



Õiguskantsler

Hr Elmar Vaher
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie 17.01.2013 nr 15.2-14/228464-2

Meie 12.11.2013 nr 6-1/121642/1304794,
7-4/131415/1304794

**Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks
Õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine, kui isik omandas topeltkodakondsuse
enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist**

Austatud peadirektor

Pöördun Teie poole seoses menetlusega, mis puudutas küsimust, kas enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse omandanud isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemine topeltkodakondsuse omamise tõttu on õiguspärane.

Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et järgimaks põhiseaduse §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet tuleb kehtivat kodakondsuse seadust tõlgendada viisil, et selle § 1 lg 2 ei kuulu kohaldamisele isikute suhtes, kes omandasid naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992. Kuna seadust on võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil, ei ole vajalik kõnealusel juhul algatada kodakondsuse seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust. **Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitus mitte kohaldada kodakondsuse seaduse (KodS) § 1 lõiget 2 isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ja teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992.**

Selgitan, et Eesti Vabariigi põhiseadusest ei tulene õigust naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandamiseks, kuid kodakondsust puudutavate küsimuste otsustamisel tuleb silmas pidada põhiõigusi ning õiguse üldpõhimõtteid, s.h õiguspärase ootuse põhimõtet. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ punkt 4 nägi selgesõnaliselt ette, et mitmekordse kodakondsuse keelu põhimõtet ei kohaldata isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras enne kõnealuse otsuse vastuvõtmist. Kehtivas kodakondsuse seaduses ei ole reguleeritud, kas mitmik kodakondsust keelavaid sätteid tuleb kohaldada olukorras, kus isik omandas naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse enne kodakondsuse seaduse jõustumist. Seejuures nähtub Riigikogu stenogrammist, et kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemise käigus leiti, et seaduse sätetele ei saa anda tagasiulatuvat jõudu ning mitmekordset kodakondsust on võimalik vältida ainult tulevikus. Seejuures ei esine minu hinnangul ega toonud esile ka siseminister ülekaalukaid põhjendusi, mille tõttu tuleks kõnealusel juhul õiguspärase ootuse põhimõtet mitte kohaldada.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Lisaks leidsin, et **juhul kui naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isik kuulub ka teise riigi kodakondsusesse, tuleb üldjuhul kohaldada KodS § 28 lg 1 punktis 5 ette nähtud alust kodakondsuse äravõtmiseks, mitte KodS §-i 29, kui teise riigi kodakondsuse vastuvõtmist ei saa lugeda isiku otseseks tahteavalduseks.** Seetõttu palun Teil antud asjaolu KodS §-de 28 ja 29 kohaldamisala piiritlemisel arvestada.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Avaldaja esitas 2012. aasta alguses taotluse Eesti kodaniku isikutunnistuse saamiseks. Avaldaja on omandanud Eesti kodakondsuse abiellumisel Eesti kodanikuga 1971. aastal. Talle väljastati esmakordselt Eesti kodaniku pass 1996. aastal. Lisaks on ta omandanud teise riigi kodakondsuse 1988. aastal.

2. Avaldaja taotluse menetlemisel asus Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) seisukohale, et KodS § 1 lõike 2 kohaselt ei või Eesti kodanik olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses. PPA teatas avaldajale, et KodS § 22 kohaselt kaob Eesti kodakondsus mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmisega ning PPA-l on kohustus KodS § 29 kohaselt lugeda isik, kes on Eesti kodanikuna astunud mõne muu riigi kodakondsusesse, Eesti kodakondsuse kaotanuks.

3. Avalduse asjaolude täpsustamiseks pöördusin 20.12.2012 teabe nõudmisega siseministri ja PPA peadirektori poole.

4. PPA peadirektor edastas ülevaate avaldaja suhtes läbiviidud menetluse käigust oma 17.01.2013 kirjaga nr 15.2-14/228464-2. PPA kinnitas, et avaldaja esitas juba 1996. aastal Eesti kodaniku passi taotlemisel andmed oma teise kodakondsuse kohta.

5. Siseminister esitas oma seisukoha 22.02.2013 kirjaga nr 11-1/100-3.

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

5.2. Isiku suhtes, kes on omandanud sünniga Eesti kodakondsuse ja naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse, on kavandatud kohaldama KodS §-d 29 ja 30. Nimetatud sätete kohaselt loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks ja isik on kohustatud tagastama Eesti kodakondsust tõendavad dokumendid Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutusele. Kuivõrd KodS ei sätesta sõnaselgelt, et muu riigi kodakondsuse vastuvõtmine loetakse KodS tähenduses Eesti kodaniku tahteavalduseks Eesti kodakondsusest loobuda, siis ei kohaldata KodS § 29 ja 30 siiski sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes.

5.3. Isikute, kelle puhul ilmneb alles pärast naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse andmist, et nad on omandanud sünniga ka muu riigi kodakondsuse, ning isikute, kes omandavad pärast naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saamist lisaks naturalisatsiooni korras muu riigi kodakondsuse, suhtes kohalduvad KodS §-d 29 ja 30, mille kohaselt loeb Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutus isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse

vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks. Nimetatud normide rakendamise tähtaegu kodakondsuse seadus ega muu õigusakt ei sätesta, mistõttu viiakse vastav menetlus läbi haldusmenetluse seaduse kohaselt ja mõistliku aja jooksul.

5.4. Siseminister selgitas, et pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist on Eestis kehtinud kaks kodakondsuse seadust – (1) Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1992. aasta 26. veebruari otsusega taarakendatud 1938. aasta kodakondsuse seadus 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis, mis kehtis kuni 31.03.1995; (2) 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seadus, mis kehtib käesoleva ajani. KodS § 1 lõige 2, mille kohaselt ei või Eesti kodanik olla samal ajal mõne teise riigi kodakondsuses, on sätestatud mõlemas eelnimetatud kodakondsuse seaduse redaktsioonis. Eeltoodust tulenevalt on Siseministeeriumi hinnangul seadusandja tahe olnud Eesti Vabariigis järjepidevalt Eesti kodakondsuspoliitika ning -õiguse kujundamisel keelata isikutel omada lisaks Eesti kodakondsusele samaaegselt ka muu riigi kodakondsust, mistõttu on Siseministeerium seisukohal, et KodS § 1 lg 2 kohaldub kõigi Eesti kodanike suhtes, olenemata sellest, millal ja mis alusel on isik Eesti kodakondsuse omandanud. Sellest tulenevalt ei saa KodS § 1 lõike 2 kohaldamine isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse enne 01.04.1995, olla Siseministeeriumi hinnangul vastuolus õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõttega.

5.5. KodS § 1 lõike 2 kohaldamine nende isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse enne 01.04.1995 või 26.02.1992, ei eelda ülekaalukate asjaolude olemasolu, sest KodS § 1 lõikes 2 sätestatud keeld on eksisteerinud Eesti kodakondsuse seaduse redaktsioonides järjepidevalt.

5.6. Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse punkt 4 sätestab, et „*kodakondsuse seaduse § 1 2. lõigus sätestatud nõuet rakendada isikute suhtes, kes omandavad Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras pärast käesoleva otsuse vastuvõtmist*“. Siseminister ei nõustunud minu tõlgendusega antud sätte osas, mille kohaselt leidsin esmase analüüsi tulemusena, et Ülemnõukogu otsuse tegemisel otsustati mitmekordse kodakondsuse keelu põhimõtet mitte kohaldada nende isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse enne 26.02.1992. Siseminister märkis, et minu poolt välja pakutud tõlgendus tähendaks, et kõik isikud, kes omandasid Eesti kodakondsuse enne 26.02.1992, oleksid justkui 26.02.1992 jõustunud kodakondsuse seaduse kohaselt seadustatud mitmikkodanikud. Samas sätestab 1938. a kodakondsuse seadus sõnaselgelt keelu omada lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsust. Siseministeeriumi hinnangul ei olnud seadusandja tahe antud punktiga muuta tagantjäreli kehtetuks 1938. a kodakondsuse seaduses sätestatud mitmekordse kodakondsuse keeldu.

5.7. Siseminister nentis, et Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse punkt 4 on oma olemuselt konfliktis KodS § 1 lõikega 2. Siseministeerium pidas vajalikuks märkida, et kehtivas kodakondsuse seaduses ei ole sätestatud erinorme, mis võimaldaksid KodS § 1 lõike 2 kohaldamisel teha erisusi nende isikute suhtes, kes omandasid lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsuse, kas siis enne 26.02.1992 või enne 01.04.1995. Siseministeerium pidas vajalikuks juhtida tähelepanu asjaolule, et erinevatel aegadel kehtinud kodakondsuse seadused on oma olemuselt seadusandja üldaktid. Ülemnõukogu 26.02.1992 otsus on aga üksikakt, millega ei saa teha üldakti olemuslikke muudatusi.

5.8. KodS §-de 28 ja 29 kohaldamisalade eristamise osas märkis siseminister, et KodS § 29 kohaldamisel ei oma tähtsust asjaolu, kas isik omandas muu riigi kodakondsuse teadlikult või mitte. Taotledes Eesti kodakondsust, on isik teadlik, et ta ei tohi omada lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsust, sest Eesti kodakondsust taotledes annab isik kodakondsuse saamise taotlusel kinnituse, et ta ei ole ühegi teise riigi kodakondsuses või esitab tõendi, et ta vabastatakse oma senisest kodakondsusest seoses Eesti kodakondsuse

vastuvõtmisega. Kui isik mingil põhjusel ei teadnud Eesti kodakondsust taotledes, et ta omab muu riigi kodakondsust ja saab sellest teada alles pärast Eesti kodakondsuse omandamist, peab isik tegema valiku, millise riigi kodakondsust ta soovib säilitada.

5.9. KodS § 28 lg 1 punkti 5 kohaselt võetakse Eesti kodakondsus Vabariigi Valitsuse korraldusega ära isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest. Kodakondsuse äravõtmine tähendab seda, et riik võtab isikult kodakondsuse vastu isiku taht. KodS § 29 kohaselt loetakse isik mõne teise riigi kodakondsusesse astumisel Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse kaotatuks. See tähendab, et isiku vaba tahe otseselt Eesti kodakondsusest loobumiseks võib puududa (isik võib isegi otseselt soovida Eesti kodakondsuse säilitamist), ehk isiku kodakondsuse kaotatuks lugemine on oma toimelt sarnane kodakondsuse äravõtmisega. KodS § 28 lg 1 punkti 5, mille kohaselt võetakse Eesti kodakondsus ära Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest, ei ole Vabariigi Valitsus seni kordagi kohaldanud.

II Õiguskantsleri seisukoht

6. Kõnealuses menetluses on põhiküsimuseks, kas avaldusealuses olukorras, kus isik on omandanud enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ja teise riigi kodakondsuse, on isiku Eesti kodakondsusest loobunuks lugemine kooskõlas õiguspärase ootuse põhimõttega. Selleks on vajalik hinnata, kas isiku olukord kuulub põhiseaduse (PS) §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte kaitsealasse ning kas selle põhimõtte kohaldamine on võimalik kehtiva kodakondsuse seaduse alusel või on vajalik kontrollida kodakondsuse seaduse kooskõla põhiseadusega. Lisaks tõusetus küsimus KodS §-de 28 lg 1 punkti 5 ja KodS § 29 kohaldamisala piiritlemisest.

1. *Õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine mitmikkodakondsuse omandamisel enne Eesti Vabariigi taasiseseisvumist*

7. Esiteks tõusetub avaldusealuse juhtumi pinnalt küsimus 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse sätete kohaldamise õiguspärasusest isiku suhtes, kes on Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse omandanud enne 26.02.1992. Täpsemalt on vaja hinnata, kas avaldajalt ning temaga sarnases olukorras olevalt isikult Eesti kodakondsuse äravõtmise (või tema Eesti kodakondsusest loobunuks lugemise) korral rikutakse õiguspärase ootuse põhimõtet. Antud küsimuse osas seisukoha kujundamiseks on vajalik tõlgendada kodakondsuse seadust, et selgitada välja, kas kehtiva KodS § 1 lg 2 kuulub kohaldamisele nende isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse enne 26.02.1992.

8. Kõnealusel juhul omandas avaldaja Eesti kodakondsuse perioodil, kui Eesti Vabariik oli okupeeritud. Ta omandas Eesti kodakondsuse seoses abiellumisega Eesti kodanikuga. Kodakondsuse omandamine leidis õiguslikku tunnustamist seoses Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamisega ning Eesti Vabariigi kodakondsuse seaduse taasjõustamisega Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse alusel. Avaldaja on omandanud Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras. Seega ei laiene tema suhtes põhiseadusest tulenev piirang, mille kohaselt ei tohi sünniga Eesti kodakondsuse omandanud isikult Eesti kodakondsust ära võtta. PPA ning siseministri hinnangul kuulub KodS § 1 lg 2 ning KodS § 29 kohaldamisele ka isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992.

9. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“¹ punkti 1 kohaselt otsustati rakendada Eesti Vabariigi „Kodakondsuse seadus“ 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis. Vastavalt otsuse punktile 2 loeti Eesti Vabariigi kodanikeks isikud, kes said Eesti kodanikuks sündimisega, vastavalt „Kodakondsuse seaduse“ §-le 3 või omandasid selle enne kõnealuse otsuse vastuvõtmist vastavalt sama seaduse §-dele 4 ja 5. 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 4 punkti 1 alusel omandasid Eesti kodakondsuse välismaalasest naised abiellumisel Eesti kodanikuga.

10. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ punkt 4 nägi ette, et 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 1 lõikes 2 sätestatud nõuet rakendatakse isikute suhtes, kes omandavad Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras pärast kõnealuse otsuse vastuvõtmist. 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 1 lg 2 nägi ette, et Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne teise riigi kodakondsuses. Seega sätestati Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse punktis 4 selgesõnaliselt, et 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 1 lõikest 2 tulenevat topeltkodakondsuse keelu põhimõtet kohaldatakse vaid edasiulatuvalt nende isikute suhtes, kes omandavad Eesti kodakondsuse selle seaduse alusel pärast 26.02.1992 otsuse vastuvõtmist. Seega nägi Ülemnõukogu otsus ette, et mitmekordse kodakondsuse keelu põhimõtet ei kohaldata nende isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse enne 26.02.1992.

11. Vastavalt PS § 8 lõikele 5 sätestab Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra kodakondsuse seadus. Topeltkodakondsuse keelu põhimõtte osas olen varasemalt asunud seisukohale, et Eesti Vabariigi põhiseadus ei reguleeri topeltkodakondsuse küsimust – s.t põhiseadus ei määratle, kas isikul on lubatud kuuluda samaaegselt mitmesse kodakondsusesse, kuid sätestab garantii, mille kohaselt ei või kelleltki võtta sünnijärgset kodakondsust. Seega kuulub seadusandja pädevusse otsustada, kas ja mis tingimustel mitmik kodakondsust lubada või keelata, arvestades põhiseadusest tulenevaid piire.

12. Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseadusest ei tulene subjektiivset õigust omandada Eesti kodakondsust naturalisatsiooni teel. Riigikohus on sedastanud, et „rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses. Põhiseadus ei näe põhiõigusena ette subjektiivset õigust omandada kodakondsust naturalisatsiooni teel. Kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivate normide kehtestamisel peab aga seadusandja arvestama põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja –vabadustega.“²

13. Seega, kuigi põhiseadusest ei tulene igäihe õigust omandada naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust, tuleb kodakondsuse omandamise ning kaotamise tingimuste määratlemisel arvestada muude põhiõiguste ja –vabadustega ning õiguse üldpõhimõtetega.

14. Kõnealusel juhul on vajalik hinnata, kas kehtiva KodS § 1 lõikest 2 tuleneva mitmekordse kodakondsuse keelu kohaldamine isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse enne 26.02.1992, on kooskõlas põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõttega.

15. PS § 10 määratleb, et põhiseaduse 2. peatükis esile toodud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele.

¹ RT 1992, 7, 109.

² RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 18.

Põhiseaduse §-st 10 tuleneb õiguskindluse põhimõte. Riigikohus on sedastanud, et „Kõige üldisemalt peab see printsiip looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes. Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte).”³ Õiguskindluse põhimõtte osaks on usalduskaitse põhimõte. Selle põhimõtte alapõhimõtteks on ebasoodsa tagasiulatava mõju keeld. Norm avaldab tagasimõju, kui see seab õigusliku tagajärje (vähemalt osaliselt) sõltuvusse asjaoludest, mis on selle kehtimahakkamisel juba aset leidnud.⁴

16. Riigikohus on õiguskindluse põhimõtte sisustamisel märkinud, et „[s]eadusandjal on põhimõtteline õigus Põhiseaduses väljendatud rahva tahet arvestades, riigi üldisi huve silmas pidades ning tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi arvesse võttes anda tagasiulatava jõuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte, millega võidakse muuta või tühistada varasemaid õigustloovaid akte”.⁵ Seejuures tuleb siiski arvestada sellega, et „üldreeglina ei tohi seadusel olla tagasiulatavat jõudu”.⁶ Riigikohus on leidnud, et „[t]agasiulatava jõu võib anda ka koormavale seadusesättele, kui selleks on põhjendatud vajadus, sellega ei kahjustata ebasproportsionaalselt isiku õiguspärasest ootust ja see regulatsioon ei ole isikule üllatuslik”.⁷

17. Kodakondsuse seadus ei sisalda sätteid seaduse tagasiulatava jõu kohta, s.t et seadus ei nimeta otseselt, et selle sätted (s.h KodS § 1 lg 2) omaksid tähendust ka juba varasema kodakondsuse seaduse alusel määratletud olukordade suhtes ega ka seda, et seaduse sätteid kohaldatakse vaid alates seaduse jõustumisest kodakondsuse seaduse alusel reguleeritud õiguslike positsioonide suhtes. Seega ei sisalda kodakondsuse seaduse tekst selgesõnalist vastust, kas 01.04.1995 seaduse KodS § 1 lõiget 2 kohaldatakse ka nende isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ja teise riigi kodakondsuse enne selle seaduse jõustumist.

18. Kõnealusel juhul on PPA oma tegevuses omistanud 01.04.1995 jõustunud KodS § 1 lõikele 2 tagasimõju, sest avaldaja on omandanud nii Eesti kodakondsuse kui teise riigi kodakondsuse enne selle kehtima hakkamist; enamgi veel, ta omandas mõlemad kodakondsused ajal, kui Eesti Vabariik oli okupeeritud, mistõttu faktiliselt avaldaja ei teadnud ega ole ka mõistlik eeldada, et ta oleks pidanud teadma, et ta võtab teise riigi kodakondsuse vastu, olles samal ajal ka Eesti kodanik.

19. Olen seisukohal, et haldusorgan peab oma tegevuses järgima põhiseadusest tulenevaid õiguse üldpõhimõtteid ning arvestama nendega seaduste tõlgendamisel. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimene lause näeb ette, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Vastavalt PS §-le 14 on õiguste ja vabaduste tagamine nii seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kui ka kohalike omavalitsuste kohustus.

20. Nagu eelpool märgitud, ei selgu kodakondsuse seaduse tekstist ühest vastust küsimusele, kas topeltkodakondsust keelavat sätet (KodS § 1 lõiget 2) tuleb kohaldada nende olukordade suhtes, kus topeltkodakondsus on tekkinud enne selle seaduse jõustumist 01.04.1995. Antud küsimus tekitab diskussiooni ka kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemisel Riigikogus. Riigikogu stenogrammist selgub, et ettekandja M. Nutt asus seisukohale, et “[o]n täiesti selge, et

³ RKPJKo 02.12.2004, 3-4-1-20-04, p 12; 15.12.2005, 3-4-1-16-05, p 20; 20.03.2006, 3-4-1-33-05, p 21; 31.01.2007, 3-4-1-14-06, p 23.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. – Kommentaar 3.4.3.2. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>.

⁵ RKPJKo 21.12.1994, III-4/A-10/94; 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50.

⁶ RKPJKo 30.09.1994, III-4/A-5/94; RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 34.

⁷ RKPJKo 20.10.2009, 3-4-1-14-09, p 50; RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p 33. Vt Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012. – Kommentaar 3.4.3.2. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>.

tagasiulatuvat jõudu ühelegi seadusesättele anda ei saa. See tähendab, et inimesed, kes praegusel hetkel faktiliselt on mitmekordses kodakondsuses, mitmekordsesse kodakondsusesse ka jäävad ja me saame mitmekordset kodakondsust vältida ainult tulevikus.”⁸ Seega nähtub kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemist puudutavatest materjalidest, et seaduseelnõu menetlemisel peeti silmas, et mitmik kodakondsust keelavale sättele ei saa omistada tagasiulatuvat mõju ning see puudutab vaid neid olukordasid, kus topeltkodakondsus tekib pärast nimetatud seaduse jõustumist.

21. Samuti nägi Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ punkt 4 ette, et 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 1 lõikes 2 sätestatud mitmekordse kodakondsuse keelu põhimõtet otsustati rakendada nende isikute suhtes, kes omandavad Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras pärast kõnealuse otsuse vastuvõtmist. Seega sisaldas kõnealune akt selgesõnaliselt reservatsiooni, et kuigi 1938. aasta kodakondsuse seadus taasjõustati 16.06.1940 kehtinud redaktsioonis, kuulus selle § 1 lg 2 kohaldamisele vaid nende isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras pärast kõnealuse otsuse vastuvõtmist. Selline otsus väljendab üheltpoolt õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamise vajadust. Teiselt poolt võib selles näha ka okupatsiooniperioodi praktilise mõju arvestamise vajadust, sest sisuliselt võisid inimesed olla okupatsiooni kestel järjepidevuse põhimõttest tulenevalt omandanud Eesti kodakondsuse seda ise teadmata, samuti võisid nad olla omandanud teise riigi kodakondsuse.

22. Vastuses teabe nõudmisele siseminister eeltoodud tõlgendusviisiga ei nõustunud, märkides, et 1938. aasta kodakondsuse seadus sätestas sõnaselgelt keelu omada lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsust ning Siseministeeriumi hinnangul ei olnud seadusandja tahe antud punktiga muuta tagantjäreli kehtetuks 1938. aasta kodakondsuse seaduses sätestatud mitmekordse kodakondsuse keeldu. Leian, et kuna Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuses on vastav reservatsioon aga selgesõnaliselt esile toodud, siis on sellele keeruline omistada muud sisu, kui teadlikku otsust 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 1 lõikest 2 tulenevat mitmik kodakondsuse keeldu mitte kohaldada nende isikute suhtes, kes olid omandanud Eesti kodakondsuse kõnealuse seaduse alusel enne 26.02.1992 otsuse tegemist. Seega väljendub selles otsuse vastuvõtja otsene tahe vastava erisuse tegemiseks. Samuti täitis Ülemnõukogu sisuliselt seadusandja ülesandeid ning antud otsus sisaldab oma iseloomult abstraktseid õigusnorme, mis loiid isikutele vahetult õigusi ja kohustusi.⁹

23. Nagu Riigikohus on õiguspärase ootuse põhimõtte sisustamisel märkinud, võib seadusandja põhimõtteliselt, arvestades põhiseaduses väljendatud rahva tahet, pidades silmas riigi üldisi huve ning tegelikku olukorda ja võttes arvesse legaalsuse printsiipi, anda tagasiulatuvat jõuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte, millega võidakse muuta või tühistada varasemaid õigustloovaid akte. Nagu märgitud, siis 01.04.1995 kodakondsuse seadus ei sisalda sellist rakendussätet, mis näeks ette Riigikogu selgesõnalist tahet KodS § 1 lõikele 2 tagasiulatuvat jõu andmiseks. Lisaks tõin eelpool esile, et kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemise materjalide põhjal nähtub pigem, et seaduse menetlemisel peeti silmas, et mitmik kodakondsust keelaval sättel saab õiguse üldpõhimõtteid arvestades olla vaid edasiulatuv mõju. Samuti ei tulene topeltkodakondsuse keeldu vahetult põhiseadusest.

⁸ Ettekandja M. Nutt, kodakondsuse seaduse eelõu, 2. lugemine, 14.12.1994. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁹ 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemise materjalidest nähtub, et eelnõu ettekandja M. Nutt rõhutas, et Ülemnõukogu 26.02.1992 otsus on seadusandja jaoks siduv ning isikutele antud õigusi ei saa ära võtta (küsimus puudutas paiksustsensuse arvestamise algusaega). – Kodakondsuse seaduse eelnõu esimene lugemine, 10.11.1994, kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=steno&date=784454700#pk1900001986>.

24. Mulle ei ole teada ka muid ülekaalukaid põhjendusi, mis kaaluksid kõnealusel juhul õiguspärase ootuse põhimõtte üles. Siseminister oma vastuses selliseid põhjendusi esile ei toonud. Põhimõtteliselt pean võimalikuks võtta arvesse üldisi vastuväiteid, miks topeltkodakondsus on ebasoovitav – selle tulemusena võivad tekkida riikidevahelised vaidlused diplomaatilise kaitse omistamise osas, samuti isikul lojaalsuskonflikt ning kohustus täita kaitseväekohustust mitmes riigis. Selles osas pean vajalikuks märkida, et kuigi Eesti seadustes on seatud eesmärgiks mitmikkodakondsuse vältimine, ei ole see põhimõtte praktikas täielikult realiseerunud. Samuti tuleb mitmikkodakondsust vältivate lahenduste arvestamisel pidada silmas põhiseadusest tulenevat sünnijärgse kodakondsuse garantiid. Sellest tulenevalt moodustavad valdava osa mitmikkodanikest sünnijärgsed Eesti kodanikud; enne 26.02.1992 naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikute arv, kes on hõlmatud käesoleva soovitusena, on eelduslikult väike. Samuti võib pidada tõenäoliseks, et käesoleva soovitusena hõlmatud isikute puhul ei esine lojaalsuskonflikti kaitseväekohustuse osas, arvestades isikute vanust. Seega ei ole minu hinnangul ka üldiste mitmikkodakondsuse vastuargumentide osas sellise kaaluga vastuväiteid, millest lähtuvalt oleks põhjendatud õiguspärase ootuse põhimõtte mittekohaldamine isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ja muu riigi kodakondsuse enne 26.02.1992.

25. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et kehtivat kodakondsuse seadust tuleb tõlgendada viisil, et selle § 1 lg 2 ei kuulu kohaldamisele isikute suhtes, kes omandasid naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992. Kuna seadust on võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil, ei ole vajalik algtada kodakondsuse seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust.

26. Seetõttu teen Teile soovitus mitte kohaldada KodS § 1 lõiget 2 isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ja teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992.

2. KodS § 28 lg 1 p 5 ja KodS § 29 kohaldamisala piiritlemine

27. Täiendavalt tõusetus avalduses esiletoodud juhul küsimus KodS § 28 lg 1 punkti 5 ning KodS § 29 kohaldamisala piiritlemisest.

28. KodS § 28 lg 1 p 5 sätestab, et Eesti kodakondsus võetakse ära Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest.

29. KodS § 29 räägib isiku Eesti kodakondsuse kaotamiseks lugemisest seoses teise riigi kodakondsuse vastuvõtmisega või Eesti kodakondsusest loobumisega muu riigi kodakondsuse kasuks.

30. See tähendab, et kodakondsuse seadus eristab kodakondsuse äravõtmist ning kodakondsuse kaotamist ning kodakondsusest loobumist, kui isikul on teise riigi kodakondsus. Kuigi mõlema sätte puhul on tegemist olukorraga, kus isik kaotab Eesti kodakondsuse, näeb seadus ette erineva otsustuspädevuse ning menetluse. Siseministri vastusest teabe nõudmisele nähtub, et sisuliselt kohaldatakse praktikas kõigil juhtudel, kus isik on lisaks naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsusele omandanud ka teise riigi kodakondsuse, KodS §-i 29; seni ei ole KodS § 28 lg 1 punkti 5 praktikas kordagi rakendatud.

31. Leian, et seaduse vastavate sätete sõnastust arvestades ei ole võimalik üheselt piiritleda, milliseid juhtusid lugeda kodakondsuse kaotamiseks või kodakondsusest loobumiseks lugemiseks seoses teise riigi kodakondsuse vastuvõtmisega, nii et see selgelt eristuks kodakondsuse

äravõtmisest. Leian, et sisuliselt on kodakondsuse äravõtmisega tegemist olukorras, kus isik kaotab Eesti kodakondsuse oma tahte vastaselt. Seega tuleb kodakondsuse äravõtmiseks lugeda sellised olukorrad, kus isiku tahteks seoses teise riigi kodakondsusesse kuulumisega ei ole olnud Eesti kodakondsuse kaotamine. Sellisteks olukordadeks on situatsioonid, kus isik esitab oma vastuväited Eesti kodakondsuse kaotamiseks või kodakondsusest loobumiseks lugemisele. Samuti ei saa isikut lugeda Eesti kodakondsuse kaotamiseks või sellest loobumiseks, kui teise riigi kodakondsuse omandamist ei saa seostada tahteavaldusega Eesti kodakondsuse kaotamiseks. Sellise juhuga on tegemist ka avaldusealuses asjas. Juhin tähelepanu sellele, et kõnealusel juhul omandas avaldaja Eesti kodakondsuse 1971. aastal seoses abiellumisega Eesti kodanikuga. Kui ta võttis vastu teise riigi kodakondsuse, ei olnud ta talle teadaolevalt Eesti kodanik. Avaldaja Eesti kodakondsusesse kuulumine leidis tunnustamist Eesti kodaniku passi väljaandmisega 1996. aastal. Seega ei ole analoogsed olukorras isegi teoreetiliselt võimalik käsitleda teise riigi kodakondsuse omandamist tahteavaldusena Eesti kodakondsusest loobumiseks.

32. Nii kodakondsuse äravõtmise kui kodakondsuse kaotamiseks või kodakondsusest loobumiseks lugemise puhul on isiku jaoks tegemist koormava olukorraga. Leian, et isikute põhiõiguste tõhusamaks tagamiseks tuleb sellises olukorras kohaldada sellist seaduse sätet, mis on inimese jaoks kõige soodsam ning tagab nii materiaalõiguslikult kui menetlusõiguslikult kõige suuremal määral tema õigusi.

33. Nagu märgitud, siis nii kodakondsuse äravõtmise kui kodakondsuse kaotamiseks või sellest loobumiseks lugemise korral on materiaalõiguslikult tulemuseks see, et isik jääb Eesti kodakondsusest ilma. Samas näeb kodakondsuse seadus ette, et KodS § 29 alusel võib isiku Eesti kodakondsuse kaotamiseks või loobumiseks lugeda Vabariigi Valitsuse volitatud asutus (PPA), aga KodS § 28 alusel kuulub Eesti kodakondsuse äravõtmise otsustamine Vabariigi Valitsuse pädevusse. Seejuures otsustab vastavalt KodS § 20 lõikele 1 üldjuhul isikule naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise Vabariigi Valitsus.

34. Leian, et arvestades kodakondsuse seaduses ettenähtud otsustuspädevust ning tõhusa õiguskaitse vajadust tuleb üldjuhul kohaldada KodS § 28 lg 1 punktis 5 ette nähtud alust kodakondsuse äravõtmiseks, mitte KodS § 29, kui teise riigi kodakondsuse vastuvõtmist ei saa lugeda isiku otseseks tahteavalduseks. Kodakondsuse seadus ei näe ette eraldi menetlusnorme, vaid vastava haldusmenetluse läbiviimisel tuleb lähtuda haldusmenetluse seadusest. Asjaolu, et isik kaotab tema tahte vastaselt Eesti kodakondsuse on tema jaoks koormava sisuga otsus ning üldjuhul peaks vastava otsuse tegema vähemasti sama otsustustasandi organ, kes kodakondsuse on andnud (võrdluseks, ka kodakondsusest vabastamise isiku sooviavalduse alusel otsustab Vabariigi Valitsus vastavalt KodS §-le 27).

35. Samuti leian, et juhul, kui isikult kodakondsuse äravõtmise otsustab Vabariigi Valitsus, on menetlus isiku jaoks selgem ja konkreetsem. Näiteks on mulle esitatud pöördumistest nähtunud, et kui PPA on algatanud isiku Eesti kodakondsuse kaotamiseks lugemise menetluse, antakse isikule küll võimalus vastuväidete ja oma arvamuse esitamiseks, kuid vastuväidete esitamise tähtaeg on seotud PPA poolt antud tähtajaga, mille möödumisel loetakse isik Eesti kodakondsuse kaotamiseks. See tähendab, et juhul kui isik soovib esitada vastuväiteid ja/või esitada korduvalt vastuväiteid, ei ole tema jaoks selge, millisest hetkest loetakse ta siiski Eesti kodakondsuse kaotamiseks, sest seni kuni isik esitab vastuväiteid, ei astu ta samal ajal arusaadavalt samme teisest kodakondsusest loobumiseks (isegi kui ta lõpuks otsustaks loobuda teisest kodakondsusest, et mitte kaotada Eesti kodakondsust).

36. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et juhul kui naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isik kuulub ka teise riigi kodakondsusesse, tuleb üldjuhul

kohaldada KodS § 28 lg 1 punktis 5 ette nähtud alust kodakondsuse äravõtmiseks, mitte KodS § 29, kui teise riigi kodakondsuse vastuvõtmist ei saa lugeda isiku otseseks tahteavalduseks.

Kokkuvõte

37. Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et järgimaks põhiseaduse §-st 10 tulenevat õiguspärase ootuse põhimõtet tuleb kehtivat kodakondsuse seadust tõlgendada viisil, et selle § 1 lg 2 ei kuulu kohaldamisele isikute suhtes, kes omandasid naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse ning teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992. Kuna seadust on võimalik tõlgendada põhiseadusega kooskõlas oleval viisil, ei ole vajalik kõnealusel juhul algatada kodakondsuse seaduse põhiseaduslikkuse järelevalve menetlust.

38. Eeltoodust tulenevalt teen Teile soovitusel mitte kohaldada KodS § 1 lõiget 2 isikute suhtes, kes omandasid Eesti kodakondsuse ja teise riigi kodakondsuse enne 26.02.1992.

39. Lisaks leian, et juhul kui naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isik kuulub ka teise riigi kodakondsusesse, tuleb üldjuhul kohaldada KodS § 28 lg 1 punktis 5 ette nähtud alust kodakondsuse äravõtmiseks, mitte KodS §-i 29, kui teise riigi kodakondsuse vastuvõtmist ei saa lugeda isiku otseseks tahteavalduseks. Seetõttu soovitan Teil KodS § 28 lg 1 punkti 5 ning KodS § 29 kohaldamisalade piiritlemisel antud asjaoluga arvestada.

40. Teie vastust soovitude täitmiseks astutavate sammude kohta ootan võimalusel 30 päeva jooksul kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Siseministerium
Riigikogu põhiseaduskomisjon