ja teine vanem teisest välisriigi kodakondsusest, neist 3923 isikul endal on Eesti kodakondsus;
- 27 034 inimest kuuluvad gruppi, kus üks vanem on määratlemata kodakondsusega ja teine vanem välisriigi kodakondsusega, neist 9029-l endal on Eesti kodakondsus.

Seega puudutaks topeltkodakondsuse lubamine Eesti elanikest vähemalt 240 495 inimest.

Sünniga Eesti kodakondsusele lisaks mõne teise riigi kodakondsuse omandanute kohta puuduvad täpsed andmed, kuid rahvastikuregistri andmete põhjal on võimalik eeldada, et sünniga on omandanud lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse vähemalt 25 256 inimest.

Topeltkodakondsusega inimeste grupis, kelle üks vanem on sünnijärgne Eesti kodanik ja teine vanem mõne teise riigi kodanik, on nõ riikide kompositsioon ajapikku hakanud muutuma, kuid endiselt on kõige enam neid, kelle üks vanem on Venemaa kodanik (15 395, sh enne 1. 04. 1995 sündinuid 6752 ja hiljem sündinuid 8643). See topeltkodakondsust omavate inimeste grupp on teistest gruppidest peaaegu 2 korda suurem, mistõttu oli teda raske teiste riikide võrdluses alltoodud joonisele paigutada (joonis 1). Järgmise suurema grupi moodustavad need, kes on sünnijärgselt ühe vanema järgi Eesti ja teise vanema järgi Ukraina kodanikud. Arvestatav hulk on ka inimesi, kelle üks vanem on Eesti ja teine vanem kas Läti, Leedu, Saksamaa, Rootsi, Ühendkuningriigi või USA kodakondsusega. Üle saja inimese on neid, kelle ühel vanemal on Valgevene, Itaalia, Hollandi või Prantsuse kodakondsus. Tuleb ka märkida, et eksootiliste riikide nimekiri (nt Mosambiik, Bahrein, Panama jne), kust on pärit teine lapsevanem, aina kasvab.

**Joonis 1.** Isikud, kelle üks vanem on sünnijärgne Eesti kodanik ning teine vanem teise riigi kodanik teise vanema kodakondsuse järgi (valik riike v.a Venemaa).



## Topeltkodakondsus Euroopa Liidu riikides

Euroopa Liidu riikides ei ole topeltkodakondsuse suhtes ühtseid seisukohti. Euroopas on riike, kus mitu kodakondsust võib omada piiranguteta, kuid on ka riike, kus topeltkodakondsus on ebasoovitatav ja riigid astuvad samme selle vältimiseks. Pole ka võimalik väita, et valitseks suundumus topeltkodakondsuse seadustamisele. Näiteks Holland on praktilise kogemuse järel piiramas mitme kodakondsuse omandamist.

Veidi üle poole Euroopa Liidu liikmesriikidest lubab topeltkodakondsust, kuid valdavalt väga piiratud juhtudel (näiteks kui see kandub üle erineva kodakondsusega vanematelt, *eeskätt ius soli* ja *ius sanguinise* põhimõtete segamise korral). Peale Eesti on ka Austria, Taani, Saksamaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Sloveenia ja Hispaania seadnud naturalisatsiooni tingimuseks varasema(te)st kodakondsus(t)est loobumise.

2012. aastal viis Euroopa rändevõrgustik Euroopa riikides läbi küsitluse selle kohta, kas ja millistel tingimustel on lubatav samaaegselt muu riigi kodakondsuse omamine lisaks vastava riigi kodakondsusele.<sup>2</sup>

**Tabel 1.** Üheaegselt mitme kodakondsuse lubatavuse praktika Euroopa Liidu riikides ja Norras.

	Lubatud sünnijärgselt	Lubatud naturalisatsiooni korras	Lubatud ainult teatud riikide lõikes	Sisuliselt ei ole lubatud
Belgia	+	+		
Bulgaaria	+	+		
Küpros	+	+		
Soome	+	+		
Prantsusmaa	+	+		
Kreeka	+	+		
Ungari	+	+		
Luksemburg	+	+		
Portugal	+	+		
Rumeenia	+	+		
Rootsi	+	+		
Itaalia	+	+		
Holland	+	+		
Ühendkuningriik	+	+		
Iirimaa	+	+		
Poola	+	+		
Slovakkia	+	+		
Sloveenia	+			+
Taani	+			+
Austria	+			+
Tšehhi	+			+
Saksamaa	+			+
Norra				+
Malta				+
Läti				+
Leedu				+
Hispaania			+	

Allikas: Euroopa Rändevõrgustiku kaudu tehtud ad hoc päring 2012. aastal, lisaks asutuste kodulehed.

<sup>2</sup> 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 Norra.

Lisaks tabelis toodud üldistatud andmetele peab mainima, et paljudes riikides on kehtestatud siiski ka mitmesugused eritingimused. Näiteks kuigi Austria kodakondsuse seaduse üldpõhimõtete kohaselt ei ole topeltkodakondsus lubatud, aktsepteeritakse seda siis, kui Austria kodanik omandab mõne teise riigi kodakondsuse sünniga või kui see on avalikes huvides ja teise kodakondsusriigi seadusega kooskõlas. Kreeka ja Holland lubavad välismaalastel oma varasema kodakondsuse säilitada üksnes tingimusel, et see on välismaalase päritoluriigi seadustega kooskõlas. Tšehhi Vabariik aktsepteerib näiteks topeltkodakondsust kahel juhul. Esiteks siis, kui Tšehhi kodanik omandab teise riigi kodakondsuse sünniga ja teiseks, kui teise riigi kodakondsus omandatakse abiellumise teel. Lisaks eelnevale on Tšehhi kehtestanud kuus erandit, mille esinemise korral ei nõuta isikutelt, kes soovivad omandada Tšehhi kodakondsust naturalisatsiooni korras, oma varasemast kodakondsusest loobumist.

Erandlikel asjaoludel on topeltkodakondsus lubatud üldse kokku kümnes Euroopa Liidu liikmesriigis: Taanis, Malta, Austrias, Hispaanias, Tšehhi Vabariigis, Lätis, Leedus, Sloveenias, Slovakkias, Saksamaal ja lisaks ka Norras. Seejuures Tšehhi, Saksamaa, Hispaania, Holland, Austria ja Sloveenia töid välja, et nende kodakondsuspoliitika on suunatud topeltkodakondsuse vältimisele.

Kuus riiki (Iirimaa, Malta, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik) ei tee mingeid takistusi mitme kodakondsuse samaaegsele omamisele.

Ühe võimalusena piirangu seadmiseks sätestatakse mõnes riigis loetelu neist riikidest, mille kodakondsust on kodanikel lubatud täiendavalt omada. 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 Eestis mitut kodakondsust omada ELi kodanikel ja nendega samas staatuses olevatele EMÜ ning Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele.

Iga Euroopa Liidu liikmesriik on kohustatud kohtlema teiste liikmesriikide kodanikke võrdväärseks oma kodanikega. Euroopa Liidu kodanikel on õigus Eestisse elama asuda, õigus kuuluda erakonda ja töötada teatud ametikohtadel avalikus teenistuses. Peamiseks erinevuseks Eesti kodanikest on õiguse puudumine seadusandliku võimu teostamisel, st ELi kodanikel ei ole õigust valida Riigikogu ja olla sinna valitud. Eesti kodanikele muu ELi liikmesriigi kodakondsuse lubamise korral tuleb aga arvestada asjaoluga, et neist mitmed lubavad ka topeltkodakondsust kolmandate riikidega. Seega vajab täiendavalt otsustamist, kas ELi kodanikul, kes omandab Eesti kodakondsuse, on õigus veel täiendavalt kolmanda riigi kodakondsusele.

Eestil on põhimõtteliselt võimalik teha mitmeid valikud: keelata topeltkodakondsus täielikult või kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturalisatsiooniga Eesti kodanikeks saanud inimesi. On ka võimalus teha valik riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikul lubatud omada. Nagu eespool mainitud, puudutaks topeltkodakondsuse seadustamine potentsiaalselt umbes 245 000 isikut, kellest valdav enamus oleks Venemaa kodanikud. Kui lubada aga topeltkodakondsust üksnes juhul, kui kõik kodakondsused on omandatud sünniga, siis puudutaks see umbes 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.

Kehtiv kodakondsuse seadus paneb sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikule kohustuse valida, millise kodakondsuse säilitamist ta eelistab, kuid kohustuse täitmata jätmine ei too talle kaasa negatiivseid tagajärgi. Eesti puhul tugineb topeltkodakondsuse vältimine eeldusele, et Eesti kodanikud käituvad õiguskuulekalt ka nende kohustuste täitmisel, mida ei tagata riigipoolse sanktsiooni või sunniga.

Marika Kirch  
nõunik  
6508

---

*Õigus- ja analüüsiosakond on Riigikogu struktuuriüksus, mis nõustab rahvaesindajaid ja nende heaks töötavaid ametnikke. Käesolev informatsioon on koostatud osakonna algatusel. Autorid on valmis arutlema huvilistega töö sisu üle. Kõik kommentaarid on teretulnud.*