



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 17

Tallinn

4. juuli 2012. a.

### **Eestis püsivalt viibimise absoluutne nõue kodakondsuse taotlemisel**

Analüüsisin põhiseaduse § 139 lg 1 ja õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 ja § 15 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras kodakondsuse seaduse (KodS) regulatsiooni vastavust Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS, Põhiseadus) osas, mis ei võimalda arvestada töö tõttu Eestist eemalviibimise aega kodakondsuse taotlemisel nõutava pideva Eestis elamise perioodi hulka.

Analüüsi tulemusel jõudsin seisukohale, et:

**vaatamata sellele, et seadusandja püstitatud eesmärk, mille kohaselt peab kodakondsuse taotleja viibima enne kodakondsuse saamist teatud aja Eestis püsivalt, on õiguspärane, on KodS § 6 p-de 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> koostoimes §-ga 11 kehtiv absoluutne piirang siiski vastuolus:**

- PS § 29 lõikega 1 ja §-ga 11 osas, milles on täielikult välistatud erandi tegemine, mis võimaldaks püsivalt Eestis viibimise aja hulka arvestada elukutse ja töökoha tõttu Eestist eemalviibimise aega ning
- PS §-dest 10 ja 13 tuleneva õigusselguse nõudega.

**Tuginedes PS § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Riigikogule ettepaneku viia kodakondsuse saamise tingimused Põhiseadusega kooskõlla.**

Selgitan oma kaalutlusi järgnevas analüüsis.

### **I Asjaolud, menetluse käik**

1. Minu poole pöördusid avaldajad, kes tõstasid küsimuse kodakondsuse seaduse põhiseaduspärasusest, mis sunnib neid Eesti kodakondsuse saamiseks muutama oma elukutset ja töokohta.

2. Esimene avaldaja kirjeldas, et elab Eestis üle 30 aasta ning soovib taotleda Eesti kodakondsust. Ta sooritas nii eesti keele kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse eksamid, kuid tema elukutsest ja töökohast (meremees) tulenevalt ei ole tal võimalik mitte kunagi täita KodS §-s 11 sisalduvat „pidevalt Eestis elamise“ nõuet. See omakorda tähendab, et tal ei ole võimalik oma töö- ja sellega kaasnevat elukorraldust muutmata kodakondsust saada.

3. Teine avaldaja kirjeldas, et ta tuli alaealisena Eestisse 26 aastat tagasi, on sooritanud samuti eesti keele kui ka Eesti Vabariigi põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse eksamid. Ka tema probleemiks on asjaolu, et 2004. aastast alates on tema töökohaks kruisilaev Eestist väljaspool, mistõttu ei ole täidetud Eestis pideva elamise nõue. Lisaks kirjeldas ta, et kõik tema maksud laekuvad Eestile ning rõhutas, et Eesti Vabariigi kodanikuks saamine on tema jaoks oluline, kuna soovib olla riigi täisväärtuslik kodanik ja auga kanda sellest tulenevaid õiguseid ja kohustusi.<sup>1</sup>

4. Mõlema avaldaja eripäraks on asjaolu, et nad ei ela/viibi KodS § 11 tingimustel mitte ühegi riigi maismaal.

5. Pöördusin avaldusega seondvalt<sup>2</sup> selgituste ja seisukohtade saamiseks siseministri poole. Siseminister vastas, et kuna kodakondsuse saamise tingimused on poliitilise valiku küsimus, eeldab võimalik muudatus põhjalikuma analüüsi läbiviimist, sest see tähendaks olulise põhimõtte muutmist Eesti senises kodakondsuspoliitikas. Ühtlasi tegi minister mulle ettepaneku viia küsimuse arutelu parlamenti.

## II Asjakohased õigusnormid

6. Kodakondsuse seadus (KodS) (kehtivus alates 08.07.2006)

### „Paragrahv 6. Tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks

Välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab:

[---]

2) omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust;

2<sup>1</sup>) olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt;

2<sup>2</sup>) olema elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva; [---]

### Paragrahv 11. Püsivalt Eestis viibimine

Püsivalt Eestis viibimine käesoleva seaduse mõistes on seaduslik Eestis viibimine vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest.“

<sup>1</sup> Lisaks märgin, et 2008. aastal menetlesin juhtumit, kui kaugsõiduautojuht soovis taotleda Eesti pikaajalise elaniku elamisluba, kuid sellest keelduti, kuna ka tema puhul ületas viibimise aeg väljaspool Eestit seadusega lubatud aja. Asusin seisukohale, et sättes sisalduv pideva Eestis elamise nõue on vastuolus PS §-s 29 sisalduva elukutse ja töökoha vaba valiku põhimõtte ja §-s 11 sisalduva proportsionaalsuse põhimõttega. Teatavasti näeb täna kehtiv VMS § 233 lg 3 ette võimaluse lugeda Eestist eemalviibimist tagantjärele põhjendatuks.

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 20.07.2007 kiri 6-1/071112/0705167, siseministri 04.09.2007 vastus 11-1-1/7026.

### III Õiguskantsleri seisukoha õiguslik põhjendus

7. Avaldusalusel juhul on küsimus selles, kas kodakondsuse saamisel nõutava Eestis püsivalt elamise/viibimise perioodi hulka võiks erandjuhtudel ja teatud tingimustel arvestada aega, mil kodakondsuse taotleja viibib väljaspool Eestit oma elukutse või töökoha tõttu. Kehtiv kodakondsuse seadus sellist võimalust ette ei näe.

8. Selleks, et hinnata, kas erandit mittevõimaldav paiksustsensuse nõue on Põhiseadusega kooskõlas, kontrollin kõigepealt, millist(eid) põhiõigust(eid) kodakondsuse saamise piirang riivab, ning seejärel, kas see riive vastab Põhiseaduse nõuetele.

#### 1. Asjaomased põhiõigused Põhiseaduses ning nende riive

9. PS § 8 lg 5 kohaselt sätestatakse Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning kord seadusega. Põhiseadus ei ütle otsesõnu midagi selle kohta, millised peaksid need tingimused ning kord olema. Järelikult **on kodakondsuspoliitika ning kodanikuks saamise tingimuste ja korra sisu seadusandja määrata.**

10. Üldise käsitluse kohaselt ei ole kellelgi subjektiivset õigust saada naturalisatsiooni korras konkreetse riigi (antud juhul Eesti) kodakondsust, kuna kodakondsuspoliitika kujundamine on iga riigi suveräänsuse lahutamatu osa.

11. Ka Põhiseaduse preambulis on rõhutatud, et Eesti riik peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade. Järelikult peab eksisteerima kodanikkond, kes kindlustab sellise riikluse ja järjepidevuse.

12. Teisalt tuleb seadusandjal kodakondsuse omandamise tingimuste kehtestamisel arvestada Põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja vabadustega ning rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete ja normidega.<sup>3</sup> Üldist õigust kodakondsusele (ei tähenda õigust konkreetse riigi, nt Eesti kodakondsusele) on rahvusvahelises avalikus õiguses käsitletud näiteks inimõigusena<sup>4</sup> ehk inimese õigusena vabalt kujundada oma saatus ja identiteet, mille juurde kuulub ka õigus olla kodakondsuse kaudu konkreetse riigi ja selle ühiskonna liige.<sup>5</sup> Riigikohus on sellisteks olulisteks põhiõigusteks, mida seadusandja kodakondsuse reguleerimisel peab arvestama, lugenud eelkõige võrdsuspõhiõigust ja diskrimineerimise keeldu.<sup>6</sup>

13. Ka õiguskirjanduses on asutud seisukohale, et kuigi kellelgi ei ole subjektiivset õigust konkreetse riigi kodakondsusele, on tal õigus kaalumisele ehk sellele, et riik hindaks otsuse langetamisel konkreetse juhtumi asjaolusid.<sup>7</sup> Nii tuleb leida tasakaal konkreetse riigi ja üksikisiku

<sup>3</sup> PS § 3 lg 1 lause 2: „Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa.“

<sup>4</sup> ÜRO 1948. a [Inimõiguste ülddeklaratsiooni](#) art 15 kohaselt on igal inimesel õigus kodakondsusele.

<sup>5</sup> Euroopa Inimõiguste volinik rõhutas nii oma 09.06.2008 kui ka 17.12.2010 kõnes, et poliitilistest protsessidest väljajätmine võib kaasa tuua diskrimineerimise igapäevases elus, võib ilma jätta tööst, eluasemest, haridusele või arstiabile juurdepääsust ning raskendada liikumist riikide vahel. Vt Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, 09.06.2008. “No one should have to be stateless in today’s Europe“ [Kättesaadav siit](#); ning Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe. Strasbourg, 17.12.2010. “The Rights of Stateless Persons must be Protected”. [Kättesaadav siit](#)

<sup>6</sup> RKHKo 20.10.2008, [3-3-1-42-08](#), p 28.

<sup>7</sup> O.R. Gulina, *Rechtspolitische und rechtliche Probleme der Zuwanderung: dargestellt anhand der Zuwanderer aus den GUS-Staaten*. Potsdam, 2010, lk 190.

huvide vahel<sup>8</sup> ning konkreetse riigi õiguskord peaks võimaldama seaduslikult ja alaliselt riigis viibival välismaalasel end naturaliseerida.<sup>9</sup>

**14.** Põhiõiguse või –vabaduse kaitseala riive on selle iga ebasoodus mõjutamine.<sup>10</sup> Käesoleval juhul seisneb ebasoodus mõjutamine selles, et PS § 8 lg 5 alusel kehtestatud KodS § 6 p-d 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> koostoimes §-ga 11 näevad kodakondsuse saamise võimaluse ette üksnes juhul, kui taotleja on Eestis viibinud püsivalt ehk vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest.

**15.** Eesti kodakondsuse taotlejad, kes Eestis püsivalt ei viibi, peavad valima, kas loobuda kodakondsuse taotlemisest või mulle avalduse esitanute näitel oma senisest tööst ehk muutma tuntavalt oma senist elukorraldust. Nii mõjutavad avaldusalusel juhtumil kodakondsuse saamise tingimused kodakondsuse taotlejate senist elukorraldust, sh tingivad elukutse või töökohta muutmist ehk kujutavad endast PS § 29 lõikes 1 sisalduva õiguse riivet (õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta). Kodakondsuse seadus nõuab püsivat Eestis viibimist 5 aastat vahetult enne kodakondsuse saamiseks taotluse esitamist.

**16.** Lisaks võivad kodakondsuse saamise tingimused riivata ka eraelu- ja perekonnaelu puutumast (kui perekonnaliikmed elavad erinevates riikides), tervise kaitse õigust (kui tekib vajadus saada ravi mõnes muus riigis), õigust vabalt liikuda, õigust haridusele (kui haridust omandatakse teises riigis).

**17.** PS § 29 lg 1 näol on tegemist Eesti kodaniku õigusega, mis laieneb võrdselt ka Eestis viibivale välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikule juhul, kui seadus ei sätesta teisiti. PS § 29 lg 1 esemelise kaitseala alla paigutub õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Kaitstud on nii positiivne vaba valik kui ka negatiivne valik – kedagi ei tohi sundida mingil kindlal tegevusalal, elukutsel või töökohal töötama.<sup>11</sup> „Paragrahvis 29 on sätestatud üks fundamentaalsemaid põhiõigusi. Õigus töötada vabalt valitud tegevusalal võimaldab igäühel realiseerida oma isiksust. Tegemist on vaba eneseteostuse ühe olulise vormiga. Peale selle on töö peamine sissetuleku hankimise vahend ning seetõttu olulisim inimväärse elu tagatis.“<sup>12</sup> „Laiemalt võttes annab see igäühele õiguse kujundada enda oma elu oma soovide kohaselt.“<sup>13</sup> Seega on PS § 29 näol tegemist olulise põhiõigusega, mille puudumisel ei saa rääkida ka isiku vaba eneseteostuse õigusest (PS § 19). PS §-s 29 sisalduva põhivabaduse esemelise kaitse alla kuulub riigi kohustus kaitsta töötajate õigust teenida endale elatist vabalt valitud kutsealal.<sup>14</sup>

**18.** Elukutsevabadus ei ole piiramatu ega absoluutne põhiõigus, vaid PS § 29 lubab seda õigust seadusega piirata (kitsendada).

**19.** Leian, et juhul, kui inimene, kes tunneb tihedat ja püsivat sidet Eestiga, soovib ühiskonnaelus osaleda Eesti kodanikuna, kuid peab selle taotlemiseks muutma märkimisväärseks

<sup>8</sup> R. Bauböck, E.Ersboll. Acquisition and loss of nationality: policies and trends in 15 European states. Amsterdam 2006, lk 64.

<sup>9</sup> Viide 8, lk 37, 38.

<sup>10</sup> RKPJKo 06.03.2002, [3-4-1-1-02](#), p 12; 12.06.2002, [3-4-1-6-02](#), p 9.

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaar §-le 29. Juura 2008, lk 313.

<sup>12</sup> Viide 11, lk 311.

<sup>13</sup> Annus, T. Riigiõigus. Tallinn, 2001, lk 258.

<sup>14</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa [sotsiaalharta](#). Art 1 p 2: „Et rakendada tulemuslikult õigust tööle, kohustuvad lepingupooled: [...] 2. kaitsma tõhusalt töötajate õigust teenida endale elatist vabalt valitud kutsealal;“

ajaks (5 aastaks) *de facto* senist elukorraldust (vahetama elukutset ja töökohta), saab rääkida ka elukutsevabaduse intensiivsest riivest.

**20.** Märgin, et Riigikohus (halduskolleegium) on asunud 2008. aastal eelmises lõigus esitatust vastupidisele seisukohale ehk leidnud, et KodS § 6 p 2<sup>1</sup> ei ole ülemääraseks takistuseks PS §-s 29 nimetatud vabadusõiguse kasutamisel. Toona leidis konkreetsel juhul kodakondsuse taotleja, et Eesti kodakondsuse saamise eelduseks seatakse tema puhul tööst loobumine Saksa laeva kaptenina, mis tagas talle väga hea materiaalse kindlustatuse. Lähtudes käsitlusest, mille kohaselt on kodakondsus privileeg, leidis Riigikohus toona, et selle andmise tingimuste vaidlustamise kohaseks põhjenduseks ei ole see, et kodakondsuse saamise nimel tuleb loobuda tulusast töökohast välismaal. „Käesolevas asjas pole leidnud kinnitust, et KodS § 6 p 2<sup>1</sup> on tõkkeks kassaatori poolt nimetatud vabadusõiguste (PS §-d 26, 29, 34 ja 35) kasutamisel.“<sup>15</sup>

**21.** Lisaks Põhiseaduse eelnimetatud normidele on kodakondsuse saamise tingimuste puhul asjassepuutuv inimväärikus, mida on peetud ülimalts põhiõiguseks, Põhiseaduse kõrgeimaks printsipiiks,<sup>16</sup> normatiivseks standardiks inimese ja avaliku võimu kandjate vahel, mille eesmärk on kaitsta inimese kõige põhilisemaid väärtusi ja vajadusi avaliku võimu ülemäärase sekkumise vastu,<sup>17</sup> põhiõiguste ja -vabaduste kaitse eesmärgiks<sup>18</sup> jm. Õigusi ja vabadusi saavad kanda vaid iseseisva väärtusena eksisteerivad isikud, sest neil on autonoomne tahe, mis võimaldab neil olla vabad olemata instrumendiks millegi saavutamiseks.<sup>19</sup> Nii on mistahes inimese objektina (või ka instrumendina) kohtlemine käsitatav inimväärikuse rikkumisena, sest selline teguviis eitab inimest kui vabaduseks võimeliseks olevat autonoomse tahtega subjekti.<sup>20</sup> Seetõttu võivad ka õigusnormid, mis jätaavad inimesed ilma teatud õigustest, muuta viimase riigivõimu objektiks ja see on keelatud. Leian, et kaasaja käsitlused inimväärikusest ja inimõigustest võimaldavad ühel hetkel tõstatada küsimuse kodakondsuse kui uue põhiõiguse avastamisest.

## **2. Põhiõiguse riive ehk kodakondsuse saamise tingimuste põhiseaduslik õigustatus**

**22.** Analüüsin järgnevalt, kas kodakondsuse taotlemisel nõutava Eestis elamise ja viibimise nõude ehk paiksustsensuse eesmärk õigustab KodS §-s 11 sisalduvas ulatuses PS §-s 29 sätestatud elukutse ja töökohta vaba valikut.

**23.** Märgin siinkohal, et minu hinnangul tuleb KodS § 6 punktides 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> kasutatud mõistet „püsivalt Eestis elamine“ tõlgendada KodS §-s 11 ettenähtud „püsiva Eestis viibimisena“, kuna vastupidisel juhul kohtleks seadus erinevaid kodakondsuse taotlemise juhtumeid põhjendamatult erinevalt. Selgitan seda seisukohta lähemalt edaspidi oma kirja punktides 76 jj (õiguselguse aspekt).

### **2.1. Põhiõiguse riive ehk kodakondsuse saamise tingimuste sisuline Põhiseadusega kooskõla**

<sup>15</sup> RKHKo 20.10.2008, [3-3-1-42-08](#), p 31-32.

<sup>16</sup> P. Tiedemann Der Begriff der Menschenwürde. Eine Anfrage an die Sozialphilosophie. e-Journal Philosophie der Psychologie. 2006, lk 1. Kättesaadav: <http://www.jp.philo.at/texte/TiedemannP1.pdf>

<sup>17</sup> R. Hanski, M. Suksi Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Abo Akademi University, lk 32.

<sup>18</sup> RKHKo 22.03.2006, [3-3-1-2-06](#), p 10.

<sup>19</sup> M. Sandel. The Procedural Republic and the Unencumbered Self. – S. Avineri, A. de-Shalit. Communitarianism and Individualism. Oxford 1992, lk 17; vt ka Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10 komm 3.1.

<sup>20</sup> Kommentaarid §-le 10. – Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 10 komm 3.1.

**24.** Nii nagu kirja punktis 14 välja toodud, seisneb käesoleval juhul kodakondsuse saamise ebasoodus mõjutamine selles, et PS § 8 lg 5 sisustamiseks kehtestatud KodS § 6 p-d 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> koostoimes §-ga 11 näevad kodakondsuse saamise ette üksnes juhul, kui taotleja on (lisaks muude nõuete täitmisele) Eestis viibinud püsivalt ehk vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest. Avaldusalustel juhtudel tuleks Eesti kodakondsuse saamiseks kodakondsuse taotlejal loobuda oma senisest töökohast (ja seda vähemalt 5 aastaks – KodS § 6 lg 2<sup>1</sup>). Nii tuleb analüüsida, kas KodS §-s 11 sisalduv Eestis püsivalt viibimise nõue erandi tegemise võimaluseta on sellises ulatuses vajalik ja põhiseaduspärane.

**25.** Nii nagu kirja punktis 17 selgitatud, on tegevusala, elukutse kui ka töökoha valik seadusega piiratud (PS § 29 lg 1 teine lause), seejuures on Riigikogule jäetud ulatuslik volitus põhiõiguse piiramiseks. Piirangut võivad õigustada nii teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitsmise vajadus kui ka kollektiivsed ehk ühiskondlikud huvid ja väärtused.

**26.** Põhiõiguse piirangu sisuline põhiseaduspärasus sõltub kõigepealt sellest, kas selle eesmärk on õiguspärane (2.1.1.), ning seejärel sellest, kas eesmärgi saavutamiseks ettenähtud piirang ise on proportsionaalne (2.1.2.).

### **2.1.1. Paiksustsensuse eesmärk ja selle õiguspärasus**

**27.** Selleks, et teha kindlaks, mida soovis seadusandja piiranguga (püsivalt viibimise nõude ja tähtajaga) saavutada (õiguse subjektiiv-teleoloogiline tõlgendamine), tuleb kõigepealt uurida seaduse eelnõu seletuskirja.

**28.** 01.04.1995 jõustunud KodS § 6 nägi ette:  
„Välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab:  
[---]

2) olema viibinud alalise elamisloa alusel Eestis vähemalt viis aastat enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva ja üks aasta pärast sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva; [---]

Paragrahv 11. Püsivalt Eestis viibimine

Püsivalt Eestis viibimine käesoleva seaduse mõistes on seaduslik Eestis viibimine vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest.“

**29.** KodS § 6 punkti 2 algsest sõnastusest nähtuvalt ei mainita sättes sõnaselgelt, et kodakondsuse taotlemisel oleks nõutav püsiv Eestis viibimine.

**30.** 01.04.1995 jõustunud KodS kasutas(b) sõnaselgelt püsiva viibimise nõuet §-s 13 alaealisena Eesti kodakondsuse saamise tingimusena, §-s 14 alaealisena Eesti kodakondsuse saamisel koos vanema või lapsendajaga ning §-s 16 Eesti kodakondsuse taastamise tingimusena.

**31.** Leian, et kui tõlgendada kahes viimasel lõigus välja toodud sätteid üksnes grammatiliselt (vt ka hiljem punkt 66), võiks järeldada, et erinevatele kodakondsuse taotlejatele on kehtestatud erineva ulatusega tingimused kodakondsuse saamiseks – alaealisena kodakondsuse taotlemisel ja kodakondsuse taastamise taotlemisel kehtib KodS § 11 imperatiivne nõue (seaduslik Eestis viibimine vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest), kodakondsuse taotlemisel naturalisatsiooni korras oleneb „püsivalt Eestis viibimise“ nõude sisu konkreetse juhtumi asjaoludest ning normi rakendaja kaalutlusest, mida ta peab Eestis viibimiseks ja mida mitte. Leian, et kirjeldatud kujul kodakondsuse taotlejate erinevat kohtlemist

ei ole seadusandja silmas pidanud, vaid KodS §-s 11 sisalduv püsiva viibimise nõue laienes ka § 6 punkti 2 kohaldamisele.

**32.** Kodakondsuse seaduse eelnõu esimesel lugemisel 10.11.1994 selgitas eelnõu ettekandnud riigiõiguskomisjoni liige M. Nutt: „[n]ing kolmandaks on küsimus, mis võib tekitada vaidlusi [---]: paiksustsensuse aeg. Kõigepealt pikem kui viieaastane paiksustsensuse ei lahenda põrmugi eesti rahva säilivusega seotud küsimusi, kõige tõsisem filter, mis antud küsimuses olla saab, on keeletsensus. Paiksustsensuse ikkagi ainult aitab kaasa inimese sisseelamisele tema elukohta.”<sup>21</sup> Riigikogu liikme esitatud küsimusele vastates selgitas M. Nutt: „[---] paiksustsensuse üle me võime Riigikogu saalis pikemalt arutada. See ei ole tegelikult mitte see filter, mis saab olema tõkkeks, et neid inimesi, kes Eesti kodakondsusse olemasolevate kodanike arvates kuuluma ei pea, takistada. Selleks on keelefilter.”<sup>22</sup>

**33.** Kõrvalmärkusena märkin, et erialakirjanduses on kodakondsuse saamise tingimustena nimetatud paiksustsensuse kõrval nt keelenõuet, kriminaalkorras karistamise puudumist ning võimet teenida elatist.<sup>23</sup> Lisada võib ka riigi ajaloo ja põhiseadusliku korra tundmist, integreerumist vm.

**34.** Eelnõu kolmandal lugemisel selgitas M. Nutt: „[k]odakondsuse seaduse ülesanne ei ole midagi keelata, midagi piirata, vaid seada tingimused, mis on vajalikud selleks, et Eesti kodanikuks saada. Eesti kodakondsuse seadus on üles ehitatud eeldusel, et inimesed, kes tulevad Eesti kodakondsusse, on tõesti Eesti ühiskonda integreerunud. Vaieldamatult on Eesti riigile ohtlik selline tendents, kui Eesti kodanikkonnas on hulk inimesi, kes ei pea Eestit oma kodumaaks, kes ei ole mingilgi määral seotud Eesti ühiskonnaga, eesti kultuuriga ja eesti keelega. Kodakondsuse seaduse ülesanne ei ole kedagi keelata, kedagi kiusata.”<sup>24</sup>

**35.** Nii võib järeldada, et **seadusandja eesmärgiks püsivalt Eestis viibimise nõudmisel ja ühtlasi töökoha saamise õiguse piiramisel oli ennekõike kodakondsuse taotleja tema elukohta sisseelamisele kaasa aitamine.**

**36.** Märkin siinkohal siiski, et kuigi paiksustsensuse ehk riigis püsivalt viibimine ja elamine on kahtlemata oluline faktor, mis näitab inimese pühendumist riigile, ei ole see siiski ainus näitaja, vaid üks paljudest. Riigis viibimine ja elamine väljendavad küll tavaliselt inimese teadlikku ja tahtlikku valikut, kuid lisaks väljendavad pühendumust ka muud olulised faktorid nagu nt töötamine, osalemine ühiskondlikus elus, perekondlik side, huvid, laste hariduse valik jms.<sup>25</sup> Inimene võib olla ühele riigile pühendunud ka juhul, kui ta viibib kas aeg-ajalt või pidevalt mitmes riigis.<sup>26</sup> Teisisõnu ei ole määrav mitte formaalne seaduse nõuetele vastavus, vaid inimese ja riigi tegelik vastastikune tihe side.

<sup>21</sup> VII Riigikogu stenogrammid, 1994, VI köide. Tallinn 1995, lk 787.

<sup>22</sup> 10.11.1994. Kodakondsuse seaduse eelnõu esimene lugemine. [Kättesaadav siit](#)

<sup>23</sup> R.Bauböck, E.Ersboll. Acquisition and loss of nationality: policies and trends in 15 European states, Amsterdam 2006, lk 38.

<sup>24</sup> VII Riigikogu stenogrammid. 1995, I köide, Tallinn 1996, lk 154-155.

<sup>25</sup> M. Aghahosseini. Claims of dual nationals and the development of customary international law: issues before the Iran-United States Claims Tribunal. Leiden 2007, lk 171.

<sup>26</sup> Saksamaa [kodakondsuse seaduse](#) § 10 lg 3 näeb nt ette võimaluse lühendada riigis nõutavat 8-aastast viibimise aega juhul, kui kodakondsuse taotleja on läbinud integratsioonikursuse või kui ta on nn eriliselt integreerunud ning omab nõutavast kõrgemat saksa keele taset. Sama seaduse § 14 näeb ette võimaluse taotleda kodakondsust ka juhul, kui taotleja tavaline elukoht asub välismaal, kuid ta vastab esiteks muudele üldistele kodakondsuse saamise tingimustele ning on Saksamaaga seotud sellisel põhjusel, mis õigustaks kodakondsuse andmist. Lisaks kujundati rahvusvahelises kohtupraktikas juba 1955. a käsitlus efektiivsest kodakondsusest, mille kohaselt tekib olukorras, kus inimene viibib

**37.** Riigikohus on sidunud püsivalt Eestis viibimise nõude eesmärgi kodakondsuse olemusega. Esiteks on kohtu hinnangul kodakondsus isiku ja riigi vaheline püsiv seos. KodS § 6 p-s 2<sup>1</sup> sätestatud tingimuse täitmine näitab üldkorras naturalisatsiooni sooviva isiku tahet siduda end püsivalt Eesti riigiga ning võimaldab eeldada tema integreerumist Eesti ühiskonda ning õigussuhetesse. Teiseks rõhutab kohus, et tuleb arvestada sellega, et kodakondsus toob kaasa kohustusi mõlemale poolele. Üheks kodakondsuse andmist välistavaks asjaoluks on KodS § 21 lg 1 p 2 järgi see, et isik ei järgi Eesti põhiseaduslikku korda või ei täida Eesti seadusi. Selleks et kontrollida, kas isik järgib Eesti põhikorda ja Eesti seadusi, on kohtu hinnangul sobilik seada naturalisatsiooni tingimuseks püsiv elamine Eestis. Kaheldamatult aitab püsiv Eestis elamine tõhusalt kaasa selle tuvastamisele, kas isik vastab KodS § 21 lg 1 p 2 nõuetele, s.o kas ta järgib Eesti põhikorda ja Eesti seadusi. Raskendatud või sootuks võimatu on kohtu hinnangul Eesti õiguskorrast kinnipidamise hindamine juhtudel, kui isik viibib püsivalt väljaspool Eestit. Kohus pidas oluliseks ka märkida, et kodakondsus loob riigile ja kodakondsele ka kohustusi (nt muutudes kaitseväekohuslaseks saab inimene ajateenistuse käigus teada mh riigikaitset puudutavaid andmeid) ning üheks kohustuseks on Eesti riigi kohustus kaitsta oma kodanikke ka välisriikides (PS § 13 lg 1 teine lause). Ka selline riikidevahelist suhtlust puudutav kohustus õigustab vaidlusalust tsensust.<sup>27</sup>

**38.** Eelmisest lõigust võib tuletada paiksustsensuse nõude kaks eesmärki: **isiku ja riigi vahel püsiva seose tekitamine ning kodakondsuse seaduse nõuetele vastavuse kontrolli tagamine.**

**39.** **Kokkuvõtvalt võib püsiva viibimise nõude eesmärkidena nimetada kodakondsuse taotleja Eestisse sisseelamise, tema ja riigi vahelise püsiva seose tekkimise ning kodakondsuse taotleja seaduse nõuete vastavuse kontrolli tagamise.** Pean nimetatud eesmarke legitiimseteks.

### **2.1.2. KodS § 6 p-de 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> proportsionaalsus ehk üldisest nõudest põhjendatud erandi tegemise võimalus ja võimatus**

**40.** Põhiõiguse või –vabaduse piirangu proportsionaalsuse hindamisel kontrollitakse piirangu vastavust üldjuhul kolmel astmel – abinõu sobivus, vajalikkus ja proportsionaalsus kitsamas tähenduses ehk mõõdukus.

**41.** Sobivaks loetakse sellist abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Arvestades, et välismaalasel ei ole subjektiivset õigust Eesti kodakondsusele ning kodakondsus eeldab isiku ja riigi vahelist püsivat seost, siis aitab Eestis teatud ajal viibimise kohustus kahtlemata kaasa püsiva seose tekkimisele inimese ja riigi vahel.

**42.** Küsimuses, kas püsivalt Eestis viibimine (vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest) võimaldab riigil hinnata taotleja ja tema tegevuse pinnalt seda, kas on õigustatud kodakondsuse andmine või mitte, sõltub sellest, millised pädevused ja volitused on seadusandja andnud Vabariigi Valitsusele (kodakondsuse andmise otsustaja) ja Politsei ja Piirivalveametile (kodakondsuse taotluse menetleja) kontrolli

---

pidevalt mitmes riigis, õigus/kohustus isiku eest hoolitseda sellel riigil, kellega on isikul tihedamad sidemed tema traditsioonide, elamise, huvide, tegevuse, perekondlike sidemete või lähiaja kavatsuste kaudu.

<sup>27</sup> RKHKo 20.10.2008, [3-3-1-42-08](#), p-d 29, 30. Ka Tallinna Ringkonnakohtu kohtuniku hinnangul on sättel kaks võimalikku eesmärki: esiteks tagada kodakondsuse taotleja usaldusväarsuse ja lojaalsuse kontrollimise võimalus, teiseks taotleja sulandumist Eesti ühiskonda. Kohtunik Oliver Kase eriarvamus Tallinna Ringkonnakohtu 10.03.2008 otsuse 3-07-562 juures.



läbiviimiseks. Vaatlen järgnevalt, kuidas on võimalik nõuetele vastavust kontrollida ja kas püsivalt Eestis viibimine on kontrolli läbiviimisel oluline.

**43.** KodS §-s 6 esitatud kodakondsuse saamise tingimuste loetelu<sup>28</sup> puhul aitab püsiv Eestis viibimine kaasa lisaks punktides 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> sätestatule ka punkti 6 (olema lojaalne Eesti riigile) täitmise kontrollimiseks, muudel juhtudel toimub taotleja esitatud dokumentide hindamine. Järgneb küsimus, kuidas saavad Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) ja Vabariigi Valitsus inimese lojaalsust riigile üldse kontrollida. Kodakondsuse seadus näeb ette üksnes taotleja kohustuse vastavad andmed esitada. Üks võimalus on arvestada taotleja toime pandud õigusrikkumisi, tuginedes karistusregistri andmetele, millele on PPA-l olemas juurdepääsuõigus. Lisaks näeb jälitustegevuse seaduse § 9 lg 2 punkt 6 ette jälitusmenetluse alustamise ajendina ette vajaduse otsustada mh Eesti kodakondsuse andmiste. Sama seaduse § 12 piiritletakse teabe kogumiseks lubatud (kohtu luba mittenoitud, vähemintensiivsed) jälitustoimingud (nt andmete varjatud kogumine, varjatud jälgimine, kõneliiklusandmete kogumine).

**44.** Leian, et püsiva Eestis viibimise nõue on sobiv kodakondsuse saamiseks esitatavatele nõuetele vastavuse kontrollimiseks. Samuti on paiksustsensusse nõue sobiv aitamaks kaasa kodakondsuse taotleja Eesti ühiskonda sulandumisele ning tema ja Eesti riigi vahelise püsiva seose tekkimisele.

**45.** Vajalikkuse kriteerium proportsionaalsuse põhimõtte kontekstis tähendab, et kontrollitakse, kas soovitud eesmärki on/ei ole võimalik saavutada mõne teise sama tõhusa, kuid isikut vähem koormava abinõuga. Kaalutakse kõiki võimalikke erinevaid alternatiive ning valitakse selline, mis piiraks õiguseid ja vabadusi kõige vähem. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks kaalutakse ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib reegel: „Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.”<sup>29</sup>

**46.** KodS § 11 (püsiva viibimise nõude õiguslik sisu) on kehtinud alates 1995. Tegemist on kindlasti olulise Eesti Vabariigi kodakondsuse saamise tingimusi ilmestava ja sisustava normiga. Riik on kehtestanud põhimõtte, et kodakondsus antakse nendele inimestele, kellel on lisaks muude nõuete täitmisele ka tihe side Eestiga.

**47.** Samas on kaalukas ka PS §-s 29 sisalduv inimese põhivabadus elukutse ja töökoha vabale valikule (kehtib ka välismaalasele ja määratlemata kodakondsusega inimesele), mille tagamine on samuti riigi kohustuseks. 2012. aasta olukord Eestis erineb vägagi 1995. aasta olukorrast: Eesti on Euroopa Liidu liige, viisanõuded on kas kadunud või leebemaks muutunud ning tihenend

<sup>28</sup> [KodS § 6. Tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks](#)

Välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab:

1) olema vähemalt 15-aastane;

2) omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust;

2<sup>1</sup>) olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt;

2<sup>2</sup>) olema elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva;

2<sup>3</sup>) omama registreeritud elukohta Eestis;

3) oskama eesti keelt vastavalt käesoleva seaduse §-s 8 sätestatud nõuetele;

4) tundma Eesti Vabariigi põhiseadust ja kodakondsuse seadust vastavalt käesoleva seaduse §-s 9 sätestatud nõuetele;

5) omama legaalset püsivat sissetulekut, mis tagab tema ja tema ülalpeetavate äraelamise;

6) olema lojaalne Eesti riigile;

7) andma vande: «Taotledes Eesti kodakondsust, tõotan olla ustav Eesti põhiseaduslikule korrale.»

<sup>29</sup> RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), p 17; 09.04.2008, [3-4-1-20-07](#), p 21.

rahvusvaheliste suhetega on erinevates riikides liikumine, elamine, õppimine, töötamine lihtne ja tavapärane. Inimeste vaba liikumise ning teenuste ja kaupade vaba liikumise soodustamine ehk vabaduse senisest suurem tagamine ongi Euroopa Liidu üks peamisi ülesandeid. Seetõttu võib täna minu hinnangul põhjendatult küsida, kas 1995. aastast kehtiv püsiva viibimise õiguslik sisu on täna, 2012. aastal sellises ulatuses vajalik ja kas oleks kohta eranditele (tulenevalt elukutse eripärast) või muule paindlikkusele. „Püsivalt Eestis elamise nõude sisu peaks muutuma koos Eesti ning Eesti elanikkonna elulaadi muutumisega (sh EL-s tunnustatud töösuhete iseloomu muutumisega) ja arvestama vajadust kaitsta pereväärtusi. Ka Põhiseadust tuleb võimalusel mõista ja kohaldada selliselt, et see toetab Eesti arengut ja juba toimunud muutusi, sh tööjõu vaba liikumist EL piires.”<sup>30</sup>

**48.** Lisaks selgitas inimese ja riigi vahelise lojaalsuse tekkimise kohta kodakondsuse seaduse eelnõu arutelul 1994. aastal Riigikogu liige: „Ma olen kindel, et inimese lojaalsus Eesti riigile ei sõltu põrmugi sellest, kas ta on kantud Vene või Ukraina kodanike nimekirja, kas ta on tunnustatud kodakondsuseta isikuks ja reisib maailmas 1954. aasta konventsiooni alusel väljaantud passiga või ta on saanud Eesti kodakondsuse. Lojaalsuse ja integreerimise küsimused seisnevad tegelikult milleski muus.”<sup>31</sup>

**49.** Nii tuleb edasi küsida, kas Eesti riigiga püsiva sideme tekkimiseks ja Eesti ühiskonda integreerimiseks on vajalik, et taotleja viibib Eestis vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest, või võib püsiv side tekkida ka juhul, kui inimene antud tähtaja jooksul Eestis pidevalt ei viibi, kuid nii tema (peamine<sup>32</sup>) elukoht, perekond vm sotsiaalne võrgustik asub Eestis. Tõin eelnevalt punktis 32 välja, et KodS menetlemisel Riigikogus 1994. aastal leiti, et mitte paiksustsensus ei ole nn filter eesti kodakondsuse saamiseks, vaid keelefilter.<sup>33</sup> Nõustun täielikult Riigikohtu 2008. a otsusele eriarvamuse kirjutanud kohtunikuga, kes rõhutas: „Kodakondsust taotleva isiku sulandumise tagamiseks võib pikemaajaline Eestis viibimine olla küll üldjuhul toetav faktor, kuid efektiivne sulandumine võib aset leida konkreetsetest asjaoludest sõltuvalt ka juhul, kui isik viibib suurema osa ajast Eestist eemal, kuid eemalviibimine on seotud tema tööga ning Eestiga seovad teda perekonnasuhted ja eraelu. Kui kodakondsuse taotleja viibib igal võimalusel töövälisel ajal Eestis, on tema integratsioon Eesti ühiskonda tagatud mitte vähem kui isikul, kes viibib Eestist eemal ka era- ja perekonnaeluga seotud põhjustel kestuses, mis on ligilähedane VMS §-s 42 sätestatule.”<sup>34</sup>

**50.** Käesoleval juhul on oluline välja tuua, et minu poole pöördunud kodakondsuse taotlejad on Eestis elanud (tavaarusaamise järgi) vastavalt üle 26 ja üle 30 aasta. Leian, et sellisest pikaajalisest Eestis elamisest võib järeldada, et nad on sidunud oma elu Eestiga. Ühe avaldaja sõnul omandas ta eesti keele koolis käies, samuti on ta sooritanud eesti keele ja kodakondsuse tundmise eksami, tööga teenitud raha kasutanud suuremas osas Eestis, ning ta peab Eesti kodanikuks saamist tõeliselt oluliseks (vt kirja p 3). Samuti on mõlema avaldaja eripäraks, et nad ei ela/viibi KodS § 11 tingimustel mitte ühegi riigi maismaal. Nii on nende eemalviibimine Eestist tööalasel eesmärgil ajutine. Kirjeldatud asjaolusid KodS siiski arvestada ei võimalda.

**51.** Leian, et ülemäärased piirangud kodakondsuse taotlemisel, mis ei ole sellises ulatuses vajalikud, kuid sunnivad taotlejat tegema väga suuri tööalaseid (ja sellega kaasnevalt ka muid)

<sup>30</sup> Kohtunik Tõnu Antoni eriarvamus RKHKo 20.10.2008, 3-3-1-42-08, p 3.

<sup>31</sup> Kodakondsuse seaduse eelnõu kolmanda lugemise jätkamine. [Kättesaadav siit](#)

<sup>32</sup> Nt kasutab [Suurbritannia kodakondsuse seadus](#) sõnu: „his home or (if he has more than one) his principal home“.

<sup>33</sup> Ka [Saksamaa kodakondsuse seaduse](#) § 10 lg 3 võimaldab lühendada riigis viibimise nõuet juhul, kui taotlejal on nõutavast kõrgem saksa keele tase.

<sup>34</sup> Viide 30.

ümberkorraldusi, võivad kodakondsuse taotleja muuta lõppastmes n-ö riigivõimu objektiks. See on aga inimväärikuse põhimõttest tulenevalt keelatud.<sup>35</sup>

**52.** Pean paiksustsensuse eesmärki legitiimseks, kuid pean seejuures oluliseks kaaluda, kas leidub alternatiive, mis saavutaksid eesmärgi sama tõhusalt, kuid oleksid seejuures inimese jaoks leebemad.<sup>36</sup> Üheks alternatiivseks võimaluseks on lubada üldpõhimõtet muutmata teha üksikuid põhjendatud erandeid<sup>37</sup> KodS § 11 tähtaegadest.<sup>38</sup> Sarnaselt kehtib välismaalaste seaduses paiksustsensuse nõue pikaajalise elamisloa taotlemisel (VMS § 233 lg 1), millest on siiski võimalik teha erandeid. VMS § 233 lg 3 kohaselt võib PPA lugeda taotleja Eestist eemalviibimise lugeda tagantjärele põhjendatuks. 537 SE seletuskirjas põhjendati: „Nimetatud muudatused on vajalikud, et võimaldada Eesti elanikkonna hulka kuuluvatel välismaalastel viibida ajutiselt välisriigis eelkõige seoses ajutise iseloomuga põhjustel nagu õppimine ja töötamine, ilma et nad kaotaksid võimaluse Eestis elamiseks. Samuti on pikaajalise elaniku elamisloa omamine Eesti kodakondsuse saamise üheks tingimuseks, mistõttu ei saa pidada eesmärgipäraseks liigsete piirangute kehtestamist elamisloa saamiseks või säilitamiseks eeldatavalt eelkõige nooremapoolsetele isikutele, kes vastavad muus osas Eesti kodakondsuse saamise tingimustele, kuid soovivad viibida ajutiselt välisriigis.“<sup>39</sup>

**53.** Lisaks näeb Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 5 lg 2 ette võimaluse arvestada püsivalt Eestis elamise aja hulka Eestist ajutist eemalviibimist, mis on seotud kohustusliku ajateenistuse täitmise, raseduse, sünnituse, raske haiguse, õpingute, tööalase koolituse või lähetusega ja mis ei ületa ühte järjestikust aastat.<sup>40</sup>

**54.** Ka kirjanduses on kirjeldatud erinevaid ja alternatiivseid lahendusi paiksustsensuse reegli rakendamisel, nt on võimaldatud lühendada kohustuslikku viibimisaega, kui tegemist on nt jätkusuutliku isikliku ja erilise integratsiooniga (Austrias), lühendatud seda aega märgatavalt kehtestades samas tunduvalt rangemaid tingimusi (Belgia,<sup>41</sup> Saksamaa<sup>42</sup>) või antud haldusorganile kaalutlusõiguse jätta paiksustsensuse nõue üldse arvestamata (Suurbritannia<sup>43</sup>).

<sup>35</sup> Ka Riigikohtu kohtunik on oma eriarvamuses rõhutanud, et kodakondsuse tingimuste puhul, milles ei võimaldata kaalumist, taandub probleem sellele, kas isikut tohib käsitada riigivõimu objektina, kelle suhtes tehakse otsustusi grupitunnuste alusel, hindamata konkreetset isikut. Kaalutlusõiguse puudumise õigustamiseks peab seadusandjal olema eriline põhjendus. Kui kaalutlusõiguse puudumine on kohasel viisil põhjendamata ja kaalutlusõiguse puudumise õiguspärased põhjused pole ka ilmselged, siis on tegemist isiku käsitlemisega riigivõimu objektina, mis on vastuolus inimväärikuse põhimõttega. Vt kohtuniku eriarvamus RKÜKo 03.01.2008, [3-3-1-101-06](#).

<sup>36</sup> Meenutan lisaks, et ka Maanõukogu 26.11.1918 määruse „Eesti demokraatliku wabariigi kodakondsuse kohta“ (eelnes 192.a kodakondsuse seadusele) § 1 viimane lause nägi ette: „Ajutine äraolek Eesti demokraatliku wabariigi piiridest, mille kestuse Ajutine Walitsus kindlaks määrab, selle määruse väljakuulutamise ajast arvates, ei wõta mitte õigusi riigikodakondsuse peale.“

<sup>37</sup> Nii nt näeb [Saksamaa kodakondsuse seaduse](#) § 12b lg 1 teine lause ette kaalutlusõiguse juhaks, kui taotleja viibib välisriigis rohkem kui 6 kuud aastas; sellisel juhul ei katke tavalise Saksamaal viibimise aeg (Eestis püsivalt viibimise aeg) siis, kui taotleja naaseb Saksamaale välismaalaste ameti (*Auslandbehörde*) kindlaks määratud ajal.

<sup>38</sup> Ka kirjanduses on leitud, et vabaduse ja selle piirangut õigustava normatiivse olulise põhjuse tasakaalu leidmisel saab lähtuda praktilisest mõistusest, mis tegeleb just konkreetse juhtumiga ja suudab anda lahenduse konkreetsele juhtumile. Vt I.Tammelo. Õiglus ja hool Tartu 2001, 2006, lk 71.

<sup>39</sup> Välismaalaste seaduse eelnõu ([537 SE](#)) seletuskiri. Märgin siiski, et VMS § 233 lg 1 ja lg 3 lahendus ei pruugi olla muutmata kujul piisav, kuna sättega ei tagata isikule kindlat teadmist, kas tema eemalviibimist loetakse antud sätte alla kuuluvaks juhaks või mitte.

<sup>40</sup> Eelnõu [864 SE](#) seletuskirjas sellist erandit ei põhjendata, vaid konstateeritakse: „Püsivalt Eestis elamiseks loetakse eelnõu § 5 kohaselt Euroopa Liidu kodaniku või perekonnaliikme Eestis elamist vähemalt 183 päeva aastas. Tulenevalt direktiivist ei mõjuta elamisperioodi kestvust Eestist ajutine eemalviibimine, mis on seotud kohustusliku ajateenistuse täimisega või mis on seotud raseduse, sünnituse, raske haiguse, õpingute, tööalase koolituse või lähetusega, mis ei ületa ühte järjestikust aastat. Euroopa Liidu kodaniku seaduse eelnõu ja seletuskiri (864 SE).

<sup>41</sup> R. Bauböck, E. Ersboll. Acquisition and loss of nationality: policies and trends in 15 European states. Amsterdam 2006, lk 134. Lisaks: [Austria kodakondsuse seadus](#).

55. Leian, et kirjeldatud paindlikkust ning inimese senise elukorralduse ja vaba eneseteostuse austamist tuleb tunnustada. Pean oluliseks seda, et **erandi tegemise võimaluse ettenägemisega ei muudeta Eesti riigi üldisi kodakondsuspoliitika põhimõtteid**. Minu hinnangul võiks erandi tegemine (mille kohaselt ei ole püsiva Eestis elamise nõue seotud Eestis viibitud päevade arvuga, vaid konkreetse juhtumi faktiliste asjaoludega) olla võimalik ka kodakondsuse taotlemisel.<sup>44</sup> Sellisel kujul saaks Eesti riik otsustada, kas ta peab kodakondsuse taotleja kodakondsuse seaduses esitatud nõuetele vastavuse kontrollimiseks Eestis viibimist sobivaks, vajalikuks, mõõdukaks või mitte. Juhul, kui see vajalik ei ole, on inimesel võimalik senist elukorraldust jätkata.<sup>45</sup> See aga tähendab, et eesmärki on võimalik saavutada sama tõhusalt, kuid õiguseid ja vabadusi vähem riivaval viisil. Seetõttu **leian, et püsivalt Eestis viibimise nõue KodS § 11 ulatuses ehk erandi tegemise võimaluseta ei ole avaldusalusel juhul vajalik, mistõttu on see vastuolus proportsionaalsuse põhimõttega**.

56. Märgin siinkohal veel kord, et kuigi käesoleva ettepaneku aluseks on ülemäära intensiivne riive PS § 29 lg 1 õigusele vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kaasneb kodakondsuse taotlemisel püsiva viibimise nõude tõttu riive ka muude õiguste ja vabaduste kasutamisele nagu näiteks õigusele omandada haridus enda valitud riigis, õigus perekonnaelu elamisele (kui perekonnaliikmed on muus riigis) saada tervise kaitset mujal kui Eestis vm.

57. Pean lahendusena võimalikuks arvestada Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 5 lõiget 2, milles on seadusandja ise sõnaselgelt ette näinud ja samas ka piiritletud erandi tegemise võimaluse ja selle ulatuse („püsiva Eestis elamise perioodi hulka loetakse“). Samuti on võimalik anda PPA-le täiendav kaalutusõigus erandi tegemiseks, kui seda õigustavad konkreetse juhtumi erilised asjaolud (nt Suurbritannia kodakondsuse seadus); või juhendada VMS § 233 lõikest 3.

## 2.2. Põhiõiguse riive formaalne Põhiseadusega kooskõla

58. Põhiõiguse riive vastab Põhiseadusele formaalselt, kui piirangut sisaldav õigusakt anti välja kõiki üldisi pädevus-, menetlus- ja vorminõudeid järgides. Peale selle peab akt vastama parlamendireservatsiooni (PS § 3 lg 1 ls 1) ja õigusselguse põhimõtte (PS § 13 lg 2) nõuetele.<sup>46</sup>

59. KodS § 6 p-d 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> võeti Riigikogus seadusena vastu 15.06.2006, kui selle poolt hääletas 61 Riigikogu liiget. Sätted jõustusid 08.07.2006. Seaduse vastuvõtmiseks esitatud nõuded on täidetud.

<sup>42</sup> Wege zur Einbürgerung. Die Anspruchseinbürgerung. [Die Bundesregierung](#): Vt ka [Staatsangehörigkeitgesetz](#). [43 British Nationality Act 1981](#), Schedule 1, Requirements for Naturalisation. „2. If in the special circumstances of any particular case the Secretary of State thinks fit, he may for the purposes of paragraph 1 do all or any of the following things, namely: (a) treat the applicant as fulfilling the requirement specified in paragraph 1(2)(a) or paragraph 1(2)(b), or both, although the number of days on which he was absent from the United Kingdom in the period there mentioned exceeds the number there mentioned; [...]“.

<sup>44</sup> Vrdl nt [Austria kodakondsuse seadus](#), mille § 11 sätestab: „§ 11. Käesoleva seaduse alusel otsuse langetamisel arvestatakse välismaalase üldist käitumist üldise heaolu ja avalike huvide suhtes ning tema integratsiooni. Seejuures arvestatakse eriti välismaalase suhtumist Austria ühiskondlikku ellu, majandusse ja kultuuri, samuti ka Euroopa demokraatliku riigi ja ühiskonna põhiväärtuste tunnustamist.“

<sup>45</sup> Märgin siiski, et VMS § 233 regulatsiooni muutmata kujul KodS-le laiendamine ei pruugi olla piisav minu ettepaneku täitmiseks, kuna selle sätte lg 3 kohaselt pikeneb Eestis elamise periood pikeneb eemalviibitud aja võrra. Selline regulatsioon lähtub eeldusest, et Eesti ühiskonda sulandumine ning riigi ja inimese vaheline püsiv side saab tekkida vaid siis, kui inimene viibib Eestis.

<sup>46</sup> Vrd RKPJKo 13.06.2005, [3-4-1-5-05](#), p 8; 26.11.2007, [3-4-1-18-07](#), p 35; 01.07.2008, [3-4-1-6-08](#), p 43.

### 2.2.1. Õigusselgus

**60.** Avaldusalusel juhul tõusetub küsimus sellest, kuidas tõlgendada KodS § 6 punktides 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> nimetatud „püsiva Eestis elamise“ mõistet koostoimes KodS §-s 11 sätestatud „püsivalt Eestis viibimise“ mõistega; või kas need mõisted on üldse omavahel seotud.

**61.** PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest ning PS § 13 lõikest 2 tuleneb õigusselguse ehk õigusakti arusaadavuse põhimõte, mis väljendab arusaama, et isikul peab olema võimalik piisava selgusega ette näha, missuguse õigusliku tagajärje üks või teine tegu kaasa toob. Õigusselgus on lisaks ka üks põhiõiguste piiramise seadusliku aluse nõuetest, mida kontrollitakse üldjuhul enne piirangu sisulise õigustatuse küsimuse juurde asumist. Oluline on regulatsiooni selgus, konkreetsus ja ammendumus. „Õigustloov akt täidab oma otstarvet üksnes siis, kui temas sisalduvaid ettekirjutusi on võimalik täita. Seepärast peab õigusakt olema nii normitehniliselt kui ka keeleliselt korrektne.“<sup>47</sup>

### 2.2.2. „Püsivalt Eestis elamise“ ja „püsivalt Eestis viibimise“ mõisted

**62.** KodS kasutab nii püsivalt Eestis elamise kui ka viibimise mõisteid.

**63.** KodS § 11 avab „püsivalt Eestis viibimise“ mõiste ning seob selle kodakondsuse seaduse enda piiridega („käesoleva seaduse mõistes“). Püsivalt Eestis viibimist nõuab seadus §-s 13 (alaealisena Eesti kodakondsuse saamine) ning §-s 16 (Eesti kodakondsuse taastamine).

**64.** „Püsiva Eestis elamise“ mõistet kasutab kodakondsuse seadus üksnes §-s 6 ehk Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras saamise ühe tingimusena. „Püsivalt Eestis elamise“ mõistet kodakondsuse seadus ei ava. Küll on sama mõiste kasutusel nt välismaalaste seaduses<sup>48</sup> ja Euroopa Liidu kodaniku seaduses, piirdudes siiski üksnes mõlema seaduse reguleerimisalaga („käesoleva seaduse tähenduses“).

**65.** Käsitlus kummagi mõiste sisust ja rakendamisest on oluline, kuna „püsivalt Eestis viibimise“ mõiste (KodS-s) on võrreldes „püsivalt Eestis elamise“ mõistega (VMS-s) taotleja jaoks ebasoodsam, kuna esimesel juhul kehtib lisatingimus, mille kohaselt ei või Eestist eemalviibimine aastas ületada 90 päeva järjest.

**66.** Kui asuda seisukohale, et tegemist ei ole samasisuliste mõistetega, on järelduseks, et Eestis elamise/viibimise nõue on kodakondsuse naturalisatsiooni korras taotlemisel erinev (leebem) võrreldes alaealisena kodakondsuse taotlemise ning kodakondsuse taastamise taotlemisega. Sellisel juhul võib küsida, kas ja millistel kaalutlustel on põhjendatud nõuda kahel viimasel juhul taotlejalt seaduslikku Eestis viibimist vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest (KodS § 11), esimesel juhul aga mitte. Edasi tõusetub küsimus sellest, kas naturalisatsiooni korras kodakondsust taotlevate välismaalaste puhul on riigi soovitatav eesmärk midagi muud kui alaealisena kodakondsuse taotlemisel ning kodakondsuse taastamise taotlemisel, teisisõnu küsimus võrdsest kohtlemisest.

**67.** Kui aga leida, et KodS-s kasutatavad püsivalt elamise ja viibimise mõisted on samasisulised, tuleb vastata küsimusele, kumma mõiste sisu eelistada – kas KodS § 11 sisu või VMS § 6 sisu, ning kas viimase kasutamine on KodS rakendamisel lubatav.

<sup>47</sup> K. Merusk. Õiguriigi printsiip ja normitehnika. SA Eesti Õiguskeskus 1999, lk 131.

<sup>48</sup> VMS § 6, mis sätestab püsiva elamise Eestis, sisustab mõiste läbi Eestis viibimise (mitte nt rahvastikuregistrijärgses elukohas elamise nõude) vähemalt 183 päeva aastas.

**68.** Lisaks eelnevale on mõistete sisustamisel oluline analüüsida, kas VMS kui lihtseaduse (mille võib Riigikogu vastu võtta lihthäälte enamusega) mõiste kasutamine on KodS-s kui PS §-s 104 nimetatud konstitutsioonilises seaduses (mille võib Riigikogu vastu võtta ainult koosseisu poolthäälte enamusega ehk 51 häällega) lubatav.

**69.** Riigikohus on asunud seisukohale: „Konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisvaldkonda kuuluvate suhete reguleerimine lihtseadusega on põhiseadusevastane. Konstitutsioonilistes seadustes pole lubatud viitenormid lihtseadustele [---] küsimustes, mis oma olemuselt kuuluvad konstitutsiooniliste seaduste reguleerimisesemesse.“<sup>49</sup> Sellest ei saa aga järeldada, et konstitutsioonilises seaduses on üldse keelatud viitenormid lihtseadustele ning delegatsiooninormid. Sellised normid on lubatavad, kui vastava küsimuse reguleerimine ei ole olemuslikult konstitutsioonilise seaduse reguleerimisalasse, samuti siis, kui konstitutsioonilises seaduses pole mõistlik korrata lihtseaduses sätestatud ning kordamata jätmise tõttu ei kannata õigusselgus. Seepärast saab konstitutsioonilises seaduses kasutatud määratlemata õigusmõisteid analoogia korras sisustada teiste seaduste abil.<sup>50</sup>

**70.** Käesoleval juhul tuleb seega küsida, kas „Eestis püsiva elamise“ mõiste kuulub olemuselt kodakondsuse seaduse kui konstitutsionaalse seaduse reguleerimisalasse või mitte.

**71.** Riigikohtu 2008. aasta hinnangul ei kuulu Eestis püsiva elamise määratlus olemuslikult kodakondsuse seaduse spetsiifilisse reguleerimisalasse, kuna kohus ei näe põhjendusi, miks Eestis püsiva elamise mõiste kodakondsuse seaduse mõttes peab erinema Eestis püsiva elamise mõistest välismaalaste seaduse mõttes.<sup>51</sup>

**72.** Leian erinevalt Riigikohtu seisukohast, et kodakondsuse seaduses sisalduv Eestis püsivalt elamise nõude sisu ja määratlus kuulub olemuselt kodakondsuse seaduse reguleerimisesemesse; lisaks on selline käsitlus oluline ka õigusselguse aspektist. Erisus välismaalaste seaduse püsiva elamise nõudest tuleneb kodakondsuse instituudist ja sellega kaasnevate õiguste ja kohustuste suuremast mahust. Seetõttu on ka põhjendatud, miks on kodakondsuse saamiseks nõutav Eestis elamise või viibimise nõue kõrgem kui VMS-s sisalduv nõue elamisloa saamiseks. Leian, et „püsiva elamise“ nõude näol on tegemist kodakondsuse taotlemise materiaalse eelduse ja olulise tingimusega, mille täitmisest sõltub kodakondsuse saamine, ning mitte pelgalt korraldusliku küsimusega, mistõttu kuulub mõiste olemuslikult kodakondsuse seaduse reguleerimisalasse. Oluliseks tuleb pidada ka Eesti kodakondsusega kaasneva Euroopa Liidu kodakondsuse automaatset omandamist.

**73.** Alates 01.10.2010 ei saa VMS § 6 enam kodakondsuse seaduse rakendamisel kohaldada, kuna säte näeb ette rakendamise piirid (sõna „käesoleva“). Õigustloova akti adekvaatsuspõhimõtte kohaselt peab iga õigustloovas aktis olev lause täpselt ja täielikult kajastama seda mõtet, mida väljendada tahetakse. Samuti peab sätte sõnastus olema üheselt mõistetav.<sup>52</sup> Säte on adekvaatsuspõhimõttega kooskõlas, see on sõnastatud konstateerivalt ning selles sisaldub normi rakendaja jaoks selge imperatiiv õigusliku tagajärje kohaldamiseks. Teisisõnu saab VMS § 6 mõistet kasutada üksnes välismaalaste seaduse enda kontekstis. Sarnaselt on sõnastatud ka

<sup>49</sup> RKPJKo 05.02.1999, [3-4-1-1-98](#), p IV.

<sup>50</sup> RKHKo 20.10.2008, [3-3-1-42-08](#), p 14.

<sup>51</sup> Viide 49.

<sup>52</sup> K. Merusk. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. SA Eesti Õiguskeskus 1999, lk 135. Vt ka RKÜKo 03.01.2008, [3-3-1-101-06](#), p 32.

Euroopa Liidu kodaniku seaduse 5 lg 1 („Püsivaks Eestis elamiseks käesoleva seaduse tähenduses loetakse [---]“).

74. KodS § 6 p-des 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> sisalduv mõiste „püsivalt Eestis elamine“ on määratlemata mõiste, mis tuleb sisustada kodakondsuse seaduse enda eesmärkide valguses.

75. Analüüsin järgnevalt, milline oli seadusandja tahe mõistete kasutamisel kodakondsuse seaduses.

### 2.2.3. Seadusandja tahe mõiste „püsivalt Eestis viibimine/elamine“ loomiselt ehk selle ajalooline tõlgendamine

76. Kuni 07.07.2006 kehtis KodS § 6 p 2 järgmises sõnastuses: „olema püsivalt viibinud alalise (minu allakriipsutus siin ja edaspidi) elamisloa alusel Eestis vähemalt viis aastat enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva ja kuus kuud pärast sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva“. KodS § 6 p 2 muudeti ning p-d 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> lisati kodakondsuse seadusesse kodakondsuse seaduse, karistusregistri seaduse ja sellest tulenevalt riigilõivuseaduse muutmise seadusega<sup>53</sup> ning see jõustus 08.07.2006.

77. SE 883 seletuskirjast nähtub, et seadusandja eesmärgiks ei olnud varasemat regulatsiooni muuta, vaid seadus sooviti kooskõlla viia välismaalaste seadusega kavandatud muudatustega. Seletuskirjas põhjendatakse: „KKS § 6 ja § 33 muutmise eesmärgiks ei leevendata ega karmistata kodakondsuse saamise nõudeid, vaid korrastatakse mõistete süsteemi. [---] Kehtiva kodakondsuse seaduse § 6 punkti 2 kohaselt peab kodakondsust saada sooviv välismaalane olema püsivalt viibinud alalise elamisloa alusel Eestis vähemalt viis aastat enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva ja kuus kuud pärast sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva. Välismaalaste seaduse kehtiva redaktsiooni § 11 lõike 3 kohaselt võib alalise elamisloa anda välismaalasele, kes on Eestis elanud tähtajalise elamisloa alusel viimase viie aasta jooksul vähemalt kolm aastat. Seega peab välismaalane enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamist olema eelnevalt Eestis viibinud püsivalt kaheksa aastat (alalise elamisloa saamiseks kolm aastat ning alalise elamisloa alusel veel viis aastat).

Muudatuste kohaselt jääb kaheksa-aastane Eestis elamise nõue kehtima, kuid täpsustatakse, et välismaalane peab eelnevalt olema Eestis elanud kaheksa aastat elamisloa või elamisõiguse alusel ning sellest kaheksast aastast viimased viis aastat püsivalt. Täpsustuse kohaselt on kaetud nii need välismaalased, kes saavad tulevikus välismaalaste seaduse alusel pikaajalise elaniku elamisloa või Euroopa Liidu kodaniku seaduse alusel elamisõiguse, kui ka need välismaalased, kes hetkel juba elavad Eestis kas välismaalaste seaduse alusel antud alalise elamisloa alusel või kehtiva Euroopa Liidu kodaniku seaduse alusel antud tähtajalise elamisloa alusel.

Samuti jääb kehtima nõue, et välismaalane peab olema Eestis elanud kuus kuud pärast kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva. Kuid tulenevalt § 6 punkti 2 tehtavast muudatusest, täpsustatakse, et see elamine peab olema seaduslik ja püsiv pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel, sest selleks, et välismaalane saaks kodakondsust üldse taotlema hakata, peab tal olema pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus.<sup>54</sup>

<sup>53</sup> Kodakondsuse seaduse, karistusregistri seaduse ja sellest tulenevalt riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (883 SE). Kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou2&op=ems&eid=883&assembly=10&u=20110207123021>

<sup>54</sup> Kodakondsuse seaduse, karistusregistri seaduse ja sellest tulenevalt riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (SE 883) ja seletuskiri.

**78.** Seletuskirjas sisalduvate selgituste pinnalt võib järeldada, et seadusandja pidas KodS § 6 punkte 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> vastu võttes silmas „Eestis püsivat viibimist“ vaatamata sellele, et sõnastuslikult on kirjas „Eestis püsivalt elamine“.

**79.** Eelmises lõigus toodud seisukohta toetab ka VMS § 6 sisu, mille kohaselt on Eestis püsiv elamine Eestis viibimine vähemalt 183 päeva aasta jooksul.

**80.** Mõistete erineva sisu vastu räägib ka eelnevalt tõstatatud küsimus, kas seadusandja teadlik tahe oli Eestis elamise/viibimise nõude kehtestamisel luua erinevad tingimused kodakondsuse taotlemisel naturalisatsiooni korras ja alaealisena või soovitakse kodakondsust taastada (kahel viimasel juhul nõutakse taotlejalt sõnaselgelt seaduslikku Eestis viibimist vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest, esimesel juhul aga mitte). Minu hinnangul on naturalisatsiooni korras kodakondsust taotlevate välismaalaste puhul riigi taotletav eesmärk Eestis elamise/viibimis osas sama mis alaealisena kodakondsuse taotlemisel ning kodakondsuse taastamise taotlemisel.

#### **2.2.4. Mõiste „püsivalt Eestis elamine“ tavatähendus ehk grammatiline tõlgendamine**

**81.** Leian, et punktis 78 kirjeldatud seadusandja tahe ei vasta sätete tõlgendusele keelelisi argumente kasutades. „Tavatähenduses keelab püsivalt Eestis elamise nõue teistes riikides elamise, välja arvatud ajutiselt. Eestis püsiva elamise nõue pole täidetud neil isikuil, kellel on elukoht väljaspool Eestit ning kelle sellises elukohas viibimine ei ole ajutine, st pikaajaliste asjaoludega.“<sup>55</sup> Viibimine seevastu elamist ei eelda.

**82.** Arvestades, et üldjuhul mõistab seaduse lugeja ehk kodakondsuse taotleja ennekõike normi just selle tavatähenduses, on KodS § 6 p-de 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> sõnastus eksitav.

**83.** „[T]ulenevalt demokraatliku õigusriigi põhimõtetest [---] peab õigusaktide süsteem olema õiguse adressaatidele arusaadav“.<sup>56</sup> Seetõttu peavad õigusaktid olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendavad ja täpsed, et igaljuhul oleks võimalik mõista regulatsiooni ning selle kohaselt seada oma käitumine.<sup>57</sup> „Õigustloov akt täidab oma otstarvet üksnes siis, kui temas sisalduvaid ettekirjutusi on võimalik täita. Seepärast peab õigusakt olema nii normitehniliselt kui ka keeleliselt korrektne.“<sup>58</sup>

**84.** Leian, et antud juhul ei pruugi sõna „elamine“ lugedes tekkida arusaama, et silmas on siiski peetud üksnes teises riigis „viibimist“.

**85.** Käesoleval juhul ei ole tegemist pelgalt normitehnilise puudusega, mis oleks lihtsalt tõlgendamise teel ületatav, vaid arvestades mõistete tavakeelelist tähendust ja erinevaid seisukohti ja käsitlusi kohtusüsteemi sees antud küsimuses, ei ole minu hinnangul kodakondsuse taotlejal võimalik piisava selgusega ette näha, milline on riigi soovitud Eestis püsivalt elamise aeg, mis oleks piisav talle Eesti kodakondsuse andmisel.

**86.** Minu hinnangul ei ole sõna „elamine“ näol tegemist tüüpilise määratlemata õigusmõistega, mille rakendamisel saab rääkida paindlikkusest ja elusituatsioonide mitmekesisuse arvestamisest.

<sup>55</sup> Kohtunik Oliver Kase eriarvamus Tallinna Ringkonnakohtu 10.03.2008 otsuse 3-07-562 juures, p 3.

<sup>56</sup> RKPJKo 17.06.1998, [3-4-1-5-98](#), p V.

<sup>57</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Juura, Tallinn 2004, lk 290.

<sup>58</sup> K. Merusk. Õigusriigi printsiip ja normitehnika. SA Eesti Õiguskeskus 1999, lk 131.



### 2.2.5. Seisukoht õigusselguse(tuse) kohta

**87. Leian, et KodS § 6 punktide 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> on koostoimes §-ga 11 kehtiv õiguslik regulatsioon on vastuolus õigusselguse nõudega.**

**88. Samuti leian, et KodS § 6 punktides 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> kasutatud mõistet „püsivalt Eestis elamine“ tuleks tõlgendada KodS §-s 11 ettenähtud „püsiva Eestis viibimisena“.**

### IV Kokkuvõte

**89.** Minu poole pöördusid avaldajad, kes on Eestis elanud üle 26 aasta ja on oma elu sidunud Eestiga. Mõlemad soovivad osaleda Eesti ühiskondlikus ja poliitilises elus Eesti Vabariigi kodanikuna. Takistuseks kodakondsuse saamisel on mõlemal juhul asjaolu, et töö tõttu viibivad nad väljapool Eestit kauem kui KodS §-s 11 sätestatud paiksustsensuse aja jooksul. See tähendab, et Eesti ühiskonda tegelikult integreerunud inimene peab kodakondsuse saamiseks muutma märkimisväärselt oma senist elukorraldust, töökohta ning ehk isegi elukutset. Samuti tähendab see, et kodakondsuse taotlejaid koheldakse erinevalt tulenevalt nende töökohast (kas Eestis või väljaspool Eestit).

**90.** Peale küsimuse analüüsimist asusin seisukohale, et püsivalt Eestis viibimise eesmärkideks võib pidada inimese ja riigi vahel tiheda seose tekkimist (ühiskonda integreerimine ning kohaliku kultuuri ja väärtushinnangute tunnustamine) ning kodakondsuse nõuetele vastavuse kontrollimisele kaasaaitamist. Leian, et inimese ja riigi vahelise tiheda seose tekitamisele võib paiksustsensus küll kaasa aidata, kuid see ei pruugi kõikidel juhtumitel olla vajalik. Inimese integreerumist Eesti ühiskonda võivad mõjutada ka muud faktorid nagu nt elukoht, perekond, sõpruskond, huvid, osalemine kohalikus elus vm. Leian, et tänasel päeval on oluline arvestada nii Euroopa Liidu tasandil tunnustatud töötajate vaba liikumise põhimõttega kui rahvusvaheliselt tunnustatud käsitlustega inimõigustest ja inimväärikusest. Kaasaja demokraatlikus õigusriigis ei tohi üksikisik muutuda riigivõimu objektiks, vaid peab alati jääma subjektiks, mis nõuab riigilt pidevat kaalumist ja aktiivsust õiguste ja vabaduste tegelikuks tagamiseks.

**91.** Pean oluliseks Põhiseaduse preambuli rõhutust, et Eesti riik peab tagama eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise läbi aegade ning kodakondsuspoliitika peab kahtlemata seda eesmärki toetama. Samas ei tohi kodakondsuspoliitika välistada nende inimeste kodanikuks saamist, kes on tegelikult juba Eesti ühiskonda sulandunud, ega muuta kodanikuks saamise tingimusi ülemäära raskeks, mis sunnivad taotlejat tegema märkimisväärsed muudatusi oma elukorralduses (antud juhul töökoha vaba valikus).

**92. Leian, et KodS §-s 11 sisalduv paiksustsensuse nõue on eesmärgilt põhiseaduspärane, v.a osas, mis ei võimalda arvestada konkreetse juhtumi faktilisi asjaolusid ega teha põhjendatud erandeid üldisest piirangust. Selles osas on ka säte ebaproportsionaalne ehk vastuolus PS §-dega 11 ja 29.**

**93.** Riigikohtunik Tõnu Anton ütles oma 20.10.2008 eriarvamuses kohtuasja nr [3-3-1-42-08](#) juures välja olulise mõtte, et püsivalt Eestis elamise nõude sisu peaks muutuma koos Eesti ning Eesti elanikkonna elulaadi muutumisega (sh Euroopa Liidus tunnustatud töösuhete iseloomu muutumisega) ja arvestama vajadust kaitsta pereväärtusi. Nii tuleb ka Põhiseadust võimalusel mõista ja kohaldada selliselt, et see toetab Eesti arengut ja juba toimunud muutusi, sh tööjõu vaba

liikumist Euroopa Liidu piires. Selline lähenemine peaks iseäranis kehtima nende inimeste suhtes, kelle näol on tegemist Eestile lojaalsete ja Põhiseadust austavate Eesti elanikega.

**94.** Lisaks sisulisele vastuolule on KodS § 6 punktide 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> on koostoimes §-ga 11 kehtiv õiguslik regulatsioon, milles kasutatakse sisult ja eesmärgilt sama piirangu väljendamiseks sõnu „püsivalt elamine“ ja „püsivalt viibimine“, vastuolus ka õigusselguse nõudega. Minu hinnangul ei ole tegemist sellise õigustekstilise puudusega, mis on kergesti tõlgendamise teel ületatav. Pean oluliseks, et Eesti kodakondsuse taotleja saaks seadust lugedes üheselt ja selgelt aru oma kodakondsuse saamise võimalustest.

**Tuginedes PS § 142 lõikele 1 ja õiguskantsleri seaduse §-le 17 teen Riigikogule ettepaneku viia KodS § 6 p-d 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> ja § 11 Põhiseadusega kooskõlla.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder