



Õiguskantsler

Hr Jüri Ratas  
aseesimees  
Riigikogu  
riigikogu@riigikogu.ee

Teie 06.06.2013 nr 2-3/12-129

Meie 17.06.2013 nr 10-2/130773/1302755

## Vastus kirjalikule küsimusele

Austatud härra Ratas

Tänan Teid, et edastasite Riigikogu liikme hr Jevgeni Ossinovski kirjaliku küsimuse isiku Eesti kodakondsusest loobunuks lugemise kohta.

### I Esitatud küsimused

Oma pöördumises palus Riigikogu liige vastust järgmistele küsimustele.

1. Mil määral tohib riik esitada isikutele nõudeid, mille täitmine on isikust mittesõltuvatel põhjustel võimatu?
2. Kuidas hindate kodakondsuse seaduse regulatsiooni, mis ei anna PPA-le kaalutusõigust kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluses?
3. Mil viisil on kirjeldatud kaasus kooskõlas lapse õiguste kaitse normidega?
4. Kas nimetatud kaasuses on riigipoolne tegevus kooskõlas põhiseaduse § 10 sätestatud sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetega?

### II Õiguskantsleri vastused

Seoses esitatud küsimustega pean vajalikuks esmalt selgitada Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele vastamise ulatust.

Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse esitamisega seonduvat reguleerivad Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse (RKKTS) §-d 147–148. RKKTS § 147 lõike 1 järgi võib kirjaliku küsimuse esitada õiguskantslerile tema võimkonda kuuluva üksikküsimuse kohta teabe saamiseks. RKKTS § 147 lg 2 lause 1 järgi peab küsimus olema lühike ning võimaldama lühikest vastust. RKKTS § 148 kohaselt vastab küsimuse adressaat küsimusele kirjalikult 10 tööpäeva jooksul selle edastamisest arvates.

Olen varasemalt märkinud, et kirjaliku küsimuse instituudi raames on põhjendatud õiguskantslerile esmajoonel selliste küsimuste esitamine, mis seonduvad otseselt õiguskantsleri

Õiguskantsleri Kantselei

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

tegevusega ning puudutavad selgituste küsimist läbiviidud või alustatud menetluste kohta. See ei ole üldjuhul samastatav abstraktsete selgituste andmisega õigustloovate aktide põhiseadusega kooskõla või avaliku võimu tegevuse õiguspärasuse kohta. Juhin tähelepanu, et nii õigusnormide põhiseaduspärasuse kui ka *ombudsmanni* menetluse raames haldusaktide ja toimingute kiiranalüüs, mida eeldaks seaduses sätestatud kohustus anda vastus kirjalikule küsimusele 10 tööpäeva jooksul, ei võimalda üldjuhul selgitada välja kõiki asja lahendamiseks vajalikke asjaolusid ega kuulata ära akti ettevalmistaja, vastuvõtja või rakendaja seisukohti. Selgitan, et Riigikogu liikmetel on võimalik lisaks Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses toodud alustele pöörduda õiguskantsleri poole üldises korras.

Sellest tulenevalt on mul võimalik vastata Riigikogu liikme Jevgeni Ossinovski küsimustele vaid eelpool kirjeldatud ulatuses.

**1.** Riigikogu liikme esimene küsimus puudutab isiku naturalisatsiooni korras omandatud Eesti kodakondsuse kaotamist puudutavaid tingimusi. Vastavate tingimuste põhjendatuse hindamisel on vajalik kontrollida, kas sellega riivatakse isiku põhiõigusi või õiguse üldpõhimõtteid.

Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseadusest ei tulene subjektiivset õigust omandada Eesti kodakondsust naturalisatsiooni teel. Riigikohus sedastas, 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.”<sup>1</sup> Seega on Riigikohus leidnud, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamine ei ole põhiõigus, vaid privileeg, mille andmise tingimuste sätestamisel on riigil suur otsustusruum.<sup>2</sup> Riigikohus on ühe peamise põhiõigusena, mida seadusandja kodakondsuse reguleerimisel peab arvestama, toonud esile võrdsuspõhiõiguse.<sup>3</sup> Lisaks võivad asjakohased olla põhiõigus korraldusele ja menetlusele ning erinevad õiguse üldpõhimõtted, millega tuleb arvestada ka kodakondsuse saamise või kaotamise kriteeriumite kehtestamisel.

Kahjuks ei ole mul võimalik üldistada, mil määral on lubatav isikule esitada nõudmisi, mille täitmine ei ole temast sõltumatutel põhjustel võimalik. Nimetatud asjaolu tuleb regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel võtta ühe aspektina arvesse. Näiteks on Riigikohus võrdsuspõhiõiguse riive kontrollimisel määratlenud, et kui isiku erinev kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, tuleb üldjuhul riive õigustuseks esitada kaalukamad põhjendused.<sup>4</sup> Leian, et on asjakohane küsida ka selle järele, kas isik nägi või oleks pidanud nägema oma käitumise või tegevuse tagajärgi ette. Seega tuleb antud asjaolu, et isikul endal ei ole võimalik teatud õiguslikke tagajärgi mõjutada, võtta arvesse konkreetse regulatsiooni põhiseaduspärasusele hinnangu andmisel.

**2.** Kodakondsuse seaduse (KodS) § 1 lg 2 sätestab, et Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses. KodS § 29 kohaselt loetakse isik Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse kaotanuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks.

<sup>1</sup> RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 18.

<sup>2</sup> RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 28.

<sup>3</sup> RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 18.

<sup>4</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 32.

Vastavalt põhiseaduse (PS) § 8 lõikele 1 on igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. PS § 8 lg 3 sätestab imperatiivselt, et kellelki ei tohi võtta sünniga omandatud Eesti kodakondsust. PS § 8 lõike 5 kohaselt sätestab kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra kodakondsuse seadus.

Olen varasemalt asunud seisukohale, et PS § 8 ei reguleeri olukorda, kui inimesel on mitu kodakondsust. PS § 8 ei sätesta mitmekordse kodakondsuse keeldu, kuid sätestab garantiid, mille kohaselt ei või kellelki võtta sünnijärgset kodakondsust. Seega on seadusandjal õigus reguleerida topeltkodakondsust puudutavaid küsimusi, arvestades PS §-s 8 sätestatud sünnijärgse kodakondsuse garantiid. Kõnealune garantiid ei laiene aga naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikute suhtes.<sup>5</sup>

Arvestades asjaolu, et kodakondsuse seaduse kohaselt ei tohi Eesti kodanik kuuluda samaaegselt mõne muu riigi kodakondsusesse, siis on selle põhimõttega kooskõlas haldusorganile antud volitus topeltkodakondsusega isiku Eesti kodakondsusest vabastamiseks. Nagu märgitud, põhiseadusest tuleneb keeld sünniga omandatud Eesti kodakondsuse äravõtmiseks, kuid see ei laiene naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud isikute suhtes. Samuti on Riigikohus asunud seisukohale, et põhiseadusest ei tulene subjektiivset õigust Eesti kodakondsuse omandamiseks naturalisatsiooni korras ning seadusandjal on vastavate tingimuste määratlemisel lai otsustusruum. Seega on kodakondsuse seaduse regulatsioon, mis puudutab topeltkodakondsuse korral Eesti kodakondsuse kaotamist, iseenesest Eesti kodakondsuse omandamist puudutavate põhimõtete ja kooskõlas.

Märgin siiski, et minu menetluses on küsimus, kas halduspraktika, mille kohaselt loeb Vabariigi Valitsuse poolt määratud haldusorgan isiku kirjeldatud olukorras Eesti kodakondsuse kaotanuks vastavalt KodS §-le 29, on õiguspärane. Selle raames on tõusetunud küsimus KodS § 28 lg 1 punkti 5 ning KodS § 29 kohaldamisala piiritlemisest. Nimelt sätestab KodS § 28 lg 1 p 5, et Eesti kodakondsus võetakse ära Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kes on mõne muu riigi kodakondsuses, kuid ei ole vabastatud Eesti kodakondsusest. KodS § 29 räägib isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemisest seoses teise riigi kodakondsuse vastuvõtmisega või Eesti kodakondsusest loobumisega muu riigi kodakondsuse kasuks. See tähendab, et kodakondsuse seadus eristab kodakondsuse äravõtmist ning kodakondsuse kaotanuks ja kodakondsusest loobunuks lugemist, kui isikul on teise riigi kodakondsus. Teadaolevalt on halduspraktikas kohaldatud Riigikogu liikme pöördumises kirjeldatud juhtudel KodS § 29 alusel Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemist; siseministri vastuse kohaselt pole praktikas KodS § 28 lg 1 punkti 5 kordagi kohaldatud.<sup>6</sup>

**3.** Nagu eelpool märgitud, ei ole vastuses Riigikogu liikme kirjalikule küsimusele võimalik anda ammendavat hinnangut selle kohta, kas teatud õiguslik regulatsioon on põhiseadusega kooskõlas või haldusorgani tegevus üksikjuhul õiguspärane. Seetõttu pean võimalikuks käesolevas vastuses tuua esile vaid üldised kaalutlused, mis kõnealuse regulatsiooni põhiseaduspärasuse hindamisel võivad tähtsust omada.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 3(1) sedastab üldise põhimõtte, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeasutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste

<sup>5</sup> Märgukiri siseministrile 23.07.2008, nr 6-1/080515/00805182, kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_margukiri\\_sunniga\\_saadus\\_kodakondsuses\\_t\\_loobumine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_sunniga_saadus_kodakondsuses_t_loobumine.pdf).

<sup>6</sup> Siseministri 22.02.2013 kiri nr 11-1/100-3, p 3.3.

õiguste rahvusvahelise pakti<sup>7</sup> art 24 lõike 3 järgi on igal lapsel õigus kodakondsusele. ÜRO lapse õiguste konventsiooni<sup>8</sup> art 7 lõike 1 alusel tuleb laps registreerida kohe pärast sündi ning sünnihetkest peale on tal õigus nimele, õigus omandada kodakondsus ja võimaluse piires ka õigus tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud. Vastavalt sama sätte teisele lõikele tagavad osalisriigid nende õiguste ellurakendamise kooskõlas oma siseriiklike seaduste ja kohustustega, mis tulenevad selle valdkonna asjakohastest rahvusvahelistest dokumentidest, eriti kui vastasel juhul jääks laps kodakondsuseta. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on seega taunitav ennekõike olukord, kus laps on üldse kodakondsuseta.

KodS § 13 lõikes 4 on toodud õiguslik alus naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse taotlemiseks lapsele, kelle vanemad on kodakondsuseta isikud. Riigikogu liikme kirjalikus küsimuses kirjeldatud juhul omandas laps Eesti kodakondsuse antud sätte alusel, kuid pärast Eesti kodakondsuse saamist isa taotlusel ka teise riigi kodakondsuse. Seega ei oleks tema puhul Eesti kodakondsuse kaotamise tulemusena tegemist kodakondsuseta isikuga.

On siiski küsitav, kas kirjeldatud olukorras lapselt Eesti kodakondsuse äravõtmine on kooskõlas lapse parimate huvidega, kui nii vanemad kui laps soovivad tegelikkuses Eesti kodakondsust säilitada ning taotleda vabastamist välisriigi kodakondsusest, kuid välisriigi seaduste kohaselt ei ole alaealist last selle riigi kodakondsusest võimalik vabastada. See tähendab, et tulevikus peaks see laps täisealiseks saades asuma uuesti Eesti kodakondsust taotlema, kuid vahepealsel ajal saab elada riigis vaid elamisloa alusel. Rahvusvahelise õiguse kohaselt sisustatakse kodakondsust inimese ja riigi vahelise tegeliku ja efektiivse sideme olemasolu kaudu. See eeldab tugevate faktiliste sidemete olemasolu kodakondsusjärgse riigiga. Selle hindamisel võivad tähendust omada erinevad asjaolud ning igal konkreetsel juhul võivad need omada erinevat tähendust. Väga oluliseks näitajaks on isiku elukoht, lisaks aga ka sellised asjaolud, nagu seotus riigiga inimese huvide, perekondlike sidemete, ühiskondlikus elus osalemise kaudu ning inimese enda poolt ülesnäidatav seotus konkreetse riigiga.<sup>9</sup> Topeltkodakondsuse vältimise peamiseks põhjuseks on lojaalsuskonflikti tekkimise oht (nt kaitseväekohustus, konsulaarkaitse), mida laste puhul sisuliselt ei esine. Vastupidi, Eesti kodakondsuse omamise kaudu on võimalik riigil kuuluvustunde kaudu aidata kaasa lastest lojaalsete kodanike kujunemisele. Seetõttu võib küsida selle järele, kas lastel peaks kirjeldatud olukorras olema võimalik säilitada Eesti kodakondsust, arvestades õiguslikku võimatust teise riigi kodakondsusest vabastamiseks, kuni täisealiseks saamiseni, kui tal on võimalik ise astuda samme välisriigi kodakondsusest loobumiseks. Lisan, et siiski ei saa täielikult mööda vaadata asjaolust, et seaduslikul esindajal lasub vastutus lapse õiguslikku staatust puudutavate küsimuste korraldamisel; iseäranis kodakondsuse taotlemine on olulise õigusliku tähendusega küsimus. Seetõttu võib eeldada, et sellise valiku tegemisel näidatakse üles hoolsust, et selgitada välja kodakondsuse taotlemisega kaasnevad võimalikud õiguslikud tagajärjed.

Nagu eelpool märgitud, on riigil lai otsustusruum kodakondsuse tingimuste määratlemisel. Seetõttu on soovitatav, et kõnealuse küsimuse lahendamise võimalusi arutaks Riigikogu, sest pean küsitavaks, kas antud kaasust on võimalik praeguse õiguspraktika raames lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse raames.

<sup>7</sup> Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.09.1991 otsus rahvusvahelise lepinguga ühinemise kohta, jõustumine 21.01.1992, avaldatud RT II 1994, 10, 11.

<sup>8</sup> Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.09.1991 otsus rahvusvahelise lepinguga ühinemise kohta, jõustumine 20.11.1991, avaldatud RT II 1996, 16, 56.

<sup>9</sup> Nottebohm case (*second phase*), Rahvusvahelise Kohtu 06.04.1955 otsus, ICJ Reports 1995, lk 22-24.

4. Eelpool esitatud vastustes olen toonud esile, missuguste põhiõiguste riivetega võib kõnealusel juhul tegemist olla ning missuguseid asjaolusid tuleks seejuures hinnata. Samuti märkisin, et Riigikogu liikme kirjaliku küsimuse formaati arvestades ei ole võimalik anda ammendavat hinnangut regulatsiooni põhiseaduspärasusele. Seetõttu ei ole mul võimalik kõnealusele küsimusele täiendavalt vastata.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder