



Õiguskantsler

Teie 18.03.2018 nr

Meie 24.04.2018 nr 6-1/180565/1801966

Pagulase õigus nime muuta

Austatud []

Tõdesite õiguskantslerile saadetud avalduses, et Eestis pagulase staatuse saanud inimesel ei ole võimalik oma nime muuta. Teie poole pöördunud pagulane esitas oma nime muutmiseks taotluse Tallinna Perekonnaseisuametile, kuid amet keeldus tema taotlust vastu võtmast.

Pagulase staatuse saanud isiku nime muutmise küsimuse võib lahendada õigusaktide tõlgendamise teel, seega ei ole alust vaidlustada nimeseaduse kooskõla põhiseadusega.

Nime muutmise õiguslik regulatsioon ning põhiõiguslikud aspektid

[Nimeseaduse](#) (NS) § 4 lg 2 sätestab, et välisriigi kodanikule ja ajutiselt Eestis viibivale välismaalasele, kes ei ole ühegi riigi kodanik, võib Eesti haldusorgan või kohus anda isikunime, välja arvatud sama seaduse 3. peatüki 2. jaos sätestatud juhtudel. Siseministri 12.12.2017 [määruse nr 45](#) „Isikule uue eesnime, perekonnanime või või isikunime andmise kord ja avalduse vorm“ § 2 näeb ette, et nime muutmist võib taotleda Eesti kodanik ja Eestis elamisloa alusel viibiv välismaalane, kes ei ole ühegi riigi kodanik. Nimeseaduse 3. peatüki 2. jaos on reguleeritud uue isikunime andmine isiku soovil.¹

Vabadus nime muuta kuulub põhiseaduse § 19 ja § 26 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni art 8 kaitsealasse.² See hõlmab nii perekonnaseisutoimingute tõttu (abiellumine, abielulahutus või lapsendamine) kui ka muudel põhjustel nime muutmist.³ Seejuures võivad pagulasel olla väga kaalukad põhjused nime muutmist taotleda. Kui pagulase staatus on antud tagakiusamise kartuse tõttu, võib nime muutmise aidata tagada isiku julgeoleku. Nime muutmise taotluse põhjendatust hinnatakse konkreetse menetluse käigus (NS § 16 jj).

¹ Nimeseaduse 3. peatüki 1. jaos reguleeritud toiminguid – uue perekonnanime andmine abielu sõlmimisel, perekonnanime taastamine abielu lahutamisel ja abielu kehtetuks tunnistamise korral, isikunime andmine lapsendamisel ja isikunime taastamine lapsendamise kehtetuks tunnistamise korral, uue isikunime andmine soo muutmise tõttu – võimaldatakse teha ka välisriigi kodanikel.

² RKPJKo 03.05.2001, nr [3-4-1-6-01](#), p 15.

³ Samas; EIKo 25.11.1994, [Stjerna vs Soome](#), 18131/91, p 38 jj.

Põhiseaduse § 9 lg 1 kohaselt kehtivad põhiseaduses loetletud kõigi ja igatüüpe õigused, vabadused ja kohustused nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele.

Välisriigi kodanike nime muutmise õigust piiratakse seoses riikide suveräänsuse austamise nõudega. Kui üks riik on kinnitanud isiku nime ning andnud välja sellekohased isikut tõendavad dokumendid, ei saa teine riik nõuda sellelt riigilt nende andmete muutmist või dokumentide kehtetuks tunnistamist. Erineva isikunimega dokumentide kasutamise võimalus võib tekitada isiku identiteedi suhtes segadust.

Pagulase õigusliku olukorra erisused

Pagulase õiguslik staatus erineb muul seaduslikul alusel riigis viibiva välismaalase staatusest. Pagulane on isik, kes – kartes põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast – viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või (kartuse tõttu) ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nende sündmuste tõttu viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või ei taha kartuse tõttu sinna tagasi pöörduda.⁴

Rahvusvahelise kaitse andmine tähendab, et kodakondsusjärgne riik ei suuda või ei taha isikut kaitsta. Seega ei ole pagulane enam oma kodakondsusjärgse riigi kaitse all. Rahvusvahelise õiguse kohaselt tunnustatakse kodakondsust, kui inimese ja talle kodakondsuse andnud riigi vahel on olemas tegelik ja efektiivne seos.⁵ Kui isikut tunnustatakse pagulasena, siis see side katkeb. Seetõttu loetakse pagulane faktiliselt kodakondsuseta isikuks.⁶

[Pagulasseisundi konventsiooni](#) art 7 lg 1 sätestab pagulase õigusliku seisundi kohta, et osalisriik kohtleb pagulast nagu välismaalast, välja arvatud juhul, kui konventsioon näeb ette soodsamad tingimused. Konventsioon määrab erinevate õiguste puhul erineva miinimumkaitse taseme – pagulasi tuleb kohelda võrdselt asukohariigi kodanikega või võib nende suhtes kohaldada välisriigi kodanike kohta kehtivaid tingimusi. Selles konventsioonis ei ole aga määratletud kõiki pagulaste kohta kehtivaid inim- ja põhiõigusi (tuleb arvestada, et konventsioon võeti vastu 1951. aastal; vt ka art 5). Seega tuleb konventsiooni sätete rakendamisel ühtaegu arvestada teiste inimõiguste lepingute ning põhiseadusega.

Nime muutmiseks ega muude isiklike õiguste teostamiseks ei saa pagulane pöörduda oma kodakondsusjärgse riigi poole. Pagulasseisundi konventsiooni art 12 lg 1 sätestab, et pagulase isikuseisundit määratledes juhindutakse tema elukohariigi seadustest, kuid selle puudumise korral asukohariigi seadustest. Ka [rahvusvahelise eraõiguse seaduse](#) (REÕS) § 11 lõikes 3 on sätestatud, et kui seda seadust tuleb kohaldada pagulaste suhtes, arvestatakse kodakondsuse asemel isiku elukohta. Kuigi REÕS sätestab kollisiooninormid, millest iseenesest ei tulene sisulisi õigusi, näitab see, et pagulaste õiguste määratlemisel tuleb lähtuda elukohariigi õigusest, sest neil puudub efektiivne side kodakondsusjärgse riigiga.

Samuti väljastatakse pagulasele Eesti isikut tõendavad dokumendid, mistõttu on ametiasutustel võimalik isiku nime muutmise Eestis dokumenteerida.⁷ Isegi kui pagulasel on välisriigi isikut

⁴ [Pagulasseisundi konventsiooni](#) art 1; [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 4 lg 1.

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

⁶ [The Refugee Convention, 1951. The travaux preparatoires analused with a commentary by Dr. Paul Weis](#), lk 64–65.

⁷ Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 31, § 34¹.

tõendav dokument, reguleeritakse tema õiguslikku staatust rahvusvahelise kaitse andnud riigi õigusest lähtudes ning seda tõendavad selles riigis välja antud dokumendid.

Pagulase nime muutmise õigust ei ole alust piirata ka sel põhjusel, et pagulase staatus ei pruugi kehtida elu lõpuni.

Pagulastele tuleb üldjuhul anda turvaline õiguslik staatus, sest rahvusvaheline kaitse peab isikule tagama kindlustunde.⁸ Varjupaigariigid peaksid pagulastele tagama võimaluse integreeruda ning soodustama kodakondsuse omandamist.⁹ Pagulasseisundi konventsiooni art 1(C) järgi ei kohaldata konventsiooni, kui isik

- (1) on vabatahtlikult võtnud uuesti vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitse;
- (2) olles kaotanud kodakondsuse, on selle vabatahtlikult uuesti omandanud;
- (3) on omandanud uue kodakondsuse ja on talle uue kodakondsuse andnud riigi kaitse all;
- (4) on vabatahtlikult naasnud riiki, kust ta oli lahkunud või kuhu ta ei saanud naasta tagakiusamiskartuse tõttu;
- (5) ei saa oma kodakondsusjärgse riigi kaitsest enam keelduda, sest pagulaseks tunnistamise põhjuseid enam ei ole;
- (6) võib kodakondsusetuna naasta oma asukohariiki, sest pagulaseks tunnistamise põhjuseid enam ei ole.

Seega võib isik konventsiooni alusel tagatavast kaitsest ise loobuda või võivad päritoluriigis tingimused muutuda. Päritoluriigis valitsevate tingimuste hindamise tulemusena võib konventsioonist tuleneva kaitse lugeda lõppenuks vaid juhul, kui sealne olukord on fundamentaalselt ning püsivalt muutunud, mitte ajutiselt paranenud. Arvesse tuleb võtta konkreetse pagulase kohtlemist ja päritoluriiki tagasipöördumist takistavaid asjaolusid ning põhjendatud juhtudel võimaldada tal pagulase staatus säilitada.¹⁰ Seejuures on päritoluriikides valitseva olukorra lahenemine üldjuhul pikaajaline protsess.¹¹

Kui isik naaseb kodakondsusjärgsesse riiki, võib ta seal taotleda uue nime tunnustamist või muutmist. Juhul kui ta Eestist lahkub ning tema siin viibimise alus kehtetuks tunnistatakse, tunnistatakse kehtetuks ka talle Eesti riigis väljastatud dokumendid. Seega peab inimene arvestama sellega, et tal tuleb päritoluriigis tingimuste muutumisel taotleda seal uue nime tunnustamist. Teoreetiline võimalus, et isikul on võimalik päritoluriiki naasta, ei saa kaaluda üles tema põhiõigust oma nime muuta.

Riigikohus on sedastanud, et õigusaktide sisustamisel tuleb eelistada tõlgendust, mis tagab põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse. Mitme tõlgendusvõimaluse puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas.¹²

Kuna ka pagulase staatuse saanud isikutele laieneb põhiõigus muuta oma nime ning pagulaste õiguslik olukord erineb teistest kolmandate riikide kodanike olukorrast (sest sisuliselt on nad

⁸ [Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status Under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees](#), UNHCR, Geneva, 2011, lk 27, p 135.

⁹ Pagulasseisundi konventsiooni art 34.

¹⁰ [Cessation of Status, No 69 \(XLIII\), 09.10.1992](#). Executive Committee 43rd session, Contained in United Nations General Assembly Document No. 12A(A/47/12/Add.1), Executive Committee of the High Commissioner's Programme; [General Conclusion on International Protection, No 65 \(XLII\), 11.10.1991](#), Executive Committee of the High Commissioner's Programme.

¹¹ [UNHCR, Global Trends, Forced Displacement in 2015](#), lk 20.

¹² RKPJKo 08.03.2011, nr [3-4-1-11-10](#), p 72; RKÜKo 22.02.2005, nr [3-2-1-73-04](#), p 36.

samasuguses olukorras nagu kodakondsuseta isikud), on võimalik nimeseadust tõlgendada kooskõlas põhiseaduse ja rahvusvaheliste lepingutega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia (ilma avaldaja andmeteta): Siseministeerium
Tallinna Perekonnaseisuamet