



Õiguskantsler

Teie 08.05.2018 nr

Meie 11.06.2018 nr 6-1/180688/1802653

Kodakondsuse taotlemine

Austatud []

Palusite õiguskantsleri hinnangut olukorrale, kus Süüria kodanikul ei ole võimalik taotleda Eesti kodakondsust, sest teda ei vabastata teise riigi kodakondsusest. Kodakondsust sooviv isik lahkus päritoluriigist seal puhkenud sõja tõttu, sai Eesti elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks ning on praeguseks omandanud pikaajalise elaniku elamisloa.

Rahvusvahelise õiguse normide kohaselt on igal riigil põhimõtteliselt õigus otsustada, kes on selle riigi kodanikud.¹ [Põhiseaduse](#) § 8 lg 5 kohaselt sätestab Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra kodakondsuse seadus. Põhiseadus ei näe ette põhiõigust omandada kodakondsus naturalisatsiooni teel. Seetõttu on seadusandjal avar kaalutlusruum kodakondsuse omandamise tingimuste määramisel, kuid mõistagi tuleb arvestada muude põhiõigustega, sh võrdsuspõhiõigusega.²

Põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist siis, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt. Võrdsuspõhiõigust võib piirata, kui selleks on asjakohane põhjus ning riive on proportsionaalne.³

[Kodakondsuse seaduse](#) (KodS) § 1 lg 2 sätestab, et Eesti kodanik ei või olla samal ajal mõne muu riigi kodakondsuses, arvestades sama seaduse §-s 3 sätestatud erisusi. KodS § 3 lg 2 järgi ei kohaldata Eesti kodakondsust saada või taastada sooviva isiku suhtes senisest kodakondsusest vabastamise nõuet, kui isik on saanud Eesti Vabariigilt või muult Euroopa Liidu liikmesriigilt rahvusvahelise kaitse, olukord tema päritoluriigis ei ole oluliselt muutunud ning ta ei saa seetõttu senisest kodakondsusest lahkuda.

KodS § 3 lg 2 erisus kehtestati sellepärast, et rahvusvahelise kaitse saanud isikud võivad sattuda olukorda, kus kodakondsusjärgse riigi kodakondsusest loobuda võib olla ohtlik, võimatu või ebamõistlikult keeruline.⁴

¹ B. Aaviksoo jt. [Kommentaarid §-le 8](#). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2017, p 8.

² RKÜKo 03.01.2008, nr [3-3-1-101-06](#), p 18.

³ RKÜKo 07.06.2011, nr [3-4-1-12-10](#), p-d 31, 35, 36.

⁴ Kodakondsuse seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seadus, [737 SE](#), seletuskiri, lk 3.

[Pagulasseisundi konventsiooni](#) art 34 sätestab, et osalisriik aitab nii palju kui võimalik pagulasel kohaneda ja naturaliseeruda. Riik võtab meetmeid, et naturalisatsioonimenetlust kiirendada ja võimaluse korral vähendada menetluskulu.

Rahvusvahelise õiguse kohaselt määratletakse kodakondsust inimese ja riigi vahelise tegeliku ja mõjusa seose kaudu.⁵ Rahvusvahelise kaitse andmine tähendab, et kodakondsusriik ei saa või ei suuda isikut kaitsta ning tema õiguslik side riigiga katkeb. Seega on rahvusvahelise kaitse saanud inimene teistsuguses olukorras kui paljud teised, kellel on keeruline kodakondsusest loobuda.

[Inimõiguste ülddeklaratsiooni](#) art 15 lg 2 sätestab, et kellelki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta. Õiguskirjanduses on avaldatud arvamust, et see põhimõte on omandanud rahvusvahelise tavaõiguse staatuse.⁶ Samas seotakse kodakondsusest loobumise õigus sageli konkreetsete piirangutega (nt sõjaväekohustuse täitmine vms).⁷ [Euroopa kodakondsuse konventsiooni](#) art 16 näeb ette, et riik ei sea kodakondsuse omandamise tingimuseks teisest kodakondsusest vabastamist, kui see on võimatu või seda ei saa mõistlikult nõuda. Eesti ei ole selle konventsiooniga ühinenud. Konventsiooni seletuskirjas on märgitud, et näiteks pagulastelt ei tohiks kodakondsusest vabastamiseks nõuda päritoluriiki naasmist ega diplomaatilise või konsulaarabi taotlemist.⁸ Niisugust nõuet toetavad eespool viidatud erisused pagulaste õiguslikus staatuses ning seda põhimõtet on järgitud ka Eesti seadustes. Samas on küsitav, kas kõnealuse sättega kaasneb konventsiooniga mitteühinenud riikidele rahvusvahelise tavaõiguse järgi kaugemale ulatuvaid kohustusi.⁹

Siseministerium selgitas, et halduspraktikas on tulnud ette sarnaseid juhtumeid, kus inimesel oli keeruline eelmisest kodakondsusest loobuda. Siseministerium ning Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) on niisugusel juhul teinud koostööd Välisministeriumiga, et saada infot riigi seaduste ja halduspraktika kohta. Samuti on PPA inimese nõusolekul küsinud ise infot konkreetse riigi pädevast ametiasutusest. Kuigi selline protsess on aeganõudev, on mõnel juhul õnnestunud inimesele Eesti kodakondsus anda ning saada kinnitus teisest kodakondsusest vabastamise kohta.

Võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise suhtes tekib kahtlus siiski juhul, kui isik on samaväärses olukorras, nagu on rahvusvahelist kaitset saama õigustatud isik. Statistika kohaselt rahuldati 2017. aasta IV kvartalis 91 protsenti Süüria kodanike rahvusvahelise kaitse taotlustest.¹⁰ Ka siis, kui isik on tulnud riiki muul seaduslikul alusel (nt talle antakse elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks), võib riiki elama asumise põhjus olla päritoluriigis valitsev olukord, mis võib anda aluse tunnistada ta rahvusvahelist kaitset vajavaks isikuks. Samuti võib selline alus tekkida teises riigis elamise ajal.¹¹ Kui päritoluriigis valitseva olukorra (nt rahvusvaheline või riigisisene relvakonflikt) tõttu on tsiviilisikute elu ohus, ei pruugi seal toimida tavapärane halduskorraldus.

⁵ [Nottebohm case \(second phase\)](#), Rahvusvahelise Kohtu 06.04.1955 otsus, ICJ Reports 1995, lk 22–24.

⁶ B. Aaviksoo. Riigi otsustusõiguse ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. – Tartu Ülikooli Kirjastus, 2013, lk 166.

⁷ Samas, lk 166–167.

⁸ [Seletuskiri](#), p 99. Vt ka [Kodakondsus ja kodakondsusetus](#). Parlamendiliikmete käsiraamat nr 22, Inter-Parliamentary Union, UNHCR, lk 36.

⁹ Teiste riikide praktikast võib tuua positiivse näitena Hollandi (<https://ind.nl/en/Pages/Renouncing-your-current-nationality.aspx>), kus on kehtestatud nimekiri, milles loetletud riikide kodanikud ei pea loobuma oma eelmisest kodakondsusest, kuna see on faktiliselt võimatu (<https://ind.nl/Paginas/Landenlijst-behoud-nationaliteit.aspx>); samamoodi on Norras (<https://www.udi.no/en/word-definitions/release-from-previous-citizenship/>).

¹⁰ [Asylum Quaterly Report](#), Eurostat, 19.03.2018.

¹¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2011/95/EL](#) (13.12.2011), mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, art 5.

Kõiki neid asjaolusid tuleb arvestada, kui riik kohaldab haldusmenetluses kodakondsuse seadust. Kuna Teie kirjeldatud juhtum on erandlik, tuleb esmalt püüda leida sellele lahendus õigusaktide eesmärgipärase tõlgendamise teel. Inimene peaks esitama taotluse Eesti kodakondsuse saamiseks, näidates ära, mida ta on teinud senisest kodakondsusest loobumiseks. Ühtlasi tuleks avalduses ära märkida, kas taotleja on enda hinnangul samaväärses olukorras, nagu on rahvusvahelist kaitset vajav isik. Haldusorgan peab seejärel otsustama, kas kodakondsuse seaduses sätestatud erandit saab kohaldada analoogia alusel või tuleb korraldada eraldi menetlus, et hinnata, kas konkreetsel juhul on täidetud rahvusvahelise kaitse andmise tingimused.

Loodan, et nendest selgitustest on abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Siseministerium (ilma avaldaja andmeteta)

Kristiina Albi 693 8412
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee