



Minister Andres Anvelt  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 25.10.2018

nr SIM/18-1100/-1K, 1-  
6/1702-1

Meie 13.11.2018

nr 8-2/6713

### **Kodakondsuse seaduse § 32 muutmise seaduse eelnou kooskõlastamine**

Justiitsministeerium tutvus eelnõuga, mille vajadus on esile kerkinud soovist määratleda eksitusena end sünnijärgseteks Eesti kodanikeks pidavatele inimeste antud kodakondsus, kelle esivanemad olid või ei olnud saanud Eesti kodakondsust opteerumise teel.

On tänuväärne, et Siseministeerium püüab leida probleemile lahendust. Kui otsime ühiselt lahendust Abhaasia eestlaste küsimusele, siis minu meelest see eelnõu tegelikult asja ei lahenda vaid võib mitmete inimeste jaoks luua ebaõiglust juurde.

Selle probleemi lahendamiseks on vaja seadust muuta alles siis, kui norme ei saa tervemõistuslikult ja inimlikult rakendada nii, et saaks teha inimeste ja riigi huve tasakaalustatult arvestatava otsuse ja jätta sünniga omandatud kodakondsuse alles. **Kui lähtuda eelnõust ja öelda täna, 2018. aastal, et riik tegi Abhaasia eestlaste puhul jooksul oma kodanikkonda suurendades ja ajaloolises ebaselguses inimesi soodsalt koheldes vea, võib tulemuseks olla suur ebaõiglus.**

**Juhin tähelepanu muuhulgas 2002-2015 tõlgendusele.** Siis tõlgendati kodakondsuse seaduse (KodS) § 5 lõike 1 punkti 1 (sünniga omandab Eesti kodakondsuse laps, kelle sündimise ajal vähemalt üks tema vanematest on Eesti kodakondsuses) ja sellele eelnenud, sh 1918.a Maanõukogu määrust kodakondsuse kohta,<sup>1</sup> 1920.a Tartu rahulepingut<sup>2</sup>, varasemaid kodakondsuse seaduseid, jt sätteid<sup>3</sup> viisil, mis lubas sünnijärgsena Eesti kodakondsuse omandanuks lugeda ka siis, kui selle tunnustamise ajal ehk kõiki formaalseid nõudeid ei täidetud.

Praeguse probleemi juures eristuvad inimesed, kes elasid 1918 ja sellele järgnevalt Venemaa territooriumil ja väljaspool seda (nt Abhaasias). Ühine ja tõendatud aspekt on inimeste omakäeliselt väljendatud soov olla Eesti kodanik ja kunagine riigi kinnitus (haldusakt) sünniga kodakondsuse omandamisest. Erisusest tulenevalt määratleti sünniga omandatud Eesti kodakondsus kas 26.11.1918 Maanõukogu määruse Eesti demokraatlike Wabariigi kodakondsuse kohta, 02.02.1920 Tartu rahulepingu artikli 4 või muu akti alusel. Probleemi põhjuseks on, et toonased napid normid ei anna tänasega võrreldavaid selgeid ja üheseid vastuseid. Samuti on keeruline tuvastada ja tõendada toonase aja kõiki elulisi asjaolusid. Näiteks tegelikke põhjusi, miks ja kuidas Eesti ja välisriigi vahel

<sup>1</sup> [Riigi Teataja 1918 nr 4.](#)

<sup>2</sup> „ARTIKKEL IV. Eesti territooriumil elavatel mitte Eesti soost isikutel, kes üle kaheksateistkümne aasta vanad, on õigus Venemaa kodakondsust opteerida ühe aasta jooksul selle traktaadi ratifitseerimise päevast arvates, kusjuures mehe kodakondsuse järele käivad lapsed alla kaheksateistkümne aasta ja naine, kui abikaasade vahel ei järgne kokkulepet selles asjas. Venemaa kodakondsuse opteerijad peavad optatsiooni päevast arvates ühe aasta jooksul Eesti piiridest lahkuma, kuid hoiavad alal õigused liikumata varanduste peale ja on õigustatud kaasa võtma oma liikuva varanduse. Samuti võivad Venemaa territooriumil elavad Eesti soost isikud opteerida sama aja jooksul ja neil samadel tingimustel Eesti kodakondsust.

Selle ja teise poole Valitsus on õigustatud keelduma neid oma kodakondsusesse vastu võtmast.“

<sup>3</sup> Sh erinevate riikide vahel sõlmitud välislepingud.

liiguti ning elukohta muudeti, sh asjaolusid, mil see ei olnud inimestest sõltumatul põhjusel võimalik.<sup>4</sup> Seda **määratlematust ei tohi a priori tõlgendada inimeste kahjuks**. Õigust tuleb alati tõlgendada põhiseaduspäraselt ja kaalutusõigust kasutada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Tulenevalt kodakondsusest ilmajäämise rasketest tagajärgedest adressaadi ja tema järglaste suhtes, peavad asjaolud olema tõendatud (RKHKo 11.02.2015, [3-3-1-62-14](#), p 18). See on riigi kohustus ([haldusmenetluse seaduse](#) § 6).

1920.a Tartu rahulepingu artikkel 4 ei ütle sõnaselgelt, kas Eesti kodakondsus tekkis opteerumise päevast ja kodakondsuse tunnistuse väljastamisest või Eestisse naasmisest arvates. Seda lünka on haldus- ja kohtupraktikas erineval viisil täidetud. 2002-2015 tõlgendati ja rakendati normi inimese ja riigi avalikku huvi arvestades nii, et 1920 kaasnes pelgalt Eesti kodakondsusesse vastu võtmise otsusega kodakondsuse tunnistuse väljastamine, millega tõendati, et isik on tunnistatud Eesti kodanikuks Tartu rahulepingu artikli 4 alusel, ja et tal on kõik õigused, mis on lepingus ette nähtud (Tallinna Halduskohtu 31.12.2002 otsuse nr 3-1196/2002 lk 4). Viidatud lahendis selgitas kohus, miks ei tule määravat tähendust anda rahulepingu nõudele lahkuda ühe aasta jooksul Venemaa territooriumilt. See oli ühtlasi aluseks rohkem kui kümneaastases halduspraktikas.

Kui seadust, välislepingut või muud akti saab tõlgendada mitut moodi, tulebki eelistada sellist tõlgendust, mis tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse ja tasakaalu. Kui eelkirjeldatud tõlgendus ei kahjustanud Eesti riigi julgeoleku vm avalikke huvisid rohkem kui kümne aasta jooksul, saab konkreetsel juhul inimese jaoks soodsa otsuse teha ka 2018. Seda ka muus riigis asunud ja seal opteerumise teel Eesti kodakondsuse omandanud inimeste suhtes.

Nende inimeste kodakondsus, kes asusid **väljaspool Venemaa piiri**, võidi kindlaks määrata kas eelmainitud Maanõukogu 1918.a määrusega või riikidevaheliste lepingutega.<sup>5</sup> Ka nende riikide osas ei ole olemas tänaste õigusaktidega võrreldavat selgust ja ainult ühel viisil tõlgendatavaid juhiseid. Gruusia territooriumil viibinute opteerimise otsuse võis teha isegi Moskva Kontroll-Optimeerimise Komisjon.<sup>6</sup> Samuti võidi otsuse õigusliku alusena ikkagi kasutada ka Tartu rahulepingut, olenemata sellest, et lepingu jurisdiktsioon piirnes Venemaa territooriumiga. Tänaseid otsuseid tehes võib esikohale seada inimese kunagise tahte Eesti kodanik olla ning toonase riigi kodakondsuses olemist kinnitava haldusotsustuse (ning riigi algse veendumuse, et kodakondsusesse kuulumise tõendid on tõesed). Arvestada võib varasemaid seisukohti, nt leidis Riigikohus 1925. aastal ([otsus nr 42](#)), et ükski seadus ei lubanud tagantjärele tühistada endisi juba jõusse astunud riikondsusse vastuvõtmise otsuseid ühes kõigi neist otsustest olenevate tagajärgedega. Kohus üksnes tuvastas, et VP omandas Eesti Vabariigi kodaniku õigused 1920.a Maanõukogu määruse põhjal ning et administratiivotsusest avalikult teada andmise päevast algas tema suhtes Eesti Vabariigi riikondsus. Kui nii printsiipsiaalselt leiti Eesti riigis 1925., siis võib sarnase hoiakuga otsustada ka 2018. aastal.

Alahindamata kodakondsuse olulisust, selle saamist privileegina ning riigi ulatuslikku kaalutusvabadust kodakondsuse saamise tingimuste loomisel, võivad Abhaasia eestlaste juhtumi puhul samavõrd oluliseks muutuda riigi aja jooksul muutunud huvi ning juba kodakondsuses olija usalduse kaitse ja inimväärikus. Praegused 2018.a huvid ei pea täielikult kattuma 1918. jj õigusaktide ja lepingute algse sätte ja mõttega. 1920. aastal otsustati nt rahulepingu või välislepingu alusel inimeste üle, kes asusid Venemaal või välisriigis, nüüd otsustame sama sätet silmas pidades sageli inimeste üle, kes on juba Eesti kodanikud. Eesti kodakondsuse omandanud inimeste usaldus, kes on Eesti kodanikena osa tänasest Eesti ühiskonnaelust, on kaalukas. See võib mõnikord konkreetsel juhul ületada oma olulisuselt muud väärtused. Samuti võivad inimese usalduse kaitse ja muud õigused kaaluda üles selle vaeva, mis kaasneks isiku ja tema järglastele edaspidi Eesti kodakondsuse sünniga omandanuks lugemata jätmisel. Seda iseäranis siis, kui samal inimesel oleks õigus kodakondsusele muul alusel. Usalduse kaitse ulatus tuleb konkreetselt elulisest olukorrast (vrd nt olukordi, kus inimene on kodakondne olnud juba 1990-ndate aastate algusest või siis soovib Eesti kodaniku isikutunnistust

<sup>4</sup> „[V]ärav läks nende jaoks kinni ootamatult kiiresti ja Venemaa hakkas lahkumist takistama. Enamik neist hiljem lihtsalt ei saanud Eestisse, kui ka oleksid tahtnud,“ Eesti Ekspress 26.05.2017 „Riigiarhiivis peitunud üllatus võttis õpetaja sõnatuks“.

<sup>5</sup> Nt 07.05.1920 Gruusia ja Venemaa Moskva rahuleping.

<sup>6</sup> Välisministeeriumi ja Moskva Kontroll-Optimeerimis Komisjoni kirjavahetus Gruusia ja Venemaa vahelise neutraaltsooni (Salme, Sulevi, Konnalinn) eestlaste opteerimise kohta. Rahvusarhiiv, ERA.957.11.896, lk 139 ja 140.

esmakordselt – RKHKo 02.93.2018, [3-16-1810](#)). Arvestada tuleb ka sellega, et kodakondsusest ilmajäämisega kahjustatakse automaatselt teiste õiguste ja vabaduste kasutamist (RKHKo 11.02.2015, [3-3-1-62-14](#), p 26). Sestap ongi sätete sõnastus normi tõlgendamisel pelgalt kõige esimene samm järgmiste (ajalooline, süstemaatiline, eesmärgipärane) seas.

Võib küsida, kas Eesti riigi huvides on see, et need inimesed oleksid või ei oleks jätkuvalt Eesti kodanikud. Arvan, et on. Kahtlus on selles, kas kodakondsuse seadus lubab teha nii inimese kui ka avalikku huvi arvestava sisult õiguspärase otsustuse. Arvan, et kodakondsuse seadus seda võimaldab. Leiame lisaks, et see, kui riik annab inimeste saatust mõjutavale eluliselt ja riiklikult olulisele ajaloolisele aspektile ühe inimpõlvkonna jooksul risti vastupidiseid tõlgendusi ilma seadust muutmata, kahjustab õiguskindlust ja inimeste usaldust riigi suhtes.

Kokkuvõtvalt leian et probleemi lahendamiseks väljaspool Venemaa piiri asunud isikute puhul sel konkreetsel juhul on kuni 2015. aastani kehtinud normi tõlgenduseni naasmine kõige lihtsam ja kiirem viis, kuidas Eesti riik saab reaalselt tunnustada ja vajadusel aidata oma kodanikke Eestis ja välisriigis.<sup>7</sup> Arvestada saab ka eelkirjeldatud inimeste usalduse kaitset ja riigi praegust huvi inimeste Eesti kodakondsusse jäämisel. **Seetõttu ei kooskõlasta Justiitsministeerium KodS § 32 muutmiseks koostatud eelnõu.**

Rõhutan, et kui Siseministeeriumi jaoks ei piisa probleemi lahendamiseks, õigusselguseks, isikute võrdseks ja ühetaoliseks kohtlemiseks ning riigi julgeolekuhuvide arvestamiseks üksnes varasema tõlgenduse juurde naasmisest, võib rakendussätetesse lisada viitenormid 1918.a jt asjakohastele aktidele, vajadusel eristades Venemaal ja väljaspool Venemaa piiri asunud isikud.

Mitmikkodakondsuse seadustamise probleemidele osutasime Justiitsministeeriumi 19.06.2018 kirjas nr [8-2/3559](#).

Palume Siseministeeriumil analüüsida lisaks Eesti kodakondsuse saamise võimalust ka Abhaasia kodusõjast 1993. aastal riigi toel Eestisse toodud eesti soost inimestele ja nende perekonnaliikmetele.<sup>8</sup>

Juhin tähelepanu, et kui me selles kontekstis võtame vastu seaduse, mis loeb juba omistatud sünnijärgsed kodakondsused eksituseks, lõikame hilisema praktika kontekstis läbi ka võimaluse taodelda sünnijärgse kodanikuna Eesti Vabariigi kodaniku dokumente ka eelpoolviidatud inimestele, kelle suhtes ei ole seni otsust langetatud. Taoline eksituse teooria põhistamine selles valguses pole kindlasti õiglane. Kodakondsuse küsimustes peab valitsema selgus ja vajadusel peab seadusandja andma täiendava tõlgendamisjuhise. Vastasel juhul kujuneb välja ajas muutuv ja kardinaalselt erinevaid tõlgendusi pakkuv rakenduspraktika. See võib muutuda lisaks põhiõiguste riivele ka julgeolekuriskiks.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Urmas Reinsalu  
Minister

---

<sup>7</sup> Nt lahendus Abhaasias eesti keelt õpetavale sünnijärgsele Eesti kodanikule (Eesti Ekspress 26.05.2017 „Riigiarhiivis peitunud üllatus võttis õpetaja sõnatuks“).

<sup>8</sup> Vabariigi Valitsuse 24.09.1992 [määrus](#) nr 278 „Eesti Vabariigi kodanike ja eesti soost isikute abistamise ajutiste meetmete kohta nende tagasipöördumisel Eesti Vabariiki“.

Helen Kranich 620 8257  
Helen.Kranich@just.ee