

Mitmikkodakondsuse võimalused ja riskid

Leif Kalev, Tallinna Ülikooli riigiteooria professor

Ruth Annus, Tallinna Ülikooli riigi- ja poliitikateaduste doktorant

Mitmik- ja topeltkodakondsus on päevakohane teema, sest ränne nii Eestist kui ka Eestisse on paratamatu ning soosib mitmikkodakondsuse laienemist.

Mitmikkodakondsuse seadustamise üle on Eestis palju mõtteid vahetatud ning lausa valitsuse tasandil. Enne kaalukate otsuste tegemist on mõistlik hoolega vaagida uue korralduse riske ja võimalusi. Artiklis käsitleme mitmikkodakondsuse teemat kahe peamise tähelepanukeskme kaudu:

- kodakondsuse alusloogika modernses riigis ja väitlus mitmikkodakondsuse üle;
- Eesti valikute parameetrid.

Arutelu lähtepunkt on modernse riigi kodakondsuse käsitus – kodakondsuse sihistatus, kesksed tunnused ja roll tänapäevase rahvusriigi toimimisel. Esitame levinumad mitmikkodakondsuse poolt- ja vastuargumendid ning hindame neid.

Kodakondsuse alusloogika

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

Poliitika ja valitsemise mõistmiseks on inimese poliitiline subjektsus olulisi lähtekohti. Suurema osa ajaloost on inimesed olnud lihtsalt riigi alamad, kelle käekäik ja õigused sõltusid valitseja heatahtlikkusest. Tänapäeval on inimene kodanikuna ühtaegu nii kõrgeima riigivõimu kandja kui ka laialdase vabadusruumiga iseseisev toimija. „Suveräänsuse kandumine kuninga isikult kodanike poliitilisele kehamile on ... põhjapanev pöördepunkt läänelike demokraatiate ajaloos.” (Turner 1990, 211.)

Kodakondsuse modernse ideaaltüübi võib kokku võtta seitsme põhitunnusega (Brubaker 1989; Schmitter 2001):

- ühtsus: kõigil on täielikud (ja sarnased) õigused ja kohustused;
- väärtustatus: kodanikud peavad olema valmis tegema titulaarriigi kogukonna nimel ohverdusi;

- rahvuslikkus: liikmesus peab põhinema kogukonnal, mis on nii poliitiline kui ka 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, 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 ka riigi infrastruktuurilise võimu ja demokraatia uuele tasemele. Just selle institutsiooni kaudu saab riigivõimu ja inimese vahel kujundada usaldusliku seose. 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. See, et üleilmastumine pole suutnud kodakondsuse seda ideaaltüüpi asendada, näitab modernselt mõistetud kodakondsuse vajalikkust tänapäeva riigi toimimise jaoks. See näitab, et riigivõimu ja inimese selget seost ei ole mõistlik alahinnata.

Väitlus mitmikkodakondsuse üle

Kodakondsusega seonduvad muutused peegeldavad tegeliku elu arenguid nagu rändesurve, hargmaiste kogukondade üha laienev roll rahvaste elus. Hargmaisuse ja hargmaiste kogukondadega seonduvaid kuuluvusi ja liikmesusi kujundavad protsessid erinevad tugevasti tavapärastest rändeprotsessidest, millel kujutleti olevat algus ja lõpp ning mis ei kujundanud püsivaid riikide ja rahvuste üleseid, hargmaiseid kogukondi (Levitt 2004; Faist 2007). Hargmaistes kogukondades kodunenud inimestele on üha enam omane ühel ajal mitme kogukonna liikmeks muutumine ja pikaajaline selles rollis tegutsemine.

Inimeste liikumine väljakujunenud rahvusriikide vahel tähendab paratamatut mitmete seoste ja identiteetidega inimeste rühma kasvu ning soosib mitmikkodakondsuse laienemist. Mitmikkodakondsus ehk mitme kodakondsuse omamine ühel ajal on vastuolus klassikalise käsitlusega riigivõimu ja kodaniku tihedast ning jagamatust vastastikusest seotusest.

Mitmikkodakondsuse kohta saab tuua nii poolt- kui ka vastuväiteid (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 tabelis 1.

Tabel 1. Mitmik kodakondsust toetavad väited ja vastuväited

Mitmik kodakondsust toetavad väited	Vastuväited mitmik kodakondsusele
Mitmiklojaalsus on tänapäeval üha laiemalt levinud, mitmik kodakondsus on võimalus tunnustada tegelikke ja tugevalt tunnetatud sidemeid ja lojaalsusi.	Lojaalsus on jagamatu, kvaliteetselt saab toimida ühemõtteline inimese ja (rahvus)-riigi side.
Maaailmas on üha rohkem inimesi, kes elavad kahes või mitmes riigis ja löövad kaasa seelses elus. Nende aktiivsust tuleks soodustada.	Ühemõttelise riigi ja kodaniku sideme puudumine raskendab demokraatia ja kodanikuõiguste tagamist.
Avatud uste poliitika aitab kaasata, soodustab naturaliseerumist ja lõimumist. Rahvuskogukondade vahelised probleemid ja konfliktid on ületatavad koostöö ja kokkulepete abil.	Teatud osa kodanikest saab rohkem õigusi, kui on kaaskodanikel: mitmes kohas hääletamine, ühed maksud, kuid kahekordsed hüved jne. Lahkumisvõimalus, kui asjad elukohariigis halvenevad.
Mitmik kodakondsus edendab kosmopoliitseid, riikideüleseid väärtusi ja lojaalsusi. Mitmik kodakondsuse keelamine näitab riigi tõrjuvat suhtumist immigrantidesse, lubamine hõlbustab vaba liikumist riikide vahel ja edendab hargmaist majanduselu.	Mure, et sisserännanud ohustavad elukohamaa rahvuskultuuri; hääletamine on suunatud, eriti suure sisserännanute kogukonna puhul. Rohkem konflikte rahvuse alusel, mis mõjub riigi ühtsusele halvasti. Mitmik kodakondsus aeglustab ja vähendab sisserändajate lõimumist uuel elukohamaal: side päritolumaaga säilib, aeglustub tervikliku arusaama kujunemine kodaniku rollist uues kodus. Raskeneb kodakondsuse tähenduse ja väärtuse mõistmine.
Riigil tekib suurem mõjuvõim teistes riikides, kus elab arvukalt väljarännanud, kes on saanud mitmik kodakondsuse. Mitme lojaalsusega kodanikud on oma päritolumaal mõtteviisi ja sidemete edendajad uues elukohariigis.	Tekivad lojaalsuskonfliktid kõrgete ametikohtade täitmisel ja avalikus teenistuses, samuti

Mitmikkodakondsus on vältimatu, kui mõned riigid seda lubavad.	sõjaväekohustuses, eriti sundajateenistuse puhul.
Ka mitmikkodakondsuse puhul on üks nn efektiivne kodakondsus, mis võimaldab lahendada vastuolud sõjaväeteenistuses, diplomaatilises kaitstes ja õigusaktides.	Probleemid diplomaatilise kaitsega, samuti rahvusvahelise eraõigusega (pärimine, maksustamine jms). Vajadus esindada väliskodanike huve ja suunata jõupingutusi selle teostamisele, mis vähendab omamaiste kodanike kaitseks olevat tööaega.
Kodanike ebavõrdsete õiguste probleemi ei teki, kui õigustele vastavad proportsionaalsed kohustused.	Mitmikkodakondsus suurendab riigi julgeolekuriske nii otse kui ka väliskodanike liiga suure mõju tekkimisega parlamendivalimistel jt poliitika, ühiskonna ning majanduse valdkondades.
Pole tõestatud, et mitmikkodanikud osaleksid ühe kodakondsusega isikutega võrreldes aktiivsemalt riigi julgeolekut ohustavates tegevustes.	

ALLIKAS: Autorid.

Tänapäeval pole mitmikkodakondsus enam haruldane. Joachim Blatteri ja tema kolleegide uuringud selle sajandi algul osutavad, et 189-st vaadeldud riigist 87 suhtuvad mitmikkodakondsusesse positiivselt ja 77 on vastu, 25 riigi positsioon sisaldab mitmeid kompromisse (Blatter *et al* 2009).

Veidi üle poole Euroopa Liidu liikmesriikidest lubab mitmikkodakondsust. Valdavalt lubatakse seda väga piiratud juhtudel, näiteks kui see kandub üle eri kodakondsusega vanematelt, eeskätt *ius soli* ja *ius sanguinis*'e põhimõtete segamise korral (Bauböck *et al* 2007). Kolmandik liikmesriike (kümme 27-st) ei luba mitte mingis vormis 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. Praegu on selle ratifitseerinud 13 riiki – 12 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Norra.

1997. aastal sõlmiti mitmikkodakondsuse suhtes soodsamalt meelestatud konventsioon, mille eesmärk on vältida kodakondsuse puudumist, olles mitmikkodakondsuse suhtes vajaduse korral paindlikum. Euroopa kodakondsuse

konventsiooni on ratifitseerinud 20 riiki, sealhulgas 13 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Norra. Mõlemad konventsioonid on ratifitseerinud viis Euroopa Liidu liikmesriiki (Austria, Taani, Saksa, Holland, Rootsi) ja Norra.

2012. aastal korraldas Euroopa rändevõrgustik Eesti algatusel *ad hoc* küsitluse: kas ja kui, siis millistel tingimustel on lubatud oma riigi kodakondsusele lisaks omada teise riigi kodakondsust. Küsitlusele vastas 28 riiki. Ilmnes, et küsitlusele 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 ühel ajal ka muu riigi kodakondsust ega nõua välismaalastelt oma varasemast kodakondsusest loobumist, et saada kodakondsust naturalisatsiooni korras. Kreeka ja Holland lubavad välismaalastel oma varasema kodakondsuse säilitada üksnes tingimusel, et see on välismaalase päritoluriigi seadustega kooskõlas. Erandlikel asjaoludel on küsitluse kohaselt mitmikkodakondsus lubatud veel kümnes Euroopa Liidu liikmesriigis – Taanis, Maltal, Austrias, Hispaanias, Tšehhis, Lätis, Leedus, Sloveenias, Slovakkias, Saksamaal – ja Norras.

2008. aastal korraldas Euroopa rändevõrgustik Eesti algatusel *ad hoc* küsitluse, mida teevad riigid mitme kodakondsuse vältimiseks. Küsitlusele vastas 14 riiki. Näiteks Tšehhi, Saksamaa, Hispaania, Holland, Austria, Poola ja Sloveenia väitsid, et nende kodakondsuspoliitika on suunatud mitmikkodakondsuse vältimisele, Iirimaa, Malta, Portugal, Soome, Rootsi ja Ühendkuningriik ei tee takistusi mitme kodakondsuse samaaegsele omamisele.

Seega ei ole Euroopa riikides mitmikkodakondsuse lubamise või keelustamise suhtes ühtseid seisukohti, lähtekohad ja kehtestatud nõuded on erinevad, varieerudes mitmikkodakondsuse täielikust lubamisest kõigile isikute rühmadele kuni mitmikkodakondsuse täieliku keelamiseni.

Mitmikkodakondsus Eestis

Järgnevalt analüüsime Eesti kodanikele samal ajal muu riigi kodakondsuse lubamisega seonduvat õiguslikku raamistikku. Eesti ei ole kodakondsuse küsimusi reguleerivate rahvusvaheliste lepingutega liitunud, seetõttu ei ole siduvaid rahvusvahelisi norme, mis piiraksid Eesti seadusandja otsuseid mitmekordse kodakondsuse vältimisega seonduvate reeglite kehtestamisel.

Põhiseaduse paragrahvi 8 lõike 3 kohaselt ei või kelleltki võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. Nimetatud normist tuleneb Eesti kodanikule subjektiivne õigus Eesti kodakondsuse säilitamisele. Juba aastal 2000 oli Riigikohus 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, näiteks põhiseaduse preambulis sätestatud eesmärk, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule (Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00).

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

Olenemata sellest, kas käsitleda põhiseaduse paragrahvi 8 lõikes 3 sätestatud sünnijärgse kodakondsuse äravõtmise keeldu isiku põhiõigusena sünnijärgse Eesti kodakondsuse säilimisele või Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõttena, ei tulene kummalgi juhul sellest Eesti kodanikule subjektiivset õigust omada samal ajal muu riigi kodakondsust. Põhiseadus ei näe ette Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist ega välista seda. Seega ei ole Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamine mitte õigusliku, vaid poliitilise otsustuse küsimus, mis tuleb lahendada kodakondsuse seaduse tasandil.

Seisukoha kujunemine

Pärast iseseisvuse taastamist tuli määratleda Eesti elanikkonna õiguslik seisund. Ülemnõukogu otsustas rakendada Eesti Vabariigi kodakondsuse seaduse 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis.

Nimetatud otsuse menetlemisel kerkis üles küsimus ka mitmikkodakondsuse võimaldamisest. Eelnõu menetlemisel tõdeti, et Nõukogude okupatsiooni ajal olid paljud inimesed väljaspool Eestit omandanud mitmekordse kodakondsuse ja osa neist ilmselt kaotanud sideme Eestiga. Ühtlasi loodi selge erinev õiguslik seisund mitmikkodakondsuse lubatavuse osas sünnijärgsetele ja naturaliseerunud Eesti kodanikele. Arutelu tulemusena nägi Ülemnõukogu otsuse kodakondsuse seaduse rakendamise kohta punkt 4 ette, et kodakondsuse seaduse paragrahvi 1 lõikes 2 Eesti kodanikule sätestatud samal ajal mitme kodakondsuse omamise keeldu kohaldatakse üksnes pärast otsuse jõustumist naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes. Nimetatud sätte kehtis 1. aprillini 1995, kui jõustus uus kodakondsuse seadus.

Selle seaduse eelnõu väljatöötamisel oli võetud selge suund edaspidi mitmikkodakondsust vältida. Oldi seisukohal, et inimestele, kellel oli kuni seaduse jõustumiseni mitmekordne kodakondsus, see ka jääb ning mitmekordset kodakondsust saab vältida ainult tulevikus. Eeltoodud arutelust hoolimata nägi 1. aprillil 1995 jõustunud kodakondsuse seaduse paragrahvi 1 lõige 2 üheselt ette, et Eesti kodanik ei tohi olla samal ajal muu riigi kodakondsuses. Erinevalt ülejäänud isikute kategooriatest nägi sama seaduse paragrahv 3 ette, et isik, kes Eesti kodakondsusele lisaks omandab sünniga ka mõne muu riigi kodakondsuse, peab 18-aastaseks saamisel kolme aasta jooksul loobuma kas Eesti või muu riigi

kodakondsusest. Seega on kodakondsuse seaduses sätestatud sõnaselge erisusteta mitmikkodakondsuse omamise keeld.

Kuigi ei 1938. aasta kodakondsuse seaduse taaskendamine 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 Vene Föderatsiooni mõjuvõimu potentsiaalne ulatus Eestis. Mitmikkodakondsuse suhtes seisukoha kujundamisel oli kaalukaks põhjuseks luua olukord, kus Eesti kodanik ei saanud samal ajal olla Vene kodakondsuses, sest see oleks andnud Vene Föderatsioonile mõjuvõimu palju suuremale osale Eesti elanikest kui ainult Vene kodakondsuse valivatele isikutele.

Tänapäeval on inimestel sageli sidemeid mitmes riigis. Ainuüksi isikute vaba liikumine kui Euroopa Liidu üks aluspõhimõtteid toetab ja väärtustab seda. Eespool toodud põhjustel on põhjendatud analüüsida mitmikkodakondsuse seadustamist ka Eestis.

Võimalus kodanikke erinevalt kohelda

Kuna põhiseadus Eesti kodanikele mitmikkodakondsuse lubamist või mittelubamist ei reguleeri, on Eestil võimalik teha mitmeid valikuid: kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerunud 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 eri 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, arvestades põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega (Riigikohtu üldkogu 10. detsembri 2003 otsus 3-3-1-47-03). Kuigi naturalisatsiooni teel kodakondsuse saamine on privileeg, mitte õigus, on Riigikohus kodakondsuse andmise tingimuste põhiseaduspärasuse hindamisel jäänud seisukohale, et põhiseaduse paragrahvi 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on võrdsete ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud (Riigikohtu üldkogu 3. jaanuari 2006 otsus 3-3-1-101-06). Täiendavalt on Riigikohus asunud 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 peab isikute erinevaks kohtlemiseks olema mõistlik põhjus.

Põhiseaduse paragrahvi 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 rühmadega, mistõttu on nende erinev kohtlemine õiguspärane, 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, on seda enam see põhjendatud privileegide suhtes. Näiteks võivad asjakohaste kollektiivsete õigushüvedena olla käsitletavat põhiseaduse preambulist tulenevad avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadus ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilitamise kohustus. Kui ei ole mõistlikku põhjendust, miks mõjutavad sünnijärgsed ja naturaliseerunud Eesti kodanikud erinevalt vastavate põhiseaduslike väärtuste kaitse võimalusi, ei ole nende erinev kohtlemine õiguspärane.

Seega saab asuda seisukohale, et põhiseaduse kohaselt on võimalik mitmikkodakondsuse lubamise puhul kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerunud kodanikke, kui selleks on mõistlik põhjus. Teiseks võimaluseks on sätestada loetelu riikidest, mille kodakondsust on Eesti kodanikel lubatav täiendavalt omada.

Euroopa mitmikkodakondsus

Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ja Euroopa Liidu kodanike õiguslik seisund on Eesti kodaniku õiguslikule seisundile kõige lähedasem, seetõttu on üks võimalik lähtekoht lubada mitmikkodakondsust Euroopa Liidu kodanikele ja nendega samas staatuses olevatele Euroopa Majandusühenduse ning Šveitsi Konföderatsiooni kodanikele. Euroopa Liidu kodanikel on Euroopa Liidu õigusest tulenev õigus Eestisse elama asuda, mida saab piirata üksnes avaliku korra, riigi julgeoleku ja rahva tervise kaitse kaalutlustel. Peamine erinevus Eesti kodanikest on see, et 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 tuleb täiendavalt otsustada, kas Euroopa Liidu kodanikul, kes omandab Eesti kodakondsuse, on õigus saada 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 Eesti kodakondsuse ja kolmanda riigi kodakondsuse omamine. Kui mitte lubada Eesti kodanikel omandada samal ajal kolmanda riigi kodakondsust ja samas lubada Euroopa Liidu kodanikul, kes on ühtlasi kolmanda riigi kodanik, saada Eesti kodakondsust, kerkib küsimus ka Eesti kodaniku ja muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku põhjendamatult ebavõrdsest kohtlemisest.

Luues Eesti kodanikele võimaluse saada samal ajal ka muu Euroopa Liidu liikmesriigi kodakondsust, tuleb arvestada, kui suured Eesti kodanike kogukonnad asuvad väljaspool Euroopa Liitu, näiteks Ameerika Ühendriikides, Kanadas, Austraalias ja Venemaal. Piirates mitmikkodakondsuse lubatavuse üksnes Euroopa Liidu liikmesriikidega, kerkib küsimus Eesti kodanike ebavõrdsest kohtlemisest

nende elukohariigist sõltuvalt. Samuti tuleb arvestada, et eeltoodud kolmandad riigid ei ole olemuslikult samalaadsed riigi julgeoleku kaitse aspektist vaadatuna, mistõttu tekib vajadus eristada ka kolmandaid riike, olenemata sellest, et see seab ühes riigis elavad Eesti kodanikud halvemasse olukorda kui teises.

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 samal ajal loetellu mittekuuluva riigi kodanik. Nimetatu tõstatab uuesti küsimuse, milline peaks olema riigi reaktsioon sellisele õigusvastasele käitumisele ja kas teise riigi kodakondsusest mitteloobumine mõistliku aja jooksul on käsitletav tahteavaldusena loobuda Eesti kodakondsusest.

Seadustamisega kaasnevad mõjud

Andes Eesti kodanikele õiguse olla samal ajal ka muu riigi kodanikud, lubab Eesti Vabariik olukorda, kus mitme kodakondsusega isikud on õigustatult avatud kõigi kodakondsusjärgsete riikide poliitilistele ja sotsiaalsetele mõjutustele. Seetõttu on mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel oluline märkida, et Vene Föderatsioon käsitleb jätkuvalt Eestit oma erihuvide piirkonnana ning tegutseb aktiivselt, et mõjutada Eesti suveräänseid otsuseid Eesti elanikkonna rühmadega manipuleerides.

Eestil puuduvad andmed isikute kohta, kellel on lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsus, kuid kaudselt on võimalik hinnata, milliseid isikute rühmi võiks mitmikkodakondsuse seadustamine puudutada. Rahvastikuregistris on 2012. aasta seisuga Eesti rahvastiku kohta 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.

Mitmikkodakondsuse seadustamine puudutab Eesti elanikest vähemalt 240 495 isikut. Kuigi välisriigis elavate Eesti kodanike ja eesti päritolu isikute hulga kindlaksmääramine on hinnanguline, on võimalik üldjoontes välja tuua Eesti diasporaa suurusjärgud riigiti. Hinnanguliselt on suurima väliseestlaste arvuga ehk üle 20 000 isikuga riigid Soome, Venemaa, Ameerika Ühendriigid ja Kanada. Neile järgnevad alla 15 000 isikuga Rootsi, Suurbritannia ja 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.

Eeltoodule lisaks puudutab mitmikkodakondsuse seadustamise küsimus igal aastal täiendavalt ligikaudu 4000 välismaalast, kellele antakse Eesti elamisluba.

Mis tahes kujul mitmikkodakondsuse seadustamisega muutub olemuslikult Eesti kodakondsuspoliitika ja Eesti Vabariigil tekib kohustus hallata isiku identiteeti terviklikult. Nimetatu paneb politsei- ja piirivalveametile, kaitsepolitseiametile, välisministeeriumile ja kaitseministeeriumile praegusest suurema töökoormuse. Näiteks suureneb märkimisväärselt rahvusvahelise koostöö maht teiste liikmesriikidega, et saada ja kontrollida teavet isiku teiste kodakondsuste kohta. Samas ei taga riikidevaheline koostöö ikkagi täit teavet, kas Eesti kodanik on lisaks ka muu riigi kodanik. Täiendavalt vajavad lahendamist näiteks küsimused, mis seostuvad Eesti kodanike riigikaitsekohustuste täitmisega, eelkõige kohustusliku ajateenistusega, aga ka igas kodakondsusjärgses riigis seadusandliku kogu valimisõigusega, võimaliku lojaalsuskonfliktiga eri kodakondsusjärgsete riikide suhtes ja avalikus teenistuses riigivõimu teostamisega.

Muudatused tähendavad kulutusi

Eesti on olnud maailma esimesi e-riigi ülesehitajaid. Lõviosa avalikust haldusest toimib digitaalsete ja automaatsel ristandmevahetusel põhinevate andmekogude ja infovarade kaudu. Nii on see ka kodakondsus- ja rändepoliitikas. See tähendab, et iga kaalukam õigusaktide muudatus toob vääramatult kaasa ka arendustööd infosüsteemides. Eestis on õigusaktide muutmise otsesed kulud üldjuhul suuremad kui teistes riikides.

Eesti kodanike muusse kodakondsusse kuulumise üle arvestuse pidamine nõuab suuremahulisi, pikaajalisi ja kulukaid infotehnoloogilisi arendustöid. Muudatusi tuleb teha mitmetes andmekogudes, sest üldjuhul puudub praegu võimalus andmekogude töötlemisel mitmikkodakondsust kindlaks teha, samuti tuleb sõlmida lepingud võimalikult paljude riikidega, et vahetada andmeid isikute kodakondsuse kohta. Arvestades avalike ressursside piiratust, on eelkõige poliitiline otsustus, kas kulutada avalikke vahendeid mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevate kulutuste katmiseks või panustada pigem välisriikides elavate eesti kogukondade toetamise ja tugevdamisesse, et täita põhiseadusest tulenevat kohustust tagada eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimine läbi aegade.

Oluline on märkida, et mitmikkodakondsuse seadustamise kaalumisel ei piisa põhjenduseks väitest, nagu poleks võimalik tagada, et lisaks Eesti kodakondsusele muu riigi kodakondsust omav isik teeks valiku emma-kumma kodakondsuse kasuks. Kodakondsuse seadus näeb ka praegu ette piisava regulatsiooni isikutele, kellel on Eesti kodakondsusele lisaks muu riigi kodakondsus ja kes eelistavad selle säilitamist Eesti kodakondsusele. Selleks esitab isik kodakondsuse seaduse paragrahvi 23 kohaselt Eesti kodakondsusest vabastamise sooviavalduse, mille Vabariigi Valitsus võib rahuldada ja isiku sama seaduse paragrahvi 27 kohaselt Eesti kodakondsusest vabastada. Isiku kohustamine valiku tegemiseks emmast-kummast kodakondsusest loobuda ei ole samastatav kodakondsuse äravõtmisega põhiseaduse paragrahvi 8 lõike 3 mõttes. Valiku tegemise kohustuse täitmist on võimalik tagada ka haldusmeetmetega, näiteks sunnirahaga, mis on osutunud väga tõhusaks meetmeks isikule seadusega pandud kohustuste täitmise tagamisel.

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 aluspõhimõte, mis tugineb eeldusele, et Eesti kodanikud austavad Eesti õiguskorda ja käituvad õiguskuulekalt ka nende kohustuste täitmisel, mida ei tagata riigi sanktsiooni või sunniga.

Mitmikkodakondsuse kandepind Eestis

Õigusliku argumentatsiooni kõrval on tähtis, kuivõrd on mitmikkodakondsus mõistetav Eesti ühiskonnas ja kui palju see võimaldab saavutada eesmärgiks seatud tulemusi. Ühiskondlikul tasandil saame arusaama vastava lahendi mõistetavusest, legitiimsusest ja rakendamisvalmidusest, mis on praktilise rakendamise edukuse eeldus. Mitmikkodakondsuse uuringutest Eestis väärrib väljatoomist Euroopa Liidu 5. raamprogrammi rahastusel tehtud DCE projekt. See keskendus küll eeskätt ühiskonna eliidi ning mitmikkodanike-mitmekultuursete hoiakutele, ent otsustajate hoiakud annavadki meile olulist teavet rakendamisvõimekuse kohta. Põhipildi eliidi arvamusest mitmikkodakondsuse kohta annab tabel 2.

Tabel 2. Vastused väitele: mitmikkodakondsus on positiivne mõte, mida peaks soodustama (allrühmad ja koguhinnang, osakaalud)

	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

ALLIKAS: Eesti DCE-uuringu andmed 2004.

Eesti otsustajate ja isegi Eesti vabaühingute hoiak oli valdavalt negatiivne, mis ei anna suuremat lootust idee edukaks rakendumiseks vajaliku ühiskondliku toetuse kohta. Paremal juhul oleks mitmikkodakondsuse seadustamine enneaegne, halvemal juhul tekitaks legitiimsuse ja rakendamise probleeme.

Sageli kõlavaid argumente mitmikkodakondsuse seadustamise toetuseks on, et see soodustab sidemete hoidmist väljarännanud eestlastega. Väide kõlab küll hästi, ent leiab vähe tõenduspõhist kinnitust empiirilistes uuringutes. Arvukad

rahvusvahelised uuringud (Sheffer 2003; İçduygu, Senay 2012) viitavad, et väljarännanute reaalne sidumine põhineb pigem kultuurilisel, majanduslikul, poliitilisel ja sotsiaalsel praktilisel seosel kui formaalse õigusliku seose olemasolul või dokumendi omamisel.

Samas suunas hoiakuid väljendasid hargmaised inimesed Eestit hõlmanud Euroopa Liidu 7. raamprogrammi teadusprojektis TRANS-NET (Pitkänen *et al* 2012; Jakobson jt 2012). Pigem toovad inimesed oma maailmapildis kesksena välja elulised praktikad, mille haakumine mitmikkodakondsuse kui õigusseisundiga on väike (ehkki mõistagi esineb ka viimast). Passil on teatud emotsionaalne väärtus, kuid valdavalt ei tee inimesed oma eluplaane selle alusel. Vahendeid, mis riigil kuluksid mitmikkodakondsuse ellurakendamiseks, võiks kasutada palju suurema mõjuga praktilise sideme hoidmiseks väljarännanud eestlastega. Küll tuleks siin kunstilise ja minevikku suunatud tegevuse (laulukoorid, näitused, muuseumid, ajaloo uurimine jms) kõrval tugevdada praktiliste sidemete hoidmiseks suunatud tegevusi (keeleõpe, koolid, noorte, ettevõtjate, kodanikuühiskonna jt suhteid, õpirännet, vahetusi ja võrgustumist, teadmist ettevõtluse, poliitilise ja kodanikuühiskonna tegevuse võimaluste ja kanalite kohta jms). See annab mingisugusegi võimaluse, et praegused väljarändajad ning ka teine ja kolmas väljarännanute põlvkond säilitab sideme Eestiga ning mõned pöörduvad ehk tagasi või vähemalt hoiavad alles piiriüleseid sidemeid.

Mitmikkodakondsuse seadustamise otsust ei tohiks teha kiirustades

Kodakondsusrežiimi kujundamine on mitmetahuline ettevõtmine, leida tuleb võimalikult hea tasakaal inimõiguste, riigi tervikliku toimimise ja otstarbeka halduslahenduse vahel. Arvestada tuleb ka seda, missugused lahendused on nimetatud ühiskondlikus väärtus- ja tegevusruumis legitiimsed. Euroopa riigid on mitmikkodakondsuse lubamise või keelustamise suhtes eri seisukohtadel.

Eesti kodakondsuspoliitika on muutunud 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 Eesti kodakondsusele lisaks ka muu riigi kodakondsuse ning muutunud ühel ajal mitme riigi kodanikuks, võeti Eesti kodakondsuspoliitika kujundamisel aluseks siiski mitmikkodakondsuse keeld. Mitmikkodakondsuse vältimine on Eesti kodakondsuspoliitika aluspõhimõte, mis tugineb eeldusel, et Eesti kodanikud austavad Eesti õiguskorda ja riik ei pea tagama sanktsiooni või sunniga, et Eesti kodakondsusele lisaks muu riigi kodakondsust omav isik emmast-kummast loobuks.

Paljudel Eesti kodanikel on ühel ajal sidemeid mitmes riigis, mitmikkodakondsuse seadustamine puudutaks potentsiaalselt vähemalt 245 000 isikut. Seega on tegemist arvestatava hulga Eestiga seotud isikutega, kelle õigusi ja huve tehtavad otsused mõjutavad.

Mitmikkodakondsust käsitlevad rahvusvahelise õiguse normid ei ole Eestile siduvad, põhiseadus ei kohusta mitmikkodakondsust võimaldama ega ka välista seda, seega on mitmikkodakondsuse lubamine või jätkuv keelamine poliitilise

otsustus. Põhiseaduse kohaselt on võimalik mitmikkodakondsuse lubamisel kohelda erinevalt sünnijärgseid ja naturaliseerunud kodanikke, kui selleks on mõistlik põhjus. Põhiseadus võimaldab kehtestada riikide loetelu, mille kodakondsust on Eesti kodanikel lubatav täiendavalt omada. Mis tahes kujul mitmikkodakondsuse seadustamisega muutub Eesti kodakondsuspoliitika olemuslikult. Sellega kaasnevad suured kulutused, seetõttu kerkib põhiseaduslike väärtuste kaitse valguses küsimus poliitilistest prioriteetidest – kas kulutada avalikke vahendeid mitmikkodakondsuse seadustamisega kaasnevate kulutuste katmiseks või panustada pigem eri riikides elavate eesti kogukondade toetamisele ja tugevdamisele. Viimase eelduseks on adekvaatses mahus teabe kogumine ja analüüsimine, sest ka riigist väljaspool elavate kodanike või kaasmaalaste sotsiaalne ja hoiakuline sidumine Eestiga pole kiirkorras saavutatav.

Mis tahes kujul ja mis tahes isikute rühmadele mitmikkodakondsuse seadustamise korral tuleb arvestada, et selline otsus ei ole tagasipööratav, seepärast ei tohiks mitmikkodakondsuse seadustamise otsust teha kiirustades. Otsuse tegemisele peab eelnema avalik arutelu, mis põhineb piisaval alusteabel ja analüüsil.

Kasutatud kirjandus

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. (eds) (2007). 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. – <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, vol 9, pp 4–8.

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. – D. A. Martin, K. Hailbronner (eds). Rights and Duties of Dual

Nationals: Evolution and Prospects. The Hague: Kluwer Law International, pp 19–26.

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.

İçduygu, A., Senay, B. (2012). Long-distance Nationalism and Secularism: The Transnational Work of the Turkish State in Australia. 2. February 2012, Lebanese American University, Beirut.

Jakobson, M.-L., Kalev, L., Ruutsoo, R. (2012). Eesti-Soome hargmaise ruumi võimalused ja ohud. – Riigikogu Toimetised 25, lk 124–133.

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

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

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

Martin, D. A. (2002). New Rules for Dual Nationality. – R. Hansen, P. Weil (eds). Dual Nationality, Social Rights, and Federal Citizenship in the U.S. and Europe: The Reinvention of Citizenship. Oxford: Berghahn Books, pp 34–60.

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. (eds) (2012). Migration and Transformation: Multi-Level Analysis of Migrant Transnationalism. Dordrecht, Heidelberg, New York, London: Springer, pp159–205.

Schmitter, P. (2001). The Scope of Citizenship in a Democratized European Union: From Economic to Political to Social and Cultural? – K. Eder, B. Giesen (eds). European Citizenship. National Legacies and Transnational Projects. Oxford: Oxford University Press, pp 86–121.

Sheffer, G. (2003). Diaspora Politics: At Home Abroad. Cambridge: Cambridge University Press.

Sinivee, H. (2012). Eesti mitmik kodakondsuse poliitika rahvusvahelises võrdluses. Bakalaureusetöö (juhendaja Leif Kalev). Tallinn: Tallinna Ülikooli riigiteaduste instituut.

Turner, B. S. (1990). Outline of a Theory of Citizenship. – Sociology, vol 24, no 2, pp 189–217.