



Õiguskantsler

Teie

nr

Õiguskantsler 24.04.2012 nr 6-1/120575/1201990,
6-1/120576/1201990

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Täna Teid edastatud avalduse eest. Avalduses tõstasite kaks küsimust õigustloova akti põhiseadusega kooskõla kontrollimiseks ning diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks.

Selgitan, et õiguskantsleri pädevus on määratletud põhiseaduses ja õiguskantsleri seaduses. Õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 15 lõike 1 alusel on igal ajal õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigustloova akti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks. Samuti saab õiguskantsler kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava (ÕKS § 19 lg 1).

Õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 19 lõike 2 järgi on igal ajal õigus pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluse läbiviimiseks, kui ta leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud. Diskrimineerimisvaidluse lahendamine lepitusmenetluse teel saab toimuda aga vaid kahe eraõigusliku isiku vahelise õigusvaidluse puhul.

Olete oma avalduses toonud esile kodakondsuse seaduse ja riigilõivuseaduse võimaliku vastuolu põhiseadusega. Sellest tulenevalt on vajalik kontrollida, kas nimetatud seadused on kooskõlas põhiseadusega. Küll aga ei ole nende puhul tegemist diskrimineerimisvaidlusega õiguskantsleri seaduse tähenduses.

I Kodakondsuse seaduse kooskõla põhiseadusega

Esiteks palusite kontrollida kodakondsuse seaduse kooskõla põhiseadusega. Märkisite, et olete kodakondsuseta isik ning sooviksite taotleda Eesti kodakondsust abikaasa kaudu. Teie endine abikaasa on sünnijärgne Eesti kodanik. Osundasite, et kodakondsuse omandamisel koheldakse

Õiguskantsleri Kantselei

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

abikaasasid ebavõrdselt, sest naisel on võimalik omandada kodakondsus abiellumise teel Eesti kodanikust mehega, aga vastupidine võimalus puudub. Leidsite, et selline olukord on vastuolus põhiseadusega ja diskrimineeriv meeste suhtes, kes on abielus olnud Eesti Vabariigi naissoost kodanikuga.

Eesti põhiseaduse § 8 lõike 1 alusel on igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Põhiseaduse § 8 lõike 5 kohaselt sätestatakse Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning kord kodakondsuse seadusega. Seega ei ole põhiseaduses määratletud naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimusi, vaid seadusandja võib vastavad tingimused kehtestada seadusega.

Põhiseaduse § 12 lg 1 näeb ette, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Nimetatud sättes sisaldub diskrimineerimise keeld isiku soo tõttu.

Kodakondsuse omandamise tingimused on määratletud kodakondsuse seaduses (KodS). Riigikogu võttis kehtiva kodakondsuse seaduse vastu 19.01.1995, see jõustus 01.04.1995. Tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks on loetletud KodS §-s 6. Kehtiv kodakondsuse seadus ei näe ette võimalust omandada Eesti kodakondsust naturalisatsiooni korras seoses abiellumisega, samuti ei erista seadus selles osas nais- ega meessoost abikaasasid.

Pärast Eesti Vabariigi taasiseseisvumist võttis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 vastu otsuse 1938. aasta kodakondsuse seaduse rakendamise kohta.¹ Selle kohaselt otsustati rakendada Eesti Vabariigi „Kodakondsuse seadus“ 1940. aasta 16. juunil kehtinud redaktsioonis (otsuse p 1). Otsuse punkti 2 alusel loeti Eesti Vabariigi kodanikuks isikud, kes said Eesti kodanikuks sündimisega, vastavalt „Kodakondsuse seaduse“ §-le 3 või omandasid selle enne kõnealuse otsuse vastuvõtmist vastavalt „Kodakondsuse seaduse“ §-dele 4 ja 5.

Tollase „Kodakondsuse seaduse“ § 4 p 1 sätestas, et Eesti kodakondsuse omandavad välismaalastest naisisikud abiellumisel Eesti kodanikuga. Seega oli tollase kodakondsuse seaduse alusel võimalik naistel omandada naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsus abiellumisel Eesti kodanikust mehega.

Seega eristas tollane kodakondsuse alane regulatsioon tõepoolest naisi ja mehi Eesti kodanikuks saamisel soost lähtuvalt. Tänapäevaste kodakondsuse omandamise põhimõtetega sellelaadne eristamine kooskõlas tõesti ei ole. Sellest tulenevalt nägi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsuse punkt 10 ette, et otsustati mitte rakendada 1938. aasta kodakondsuse seaduse § 4 punkte 1 ja 2 alates kõnealuse otsuse vastuvõtmisest. Vastavalt õigusliku järjepidevuse põhimõttele ning Ülemnõukogu otsuse punktile 2 loeti Eesti taasiseseisvumisel Eesti kodanikeks aga ainult need isikud, kes olid selle omandanud sündimisega, vastavalt „Kodakondsuse seaduse“ §-le 3 või omandasid selle enne kõnealuse otsuse vastuvõtmist vastavalt „Kodakondsuse seaduse“ §-dele 4 ja 5.

Nagu eelpool märgitud, ei näe kehtiv kodakondsuse seadus ette võimalust omandada Eesti kodakondsust seoses abiellumisega Eesti kodanikuga ega erista kodakondsuse taotlemise tingimuste osas naisi ega mehi.

¹ RT 1992, 7, 109.

Eeltoodust tulenevalt ei ole ma tuvastanud kehtiva kodakondsuse seaduse vastuolu põhiseaduses toodud soolise diskrimineerimise keelu põhimõttega.

Selgitan, et käesoleval ajal on Teil võimalik taotleda Eesti kodakondsust, kui olete täitnud KodS §-s 6 sätestatud tingimused. Kui Teil tekib küsimusi mõne nimetatud tingimuse kohaldamise osas, on Teil võimalik pöörduda selgituste saamiseks Politsei- ja Piirivalveameti poole. Mulle on kinnitatud, et Politsei- ja Piirivalveameti töötajad selgitavad põhjalikult kõigile pöördujatele võimalusi Eesti kodakondsuse omandamiseks. Kui leiate, et kehtivas kodakondsuse seaduses sätestatud tingimuste kohaldamise puhul esineb vastuolu põhiseadusega, siis on Teil võimalik pöörduda minu poole uue avaldusega antud sätte põhiseadusega kooskõla kontrollimiseks.

II Riigilõivuseaduse kooskõla põhiseadusega

Teiseks tõstatasite küsimuse, et välismaalasi koheldakse ebavõrdselt riigilõivu tasumisel isikut tõendavate dokumentide taotlemisel. Nimelt on riigilõivuseadusega kehtestatud erinevad riigilõivumäärad isikutunnistuse ning välismaalasele elamisloakaardi väljaandmisele. Avalduses tõite esile asjakohaste sätetena riigilõivuseaduse (RLS) § 257² lg 1, § 257² lg 2, § 257² lg 9 ja § 257² lg 10.

Märkisite, et on väga raske uskuda, et sama funktsiooniga kaardil on nii suur hinnavahe ja selline erisus oleks põhjendatav. Leidsite, et kirjeldatud olukorda võib nimetada ebavõrdseks kohtlemiseks välismaalaste suhtes, kes elavad Eestis alaliselt ning see paneb ennast tundma teisesordi inimestena.

Seetõttu analüüsin järgnevalt, kas riigilõivuseaduse antud sätted on kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikes 1 toodud võrdsuspõhiõigusega.

Riigikohus on sedastanud, et „võrdsuspõhiõigus tuleneb põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud sätte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.”² Riigikohus on asunud seisukohale, et PS § 12 lõikes 1 sisalduv võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel; ühtlasi peab piirang olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.³

RLS § 257² lõike 1 kohaselt tasutakse isikutunnistuse väljaandmise taotluse läbivaatamise eest riigilõivu 24,28 eurot ja välisesinduses 25 eurot.

RLS § 257² lg 2 näeb ette, et elamisloakaardi väljaandmise taotluse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 30,67 eurot ja välisesinduses 35 eurot.

RLS § 257² lõike 9 kohaselt tasutakse isikutunnistuse väljaandmise taotluse läbivaatamise eest koos biomeetriliste andmetega reisidokumendi väljaandmise taotluse läbivaatamisega riigilõivu 38,34 eurot ja välisesinduses 40 eurot.

² RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

³ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31, 35.

RLS § 257² lõike 10 alusel tasutakse elamisloakaardi väljaandmise taotluse läbivaatamise eest koos biomeetriliste andmetega reisidokumendi väljaandmise taotluse läbivaatamisega riigilõivu 63,91 eurot.

Nimetatud riigilõivumäärad kehtestati isikut tõendavate dokumentide seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega.⁴ Antud eelnõu seletuskirjas on toodud esile järgmised põhjendused isikutunnistuse ning elamisloakaardi väljaandmisega seonduvate riigilõivumäärade eristamiseks: „EL [Euroopa Liidu – *täpsustus lisatud*] õigusest tuleneb kohustus hakata välismaalastele välja andma üksnes kaardi vormis elamisluba, millele tuleb kanda ka kaardi kasutaja sõrmejäljekujutised. Isikutunnistuste osas sellist kohustust ei ole. Elamisloakaardil sõrmejäljebiomeetria rakendamiseks peab riik tegema täiendavaid kulutusi, mis tingivad elamisloakaardi väljaandmise olulised suuremad kulud (võrrelduna ilma sõrmejäljebiomeetria isikutunnistuste väljaandmisega). Kulude oluline erinevus võimaldab kehtestada isikutunnistustele ja elamisloakaartidele erineva riigilõivumäära.“⁵

Seletuskirjas on toodud esile, et seadusemuudatuse eesmärgiks oli sätestada Eesti õiguses Euroopa Liidu ühtse vormiga elamisloakaardi kasutusele võtmine kolmanda riigi kodanike jaoks. Elamisloakaardi kui eraldiseisva dokumendi rakendamine on Eestile kohustuslik. Euroopa Liidu Nõukogu 18.04.2008 määrus nr 380/2008 näeb ette, et kolmanda riigi kodanike elamisload antakse välja üksnes kaardi vormis eraldi dokumendina, millele kantakse ka biomeetrilised andmed – näokujutis ja kaks sõrmejäljekujutist, mis salvestatakse kontaktivabale kiibile. Varasemalt oli välismaalase kohustuslikuks ja elamisloa olemasolu tõendavaks dokumendiks isikutunnistus. Siseministerium kaalus lahendust, mille kohaselt oleks säilitatud välismaalasele senise isikutunnistuse väljaandmine, mis oleks võimaldanud digitaalset isikutuvastamist ja allkirjastamist, andes välismaalasele lisaks välja elamisloakaardi. Mõlemad dokumendid oleksid välismaalasele olnud kohustuslikud. Siseministerium pidas sellist lahendust ebamõistlikuks, sest see oleks osutunud oluliselt kulukamaks ja isikule ebamugavamaks. Otstarbekamaks lahenduseks oli anda elamisloakaart ja isikutunnistus välja ühe dokumendina, mistõttu sisaldab Eesti Vabariigi poolt väljaantav elamisloakaart lisaks biomeetrilisi andmeid sisaldavale kontaktivabale kiibile ka elektroonilistes keskkondades isiku tuvastamise ja allkirja andmise funktsionaalsust sarnaselt isikutunnistusele.

Sellest nähtub, et isikutunnistuse ning elamisloakaardi väljaandmise erinev riigilõivumäär on tingitud nende väljaandmisega seonduvate kulutuste erinevusest. Elamisloakaardile on vajalik kanda erinevalt isikutunnistusest ka sõrmejälgede biomeetrilised andmed. Euroopa Nõukogu määruse 380/2008 art 1 lg 5 näeb ette, et ühtne elamisloavorm hõlmab andmekandjat, mis sisaldab kasutaja näokujutist ja tema kahte sõrmejäljekujutist koostalitlusvõimelises vormingus (määruse 1030/2002 art 4a).⁶ Seega on erinevate riigilõivumäärade kehtestamisel mõistlik põhjendus. Seletuskirjas on selgitatud, et riigilõivumäärade kehtestamisel on lähtutud dokumentide väljaandmisega kaasnevatest tegelikest kulutustest. Kuigi seletuskirjas ei ole toodud esile täpseid arvestusi, puudub mul alus pidada erinevust riigilõivude osas ebaproportsionaalseks. Samuti nähtub seletuskirjast, et Siseministerium kaalus seaduse muutmise algatamisel erinevaid

⁴ Avaldatud RT I 09.12.2010, vastu võetud 25.11.2010, jõustunud 01.01.2011.

⁵ Seletuskiri „Isikut tõendavate dokumentide seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse“ eelnõu juurde, 847 SE I, lk 9. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

⁶ Määruse 380/2008 preambulis on selgitatud, et on oluline, et ühtne elamisloavorm sisaldaks kogu vajalikku teavet ja vastaks väga kõrgetele tehnilistele nõudmistele, eriti järeletegemist ja võltsimist välistavate kaitsemeetmete osas. See aitab ennetada ebaseaduslikku sisserännet ja ebaseaduslikku riigis elamist ning nende vastu võidelda (põhjenduspunkt 2); biomeetriliste tunnuste kasutuselevõtmine on tähtis samm nende uute elementide kasutamise suunas, mis loovad usaldusväärsema seose elamisloa ja selle omaniku vahel, aidates nii märkimisväärselt kaasa sellele, et oleks tagatud kaitse elamisloa kuritahtliku kasutamise vastu (põhjenduspunkt 3).

lahendusi, kuid pidas otstarbekamaks ja inimeste jaoks kasutajasõbralikumaks isikutunnistuse ja elamisloakaardi ühendamist.

Eeltoodust tulenevalt ei tuvastanud ma kõnealuste riigilõivuseaduse sätete vastuolu põhiseaduse § 12 lõikes 1 toodud võrdsuspõhiõigusega.

Täna Teid veelkord minu poole pöördumise eest. Loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks õigusliku olukorra mõistmisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Kristiina Albi 693 8442;
e-post: kristiina.albi@oiguskantsler.ee