

KODAKONDSUSETUSE SUUNIS NR. 1

„Kodakondsuseta isiku” määratlus 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artikli 1 lõigus 1

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) on koostanud käesoleva suunise vastavalt talle antud mandaadiga võetud ülesannetele käsitleda kodakondsusetuse küsimust. Need ülesanded olid algselt piiratud kodakondsuseta isikutega, kes olid pagulased, nagu sätestati UNHCRi põhikirja jaotises 6 (A) (II) ja 1951. aasta pagulaste seisundi konventsiooni artikli 1 (A) lõikes 2. 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artiklites 11 ja 20 toodud ülesannete täitmiseks laiendati ÜRO Peaassamblee 1974. aasta resolutsiooniga 3274 (XXIX) ja 1967. aasta resolutsiooniga 31/36 UNHCRi mandaati nii, et see hõlmas ka isikud, kelle suhtes kohaldati nimetatud konventsiooni tingimusi. Ametile tehti ülesandeks tegeleda kodakondsuseta isikute üldiste küsimusega UNHCRi täitevkomitee järeldusega nr 78, mis kiideti heaks Peaassamblee 1995. aasta resolutsiooniga 50/152. Selle tagajärjel kiitis Peaassamblee oma 2006. aasta resolutsiooniga 61/137 heaks Täitevkomitee järelduse nr 106, milles tuakse ära UNHCRi neli laialdast vastutusvaldkonda: kodakondsusetuse tuvastamine, tõkestamine ja vähendamine ning kodakondsuseta isikute kaitse.

Käesolev suunis on koostatud rea ekspertarvamuste põhjal, mis anti seoses 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni 50. aastapäeva tähistamisega ja toetub muuhulgas 2010. aasta mais Itaalias Pratos toimunud rahvusvahelises õiguses kodakondsuseta isikute mõiste teemal toimunud ekspertkohtumise koondjäreldestele. Käesolevat suunist tuleb lugeda üheskoos koostamisel olevate kodakondsuseta isikute määramise korra suunisega ja riigi tasandil kodakondsuseta isikute seisundi suunisega. UNHCR avaldab need suunised peatselt kodakondsusetuse käsiraamatus.

Käesoleva suunise eesmärgiks on anda valitsustele, valitsusvälistele organisatsioonidele, juristidele, otsustajatele ja kohtuorganitele ning UNHCRi personalile ja ÜRO teistele kodakondsusetusega tegelevatele ametitele tõlgendav õiguslik juhised.

I. SISSEJUHATUS

a) Ülevaade

1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon (1954. aasta konventsioon) on ainuke rahvusvaheline leping konkreetse eesmärgiga reguleerida kodakondsuseta isikute kohtlemise taset¹ ja on ülioluline selle haavatava rühma kaitsmisel.

¹ 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioon seab eesmärgiks tõkestada kodakondsusetust põhiliselt kaitsemeetmete sisseviimisega siseriiklikesse seadustesse, mistõttu see nähtus aja jooksul väheneb. 1930. aasta eriprotokoll kodakondsusetuse kohta, mis jõustus 2004. aastal, ei käsitle kohtlemistaset, vaid eelmise kodakondsusjärgse riigi erikohustusi. Sellel protokollil on väga vähe osalisriike.

2. 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 2 määratletakse kodakondsuseta isikut järgmiselt:

“Konventsioonis tähendab mõiste „kodakondsuseta isik” isikut, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks.”

Konventsioon ei näe ette erandeid artikli 1 lõike 1 kohaldamisel ja seetõttu on see määratlus siduv kõikidele konventsiooni osalisriikidele. Lisaks sellele on Rahvusvahelise Õiguse Komitee leidnud, et artikli 1 lõikes 1 toodud määratlus on rahvusvahelise tavaõiguse osa². Käesolevas suunises ei käsitleta 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõiget 2, milles sätestatakse asjaolud, millal konventsiooni ei kohaldata isikute suhtes, keda määratletakse kodakondsuseta isikutena.

3. Riikide poolt kehtestatud korda, millega määratakse, kas isik kvalifitseerub kodakondsuseta isikuks artikli 1 lõike 1 tähenduses, käsitletakse eraldi suunises, samas kui käesolev suunis keskendub määratluse põhikriteeriumitele, välja arvatud juhul kui käesolevas suunises viidatakse korda käsitlevale suunisele³. Kodakondsuseta isikute õigusi ja kohustusi käsitletakse eraldi suunistes⁴.

4. Käesoleva suunise eesmärk on abistada riike, UNHCRi ja teisi asjaomaseid osapooli artikli 1 lõike 1 tõlgendamisel, et tagada 1954. aasta konventsiooni subjektide tuvastamine ja nõuetekohane kohtlemine. Lisaks sellele kohaldatakse käesolevat suunist ka muudel asjaoludel, näiteks kui tõlgendatakse teisi rahvusvahelisi õigusakte, mis viitavad kodakondsuseta isikutele või lepingutes määratlemata mõisteid. Sellega seoses märgitakse, et kuna 1954. aasta konventsiooni on ratifitseerinud/sellega liitunud vähem riike kui 1951. aasta pagulaste staatuse konventsiooni („1951. aasta konventsioon”) ja teisi inimõiguste-alaseid konventsioone, siis on artikli 1 lõike 1 tõlgendamise osas riikidel, sealhulgas siseriiklikel kohtutel, vähe kogemust.

b) 1954. aasta konventsiooni taust

5. 1954. aasta konventsiooni taust on sarnane 1951. aasta konventsiooniga. See koostati algselt pagulaskonventsiooni protokoll eelnõuna. Kui 1951. aasta konventsioon vastu võeti, jäeti protokoll eelnõuks ja esitati eraldi läbirääkimiskonverentsile, kus see muudeti iseseisvaks kodakondsuseta isikute konventsiooniks. Käesoleva suunise seisukohast on kõige olulisem, et 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1 on toodud ära „kodakondsuseta isiku” üldkohalduv määratlus.

II. ARTIKLI 1 LÕIKE 1 TÕLGENDAMINE

a) Üldküsimumused

² Vt Rahvusvahelise Õiguse Komitee kommenteeritud artiklid diplomaatilise kaitse kohta lk 49 (2006), milles sätestatakse, et artiklis 1 toodud määratlust “võib kahtlemata lugeda tavaõiguse osaks”. Kommentaarid asuvad veebis aadressil http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_8.htm. 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 1 teksti on kasutatud artiklites diplomaatilise kaitse kohta eesmärgiga anda kodakondsuseta isikute määratlus.

³ Vt suunis kodakondsuseta isiku määratlemise korra kohta (“Korda käsitlev suunis”).

⁴ Vt suunis riikidele kodakondsuseta isikute seisundi kohta (“Seisundit käsitlev suunis”).

6. 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõiget 1 tuleb tõlgendada kooskõlas teksti tavalise tähendusega ja selle kontekstis ning pidada silmas konventsiooni objekti ja eesmärki⁵. Lähtudes preambulist ja läbirääkimisprotokollidest on 1954. aasta konventsiooni eesmärgiks tagada, et kodakondsuseta isikutele on võimalik kasutada kõiki oma inimõigusi⁶. Konventsiooni koostajate eesmärgiks oli parandada kodakondsuseta isikute olukorda nende seisundi reguleerimise kaudu. Üldreeglina on kodakondsuse omamine eelistatud kodakondsuseta isiku tunnustamisele ja kaitsele. Selleks, et kõik isikud, kelle suhtes kohaldatakse 1954. aasta konventsiooni, saaksid kasutada selle kokkuleppe sätteid, on vaja tunnustada ja austada isiku kodakondsuse seisundit.

7. Artikli 1 lõiget 1 kohaldatakse nii rändega seondult kui ka muus kontekstis. Kodakondsuseta isik võib olla isik, kes ei ole mitte kunagi ületanud rahvusvahelist piiri ja on elanud kogu oma elu ühes ja samas riigis. Mõned kodakondsuseta isikud võivad samas olla ka pagulased või isikud, kellel on õigus täiendavale kaitsele⁷. Nendel kodakondsuseta isikutele, kelle suhtes kohaldatakse 1951. aasta konventsiooni on õigus saada selle õigusakti alusel kaitset (seda on täiendavalt käsitletud korda käsitlevas suunises).

8. Isikutele, kellele laieneb 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõige 1, viidatakse mõnikord kui nn. *de jure* kodakondsuseta isikutele, ehkki seda mõistet ei ole konventsioonis endas kasutatud. 1961. aasta konventsiooni lõppaktis on tehtud viide *de facto* kodakondsuseta isikutele. Erinevalt artikli 1 lõikes 1 nimetatud kodakondsuseta isikutest ei ole mõiste „*de facto* kodakondsusetus“ määratletud mitte ühegi rahvusvahelise instrumendiga ja seda liiki isikuid ei hõlma üksi konventsioon (viide 1961. aasta lõppaktile on oma olemuselt piiratud ja mittesiduv)⁸. Oluline on tagada, et isikuid, kes on

⁵ Vt 1969. aasta Viini riikidevaheliste lepingute õiguse konventsiooni artikli 31 lõiget 1, milles sätestatakse see esmase tõlgendamise reegel. Artiklis 31 on toodud ära ka teised tegurid konventsioonide sätete tõlgendamise kohta, samas kui artiklis 32 on sätestatud täiendavad tõlgendamismeetodid.

⁶ Vt preambuli teist ja neljandat lõiku:

“võttes arvesse, et ÜRO on mitmel juhul väljendanud sügavat muret kodakondsuseta isikute pärast ning püüdnud võimaldada neil laialdaselt kasutada inimese põhiõigusi ja -vabadusi,...

võttes arvesse, et kodakondsuseta isikute seisundit on soovitatav reguleerida ja parandada rahvusvahelise kokkuleppega,...

(Viide sõnadele “põhiõigused ja -vabadused” on viide inimõiguste ülddeklaratsioonile, mida mainitakse preambuli esimeses lõigus).

⁷ Näiteks võivad nad kuuluda Euroopa Liidu subsidiaarsuse kaitse alla, mis on sätestatud nõukogu direktiivis 2004/83/EÜ 29. aprillist 2004 miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku seisund, ja antava kaitse sisu kohta. Täiendavate kaitsemeetmete kohta vt üldisemalt UNHCR Täitevkomitee järeldused nr. 103 (LVI) (2005).

⁸ *De facto* kodakondsuseta isikute kohta vt näiteks UNCHR ekspertkohtumise materjale kodakondsuseta isikute mõiste kohta rahvusvahelises õiguses, jaotis II.A. (koondjäreldused), (2010) (siin ja edaspidi “Prato järeldused”):

“1. Traditsiooniliselt on *de facto* kodakondsuseta isikutele seostatud tulemusliku kodakondsuse mõistega ja mõned osapooled on leidnud, et isiku kodakondsus võib mitte olla

1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 1 kohaselt kodakondsuseta isikud, loetakse kodakondsuseta isikuteks ja neile ei viidata ekslikult kui de facto kodakondsuseta isikutele, kuna sellisel juhul 1954. aasta konventsiooniga garanteeritud kaitse neile ei laieneks. Käesolevas suunises käsitletakse artikli 1 lõikes 1 toodud kodakondsuseta isikute määratluse tõlgendamist, kuid neid ei liigitata de jure kodakondsuseta isikuteks, sest seda mõistet konventsioonis endas ei kasutata.

9. Isik on kodakondsuseta isik alates sellest hetkest, kui ta täidab 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud tingimusi. Seetõttu on riigi või UNHCRi seisukoht selle kohta, et isik täidab artikli 1 lõikes 1 toodud nõudeid, oma iseloomult deklaratiivne, mitte kehtestav⁹.

10. Artikli 1 lõiget 1 analüüsimiseks jagame määratluse kaheks eraldi osaks: “keda ... ei pea oma õiguse kohaselt kodanikuks” ja “ükski riik”. Analüüsides, kas isik on kodakondsuseta isik artikli 1 lõike 1 alusel, siis on kõige otstarbekam esiteks käsitleda mõistet “ükski riik”, kuna see mitte ainult ei piira riikide loetelu, millega isik on seotud, vaid võib jätta kohe sellest loetelust koheselt välja ka üksused, millel ei ole rahvusvahelise õiguse alusel riigi tunnuseid. Mõnedel juhtudel, nagu näiteks siis kui isikul on asjaomane side ainult territoriaalse üksusega, mis ei ole riik, on juba see otsustav.

b) “ükski riik” tõlgendus

Milliseid riike tuleb vaadelda?

11. Ehkki artikli 1 lõikes 1 toodud määratlus on sõnastatud eitavas vormis (“ei pea ükski riik oma kodanikuks”), on kodakondsuseta isiku küsimus piiratud riikidega, millega isikul on asjaomane side, sealhulgas näiteks riigi territooriumil sündimine, põlvnemine, abielu või alaline elukoht riigis. Mõnedel juhtudel võib see piirata uurimise ulatust ainult ühe riigiga (või ka üksusega, mis ei ole riik)¹⁰.

tulemuslik nii tema kodakondsusjärgse riigi sees kui ka väljaspool seda. Selles valguses võib isik olla de facto kodakondsuseta isik isegi oma kodakondsusjärgses riigis. Samas oli mitmeid, kes toetasid nõupidamise jaoks koostatud aruteludokumendis toodud lähenemist, mille kohaselt de facto kodakondsuseta isik määratletakse kodakondsuse ühe põhilise funktsiooni kaudu rahvusvahelises õiguses, s.t. välismaal viibivate kodanike kaitsmine riigi poolt.

2. Määratlus on järgmine: de facto kodakondsuseta isikud on väljaspool oma kodakondsusjärgset riiki asuvad isikud, kes ei saa või mõjuvatel põhjustel ei soovi kasutada neile oma riigi poolt pakutavat kaitset. Siinkohal mõistetakse kaitse all riigi õigust pakkuda oma kodanikele diplomaatilist kaitset eesmärgiga heastada kodaniku vastu suunatud rahvusvaheline väärtoiming ning diplomaatilist ja konsulaarkaitset ning üldist abi, sealhulgas abi, mida pakutakse seoses isiku kodakondsusriiki naasmisega”.

Järeluste täielik tekst asub aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>.

⁹ Selle lähenemise mõju on käsitletud Korrasuunistes ja Seisundisuunistes, lähtudes määramiskorra mõjust ja kodakondsusetuse määramise tulemust ootavate isikute kohtlemisest.

¹⁰ Seda, mis kujutab endast asjassepuutuvat seost käsitletakse täiendavalt Korrasuunistes tõendamismõistete kontekstis, mida on vaja kodakondsusetuse tuvastamiseks.

Mis on “riik”?

12. Artikli 1 lõikes 1 toodud mõiste „riik” näitab, kuidas see mõiste on üldiselt rahvusvahelises õiguses arenenud. Selles osas on jõus riigi õiguste ja kohustuste 1933. aasta Montevideo konventsioonis toodud kriteeriumid. Selle konventsiooni alusel peab riigil olema püsiv rahvastik, määratletud territoorium, tegelik valitsus ja suutlikkus sõlmida teiste riikidega suhteid. Muud riikluse tunnused, mis on peale seda kujunenud rahvusvahelise õiguse osaks hõlmavad asjaomase territoriaalse üksuse tõhusust, õigust enesemääramisele, jõu kasutamise keeldu ja asjaomast territooriumi varem kontrollinud riigi nõusolekut¹¹.

13. Selleks, et territoriaalne üksus oleks artikli 1 lõike 1 alusel riik, ei pea teised riigid ega Ühinenud Riikide Organisatsioon tingimata olema universaalselt või laialdaselt tunnustanud selle riiklust. Samas on tunnustamine või liikmeks olek tugev riikluse tõestuseks¹². Rahvusvahelises kogukonnas võivad tekkida erimeelsused selles osas, kas teatud territoriaalne üksus on saavutanud riikluse. Osalt peegeldab see mõnede asjaomaste kriteeriumite ja nende kohaldamise keerukust. Isegi juhul kui tundub, et territoriaalne üksus rahuldab objektiivselt eelmises lõigus nimetatud kriteeriumit, võib olla riike, mis otsustavad poliitilistel põhjustel lükata territoriaalse üksuse tunnustamist edasi või seda mitte aktiivselt tunnustada. Määrates kodakondsusetust artikli 1 lõigu 1 alusel võib otsustaja lähtuda sellest, milline on tema riigi ametlik seisukoht teatud territoriaalse üksuse õiguslike tunnuste kohta.

Samas võib selline lähenemine tekitada olukorra, kus otsus langetatakse lähtudes põhiliselt kodakondsusetust määrava riigi valitsuse poliitilisest positsioonist ja mitte territoriaalse üksuse positsioonist rahvusvahelises õiguses.

14. Peale riigi asutamist eeldab rahvusvaheline õigus tema jätkuvust, sõltumata riigi valitsuse tugevusest. Seetõttu võib riik, kus sisekonflikti tõttu tugev keskvalitsus laguneb, jääda endiselt riigiks artikli 1 lõike 1 tähenduses.

c) Väljendi “ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks” tõlgendus

“Seaduse” tähendus

15. Artikli 1 lõikes 1 toodud viidet „seadus” tuleks käsitleda laialdaselt nii, et see hõlmab mitte ainult seadusi, vaid ka ministrite määruseid, käskkirju,

¹¹ Kui territoriaalne üksus kinnitab, et ta on uus riik, kuid on moodustunud viisil, mis kujutab endast *jus cogensi* põhimõtte rikkumist, tõstaks see küsimusi sellise riigi õiguse kohta omariiklusele. *Jus cogens* on rahvusvahelise tavaõiguse põhimõte, mis loetakse oma sisult olevat kohaselt rakendatav, st sellel on võrreldes teiste kohustustega (tava- või kokkuleppe vormis) eelisõigus, mis on siduv kõikide riikide suhtes ja seda saab ületada ainult mingi muu koheselt rakendatava aktiga. *Jus cogens* põhimõtte näiteks on keeld kasutada jõudu ja õigus enesemääramisele.

¹² Siiski tuleb siinkohal arvesse võtta ka pikaajalist arutelu riikide tunnustamise kehtestava ja deklaratiivse lähenemise kohta. Esimene doktriin lähtub sellest, et tunnustamise akt on eeldus riiklusele, samas kui viimatinimetatud lähenemine käsitleb tunnustamist kui selle seisundi tõendit rahvusvahelise õiguse alusel. Need erinevad lähenemised ka tõestavad, miks mõnikord on keeruline määrata juriidilise üksuse riiklust.

pretsedendiõigust (riikides, kus kehtib pretsedendiõigus) ja, asjaomastes riikides, tavapraktika¹³.

Millal isikut ei peeta riigi õiguse ja praktika kohaselt kodanikuks?

16. Määrates, kas isikut ei loeta selle riigi õiguse alusel kodanikuks, tuleb hoolikalt analüüsi seda, kuidas riik kohaldab oma kodakondsusseadusi isiku suhtes praktikas ja kõiki kaebuste lahendamisel langetatud otsuseid, mis võivad mõjutada isiku seisundit¹⁴. See on fakti ja õiguse kombinatsiooni küsimus.

17. Selle lähenemise kohaldamine isiku tegeliku seisundi analüüsimisel võib viia erinevale tulemusele kui see, kus objektiivselt analüüsitakse riigi kodakondsuse õigusaktide kohaldamist isiku suhtes.

Tegelikkuses võib juhtuda, et riik ei järgi seadust või isegi otsustab ignoreerida seaduse sisu. Seetõttu hõlmab artikli 1 lõikes 1 toodud kodakondsusetuse määratluses toodud viide „õigusele” olukordi, kus kirjalikku õigust muudetakse oluliselt kui seda hakatakse praktikas kohaldama.

Kodakondsuse automaatne ja mitteautomaatne omandamine ja äravõtmine

18. Enamikes riikides on kehtestatud erinevad automaatsed ja mitteautomaatsed viisid kodakondsuse muutmiseks, st kodakondsuse omandamiseks, loobumiseks, kaotamiseks või äravõtmiseks¹⁵.

Kodakondsuse või kodakondsusetuse määramisel on vaja välja selgitada, kas isiku kodakondsuse seisundit on mõjutanud sellised automaatsed või mitteautomaatsed viisid või kord.

19. Automaatse variandi puhul muudetakse kodakondsust õiguse kohaldamise kaudu (*ex lege*)¹⁶.

Automaatse variandi korral omandatakse kodakondsus kohe kui õiguses toodud nõuded on täidetud, nagu näiteks sündimine riigi territooriumil või sündimine riigi kodanike perre. Erinevalt sellest on mitteautomaatse viisi puhul nõutav kodakondsuse seisundi muutmiseks vajalik isiku või riigiasutuse toiming.

¹³ Samasugust lähenemist rakendatakse 1997. aasta Euroopa kodakondsuse konventsiooni artikli 2 lõikes d.

¹⁴ See lähenemine peegeldab kodakondsusseaduste vastuolude teatud küsimusi käsitleva 1930. aastast Haagi konventsiooni artiklites 1 a 2 toodud õiguse üldpõhimõtet.

¹⁵ Palun võtke arvesse, et mõisteid „kaotamine” ja „ilmajäämine” kasutatakse siinkohal samas tähenduses nagu 1961. aasta konventsioonis: „kaotamine” tähendab kodakondsuse äravõtmist seaduse kohaldamise kaudu (*ex lege*) ja „ilmajäämine” tähendab kodakondsuse äravõtmist, mille algatavad riigi ametivõimud.

¹⁶ Palun võtke sellega seoses arvesse, et artikli 1 lõikes 1 toodud väljend „oma õiguse kohaselt” ei ole sünonüümne „õiguse kohaldamisega.” Viimane on mõiste, mida kasutatakse näiteks 1961. aasta konventsioonis ja mis on oma olemuselt automaatne mehhanism. Kodakondsuseta isiku määratlus hõlmab kodakondsust, mis võidakse olla omandatud või ära võetud nii mitteautomaatselt kui ka automaatselt.

Pädeva ametiasutuse tuvastamine

20. Selleks, et määrata, kas isik on riigi jaoks kodanik, on vaja tuvastada, milline asutus või asutused on antud riigis, millega isikul on asjaomane side, kodakondsuse küsimustes pädev(ad) ametiasutus(ed).

Pädevaks ametiasutuseks on ametiasutus, mille ülesandeks on kodakondsuse omistamine ja äravõtmine või, juhul kui kodakondsus on omandatud või see on ära võetud automaatselt, kodakondsuse seisundi väljaselgitamine.

Eri riikides on erinevad pädevad ametiasutused ja paljudel juhtudel on pädevaid ametiasutusi rohkem kui üks¹⁷.

21. Mõnedel riikidel on üksainus keskasutus, mis reguleerib kodakondsuse küsimusi ja on pädevaks ametiasutuseks kodakondsuse seisundi analüüsimisel. Teistes riikides võivad kodakondsuse küsimuses langetada otsuseid mitu ametiasutust, kusjuures igaühte neist võib sõltuvalt asjaoludest lugeda pädevaks ametiasutuseks. Seetõttu ei ole vajalik, et pädevaks ametiasutuseks oleks keskne riiklik organ. Pädevaks ametiasutuseks võib olla kohalik või regionaalne haldusasutus, aga ka konsulaarametnik¹⁸ ja paljudel juhtudel on pädevaks ametiasutuseks madalama taseme kohalikud omavalitsusametnikud. Võimalus, et sellise ametniku otsuse võib hiljem vanema ametniku poolt tühistada, ei tähenda, et esimest ei loeta pädevaks ametiasutuseks artikli 1 lõike 1 analüüsi mõistes.

22. Pädeva ametiasutuse või ametiasutuste tuvastamisel määratakse kindlaks, milline kodakondsusega seotud õiguslik säte või sätted võivad olla antud küsimuses asjassepuutuvad ja milline ametiasutus on volitatud neid kohaldama. Asjaomaste õiguslike sätete eristamine nõuab nii isiku isikliku mineviku hindamist ning riigi kodakondsusõiguse mõistmist, sealhulgas kehtivate kodakondsusseaduste tõlgendamise ja kohaldamise või mõnedel juhtudel kohaldamatajätmine.

23. Antud juhul sõltub pädevate ametiasutuste tuvastamine ja nende arv muuhulgas järgmistest teguritest:

- kas kodakondsuse omandamisel, sellest loobumisel või selle äravõtmisel tuleb kaaluda automaatset või mitteautomaatset viisi; ja
- kas tuleb analüüsida rohkem kui ühte kodakondsusega seotud sündmust.

Pädeva ametiasutuse tõendite hindamine kodakondsuse mitteautomaatsel omandamisel ja sellest loobumisel

24. Pädeva asutuse tuvastamine olukorras, kus kodakondsuse seisundi muutmine toimub mitteautomaatselt, võib olla suhteliselt lihtne. Korra puhul, mis sõltub riigiasutuse toimingust või otsusest, on pädevaks ametiasutuseks see asutus.

¹⁷ Eespooltoodust lähtub, et ainult pädeva ametiasutuse seisukoht on kodakondsuse määramisel asjakohane.

¹⁸ Vt jaotised 32-33 allpool.

25. Näiteks on selle mehhanismi alusel pädevaks ametiasutuseks valitsusasutus, mis langetab otsuseid naturalisatsioonitaotluste kohta. Selle ametiasutuse seisukoht on tavaliselt otsustav. Mõned mitteautomaatsed viisid, mis hõlmavad riigi toimingut, ei hõlma asjaomaste ametiisikute kaalutusõigust; kui isik rahuldab õiguses toodud nõuded, siis on ametnik kohustatud teostama konkreetse kodakondsuse omistamise või äravõtmise toimingut¹⁹.

26. Kui kodakondsust omistamine või äravõtmine ei toimu automaatselt ja riik peab kodakondsuse omandamiseks tegema toimingut, siis selline toiming fikseeritakse üldjuhul kirjaliku dokumendiga, näiteks kodakondsustunnistusega. Selline dokument on kodakondsuse tõestamisel otsustav. Sellise tõendusmaterjali puudumisel eeldatakse, et vajalikku toimingut ei ole tehtud ja kodakondsust ei ole omandatud²⁰.

Selline mittekodakondsuse eeldamine võidakse muuta pädeva ametiasutuse hilisemate avalduste, toimingute või tõendusmaterjaliga, millega tõendatakse, et kodakondsus tegelikult omistati.

Pädeva ametiasutuse tõendite hindamine kodakondsuse automaatse omandamise või äravõtmise korras

27. Juhtudel kui kodakondsuse omandamine või äravõtmine toimub automaatselt, siis ei osale riigi ükski asutus aktiivselt isiku seisundi muutmisel ja isik ise ei pea tegema selles osas mingeid aktiivseid toiminguid. Selline muutus toimub seaduse kohaldamisega (*ex lege*) peale seda, kui on täidetud asjaomased nõudmised. Enamikes riikides omandatakse kodakondsus automaatselt kas riigi territooriumil toimunud sündimisega või riigi kodanikest vanematest põlvnemise teel. Samuti omandavad kodakondsuse automaatselt ka enamik isikuid, keda mõjutab riigi õigusjärglus²¹.

Mõnede seadustega nähakse ette kodakondsuse automaatne äravõtmine, teatud olukorras, näiteks kui isik elab teatud perioodi jooksul välisriigis, ei registreeri end või ei esita teatud tähtjaks avaldust.

28. Kui kodakondsus omandatakse automaatselt, siis tavaliselt riik selle kohta eraldi dokumenti ei väljasta. Sellisel juhul on sünnikoha ja vanematest põlvnemise tõestuseks tavaliselt sünnitunnistus ja seetõttu tõestus kodakondsuse omandamise kohta kas *jus soli* või *jus sanguinis*, selle asemel et olla formaalne kodakondsuse omandamise alus.

¹⁹ Palun võtke arvesse, et seni, kuni kodakondsuse määramise protsess ei ole lõpule viidud, ei saa lõplikult järeldada, kas antud isik on kodanik (või temalt on kodakondsus ära võetud), vt jaotis 43 allpool.

²⁰ Naturalisatsioonitaotlusi või muid dokumente, mis on esitatud mitteautomaatse kodakondsuse korra alusel ei loeta piisavateks tõenditeks selle kohta, kuidas riik on määranud sellise isiku kodakondsuse.

²¹ Mõnedel riigi õigusjärgluse juhtudel ei omistata õigusjärglase riigi kodakondsust automaatselt ja selle asemel kasutatakse kodakondsuse mitteautomaatset omandamist. Ülevaade riikide praktikast on toodud Rahvusvahelise Õiguse Komitee kommenteeritud artiklites füüsiliste isikute kodakondsuse kohta seoses riikide õigusjärglusega (1999).

29. Kui kaalutakse kodakondsuse automaatset omandamist või äravõtmist, siis on pädevaks asutuseks ükskõik milline riiklik asutus, mis on volitatud määrama isiku kodakondsust, kui eesmärgiks on selgitada välja isiku seisud, mitte omistada talle kodakondsust või seda ära võtta. Selliste asutuste näideteks on isikutunnitusi väljastavad asutused või teatud riikides elanike registrid (kus kodakondsus fikseeritakse elanike registris, iseäranis sünni registreerimisel). On võimalik, et teatud juhtudel võib pädevaid asutusi olla rohkem kui üks, kuna isiku kodakondsuse suhtes võib oma põhikirjalise tegevuse käigus seisukoha võtta seadusandluse alusel rohkem kui üks selline asutus.

Kaalutlused, kui riigi praktika on vastuolus kodakondsuse automaatse omandamise viisidega

30. Kui riigi seaduste alusel kohtleb pädev ametiasutus isikut mittekodanikuna isegi juhul, kui ta tundub täitvat kodakondsuse automaatse omandamise tingimust, siis kodakondsuse küsimuses on määravaks mitte seadus, vaid selle ametiasutuse seisukoht.

See olukord esineb sageli juhul, kui valitsusasutustes esineb laialdaselt teatud inimrühma diskrimineerimist või kui praktikas ignoreeritakse süstemaatiliselt sünnijärgse automaatse kodakondsuse omandamise seadust ja selle asemel nõutakse, et inimesed tõestaksid täiendavate sidemete olemasolu riigiga²².

Kodakondsuse hindamine, kui puuduvad tõendid pädevate ametivõimude seisukoha kohta

31. Võivad esineda juhtumeid, kus isik ei ole kunagi puutunud kokku riigi pädevate asutustega, vahest seetõttu, et kodakondsuse omandamine oli sünniga seoses automaatne ja isik on elanud piirkonnas ilma avalike teenusteta ja ei ole kunagi taotlenud isikutunnistust või passi. Sellistel juhtudel on oluline hinnata riigi üldist suhtumist samas olukorras olevate isikute kodakondsuse seisundisse. Kui riik on järjepidevalt tunnustanud mittediskrimineerivalt kõigi nende isikute kodakondsuse seisundit, kes tunduvat jäävat asjaomase seaduse mõjuulatusse, näiteks viisil, kuidas käsitletakse isikutunnistuse väljastamise taotlusi, võib see viidata sellele, et asjaomast isikut loetakse selle riigi kodanikuks. Samas, kui isik kuulub rühma, mille liikmetel puhul tavaliselt keeldutakse väljastamast isikutunnitust, mida väljastatakse ainult kodanikele, võib see viidata sellele, et sellist isikut ei loeta riigi kodanikuks.

Konsulaarametivõimude roll

32. Konsulaarvõimude roll väärrib erilist analüüsi. Pädevaks asutuseks võib olla konsulaat, mille kohustuseks on teha vajalik toiming mitteautomaatse viisi

²² Kui riigi seadustes nähakse ette kodakondsuse automaatne omandamine, kuid praktikas esitab isikutele täiendavaid nõudeid kodakondsuse omandamisel, jääb kodakondsusõiguse automaatne iseloom kehtima ja see näitab, et riik ei loe oma kodanikeks isikuid, kes ei täida täiendavaid õiguslikke nõudeid, mis võib jätta nad artikli 1 lõike 1 määratluse tähenduses kodakondsuseta isikuteks.

korral. Selline olukord tekib näiteks juhul kui riigi seadustega nõutakse, et lapsed, kes sünnivad välismaal asuvatele riigi kodanike peresse tuleb registreerida konsulaadis, mis on eeltingimus, et laps saaks omandada oma vanemate kodakondsuse. Sellega seoses on pädevaks asutuseks sellises riigis asuv konsulaat, kus laps sünnib, ja selle otsus kodakondsuse küsimuses on otsustav, juhul kui ei esitata mingeid täiendavaid nõudeid. Kui sellisest registreerimisest keeldutakse või kui isikut takistatakse selle taotlemisel, loetakse ta artikli 1 lõike 1 tähenduses kodanikuks.

33. Konsulaate võidakse lugeda pädevaks asutuseks ka seoses muude asjaoludega. Kui isik pöördub konsulaadi poolt abi saamiseks, näiteks passi uuendamiseks või oma kodakondsuse seisundi kohta tõendi hankimiseks, siis on konsulaadil seaduslik alus võtta selle isiku kodakondsuse seisundi osas seisukoht, lähtudes konsulaarkaitse tingimustest. Sellisel juhul tegutseb ta pädeva asutusena. Sama kehtib, kui konsulaat vastab teistest riikidest saadud päringutele isiku kodakondsuse seisundi kohta. Kui konsulaat on ainuke pädev asutus, mis võtab seisukoha isiku kodakondsuse seisundi küsimuses, siis on konsulaadi otsus üldiselt otsustav. Kui isiku kodakondsuse seisundi osas on võtnud seisukoha ka muud pädevad asutused, siis tuleb nende seisukohti võrrelda konsulaarvõimude poolt langetatud võimaliku otsusega²³.

Pädevatele asutustele esitatud taotlused

34. Mõnedel juhtudel võib isik või riik pöörduda pädevate asutuste poolt taotlusega selgitada isiku kodakondsuse seisundit. Selline vajadus tekib tavaliselt siis, kui on tegemist kodakondsuse automaatse või mitteautomaatse omandamisega või kui isik on kodakondsuse omandanud või selle kaotanud mitteautomaatselt, kuid tal ei ole selle kohta dokumenti ega muud tõendit. Pädev asutus võib otsustada sellisele taotlusele mitte vastata või keeldub sellele vastamast. Sellise keeldumise põhjuste kohta võib teha järeldusi ainult peale mõistlikku aega. Kui pädeval asutusel on üldine põhimõte, et ta sellistele taotlustele mitte kunagi ei vasta, siis selle põhjal ei saa järeldust teha. Vastupidiselt sellele, kui riik tavaliselt vastab sellistele taotlustele, siis on vastuse puudumine üldjuhul selge märk sellest, et isik ei ole antud riigi kodanik. Kui pädev asutus esitab taotlusele formaalse vastuse ja on selge, et asutus ei ole uurinud konkreetse isiku olukorda ega asjaolusid, siis on selline vastus vähetähtis. Igal juhul tuleb pädeva asutuse seisukohta kodakondsuse kohta esitatud taotluse suhtes võrrelda antud asjaga hõlmatud teiste pädevate asutuste poolt võetud seisukohaga²⁴.

Ebajärjepidev kohtlemine pädevate asutuste poolt

35. Pädevate asutuste seisukohtade hindamise on keeruline juhul kui riigi eri asutused on isikud kohelnud ebajärjepidevalt. Näiteks võidakse isikul võimaldada saada samu avalikke soodustusi, mida õiguse ja tava alusel

²³ Vt jaotis 37 nende asutuste suhtelise tähtsuse kohta, mille ülesandeks on väljastada isikut tõendavaid dokumente, milles näidatakse ära ka kodakondsus.

²⁴ Pange tähele, kui kodakondsuse automaatne muutmine nõuab riigipoolset toimingut, siis on kodakondsuse määramisel otsustavaks dokumentide olemasolu, mida tavaliselt riigi sellise toimingu tulemusena välja antakse (või nende puudumine). Vt ka jaotis 26.

saavad kodanikud, kuid täisikka jõudmisel keeldutakse talle passi väljastamast. Sõltuvalt konkreetsetest asjaoludest võib ebajärjepidev kohtlemine viidata sellele, et kodaniku õigusi on rikutud ja seetõttu ei ole isik kunagi omandanud selle riigi kodakondsust, talle ei ole antud võimalust omandada kodakondsust või see on ära võetud.

36. Kui on tõendeid selle kohta, et isik on omandanud kodakondsuse mitteautomaatselt, riigiasutuse toimingu tulemusena, siis juhul kui hiljem mingi muu riigiasutus keelab isikul kasutada õigusi, mida tavaliselt saavad kasutada kodanikud, viitab see sellele, et isiku õigusi rikutakse. Samas, teatud juhtudel võib hilisema kohtlemise viis olla seotud sellega, et riik on muutnud oma seisukohta selle isiku kodakondsuse küsimuses või on kodakondsuse ära võtnud.

37. Ka juhul kui kodakondsuse omandamine või selle äravõtmine võib olla toimunud automaatselt või läbi isiku vormikohase toimingu, siis sageli esitab ametiasutus lisaks sellele omapoolse kinnituse selle kohta, et kodakondsus on kas omandatud või ära võetud. See toimub tavaliselt isikut tõendavate dokumentide väljastamise korra alusel. Kui on tegemist korraga, kus kodakondsus omandatakse või võetakse ära kas automaatselt või isiku taotluse tulemusena, lähtutakse pädevate ametivõimude seisukohast, kes väljastavad isikut ja kodakondsust tõendavaid dokumente, nt passe, kodakondsustunnistusi ja juhul kui neid ei väljastata ainult kodanikele, ID kaarte²⁵.

Vea tulemusena või pahauskvalt omandatud kodakondsus

38. Kui pädev asutus teeb mitteautomaatse süsteemi puhul vea (näiteks ei kohalda kohaldatavat seadust õigesti) või käitub pahausklikult, siis see ei muuda iseenesest selliselt omandatud kodakondsust tühiseks. See tuleneb 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1 kasutatud mõistete tavatähendusest. Sama põhimõtte kehtib ka juhul kui isiku kodakondsust muudetakse valeandmete tõttu, mida isik on oma taotluses teadlikult või teadmatult esitanud.

Selle määratluse tähenduses loetakse mitteautomaatselt omandatud kodakondsus kehtivaks isegi juhul, kui selleks puudub õiguslik alus²⁶.

Samas on riik otsustanud mõnedel juhtudel jätta asjaomase isiku kodakondsusest ilma peale seda, kui asjaomases korras on avastatud viga või taotleja on esitanud valeandmeid, riik on langetanud otsuse, ja seda tuleb arvestada riigi seisukoha kujundamisel isiku käesoleva seisundi suhtes.

39. Kodakondsuse omandamisel toimunud pettuse või tehtud vea mõju tuleb eristada sellest, kui kodakondsust tõendavaid dokumente omandatakse pettuse teel. Need dokumendid ei tõenda tingimata kodakondsuse olemasolu, kuna sageli ei ole nad seotud ühegi automaatse või mitteautomaatse kodakondsusmehhanismiga, mida reaalselt kohaldati isiku suhtes.

²⁵ Võttes seisukoha isiku kodakondsuse küsimuses võivad teised ametivõimud sellise pädeva ametiasutusega konsulteerida.

²⁶ Seda olukorda tuleb eristada olukorrast, kus mittekodanikul lihtsalt võimaldatakse kasutada kodanikule mõeldud hüvitisi.

Kaebuse lahendamise mõju

40. Juhtudel, kui isiku kodakondsuse seisundi suhtes on esitatud kaebus ja see on kas kohtu- või mõne muu asutuse poolt läbi vaadatud, tuleb sellise asutuse poolt langetatud otsust arvesse võtta. Riikides, mis üldiselt austavad õiguse põhimõtet²⁷, loetakse sellist kaebuse lahendust tavaliselt riigi seisukohaks isiku kodakondsuse suhtes artikli 1 lõike 1 tähenduses, kui siseriikliku õiguse alusel on sellise asutuse otsused täidesaatvale võimule kohustuslikud²⁸.

Seetõttu, kui ametivõimud on peale kaebuse lahendamist kohelnud isikut viisil, mis ei ühti kaebust lahendanud asutuse poolt kodakondsuse kohta langetatud otsusega, on tegemist juhtumiga, kus kodaniku õiguseid ei austada ja mitte juhtumiga, kus isik ei ole kodanik.

41. Sellest erinev lähenemine võib olla põhjendatud riikides, kus täidesaatev võim otsustab ignoreerida kohtuvõimu või muude samaväärsete instantside otsuseid (isegi kui need on õiguslikult siduvad). Selline olukord võib näiteks tekkida riikides, kus ametiasutused laialdaselt diskrimineerivad mingit teatud inimrühma. Sellistel juhtudel on määrav see, et riigi ametivõimude seisukohalt ei ole sellised rühmad kodanikud ja mitte kohtuasutuste seisukoht, mis võib toetada selliste rühmade kodakondsusõigusi.

42. Võivad esineda olukord, kus kohtuasjas langetatud otsus asjas, mis ei käsitle vahetult isikut, siiski mõjutab selle isiku kodakondsuse seisundit juriidiliselt. Kui selline otsus muudab siseriikliku õiguse mõistes sellise isiku kodakondsuse seisundit, on see tavaliselt otsustab tema kodakondsuse suhtes (sõltuvalt sellest, kas eelmises lõigus viidatud õiguse põhimõtte kehtib või mitte). See olukord võib näiteks tekkida juhul, kui kodakondsuse automaatse omandamise viisi reguleeriva õigusakti tõlgendamise mõjul hakatakse antud õigusakti kohaldama tervele isikute rühmale ilma, et need isikud või valitsus peaks selleks viima ellu mingit toimingut²⁹.

Ajalised küsimused

43. Isiku kodakondsust peab hindama samal ajal, kui määratakse kindlaks tema õigus saada kaitset 1954. aasta konventsiooni alusel. See hindamine ei ole seotud ei isiku mineviku ega tulevikuga. Küsimus, mis nõuab vastamist, on see, kas artikli 1 lõike 1 tähenduses kodakondsusetuse määramise hetkel on isik asjaomase riigi või riikide kodanik. Seetõttu, kui isik on omandamas kodakondsust, kuid menetlust ei ole veel lõpule viidud, ei saa teda lugeda

²⁷ "Õiguse põhimõtte" on mõiste, mida kirjeldatakse ÜRO Peasekretäri 2004. aasta aruandes „*The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*”:

“... valitsemispõhimõtte, kus kõik isikud ning avalikud ja eraõiguslikud asutused ja üksused, sealhulgas riik ise, vastutavad seaduste eest, mis on avalikult välja kuulutatud, nõuetekohaselt rakendatud and sõltumatult hinnatud, ja mis on järjepidevad rahvusvaheliste inimõiguste normide ja standarditega...”

²⁸ Erandiks on olukord, kus siseriiklikus õiguses on kohtuotsus ainult soovituslik ja ei ole ametivõimude jaoks siduv.

²⁹ xx

kodanikuks 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 1 tähenduses³⁰. Samal viisil, kui kodakondsuse kaotamise, äravõtmise või sellest loobumise nõuded või kord on ainult osaliselt täidetud või lõpule viidud, siis isikut loetakse endiselt kodanikuks kodakondsuseta isiku määratluse tähenduses.

Vabatahtlik kodakondsusest loobumine

44. Vabatahtlik loobumisel on tegemist vaba tahte väljendusega, kus isik loobub oma kodakondsusest. Tavaliselt toimub see suulise või kirjaliku avalduse vormis. Sellele järgnev kodakondsuse äravõtmine võib toimuda automaatselt või ametivõimude poolt valitud ajal³¹. Mõnedes riikides käsitletakse kodakondsusest vabatahtlikku loobumist kui põhjust jätta isik ilma artikli 1 lõikes 1 ettenähtud kaitsest. Samas on see 1954. aasta konventsiooniga keelatud. Konventsiooni eesmärk – aidata kodakondsuseta isikutel kasutada oma inimõigusi – on võrdselt asjassepuutuv nii kodakondsuse vabatahtliku kui ka sunniviisilise äravõtmise kohta. Tõepoolest, paljudel juhtudel võib kodakondsusest loobumisel olla seaduslik eesmärk, näiteks teise kodakondsuse omandamise tingimuste täitmine, ja periood, mille puhul isik on kodakondsuseta peaks jääma väga lühikeseks. Isiku vaba tahte küsimus ei ole asjaomane, kui määratakse isiku õigust olla tunnustatud kui kodakondsuseta isik artikli 1 lõike 1 alusel; siiski võib see olla oluline isikule hiljem omaksaanud kohtlemise hindamisel. Need, kes on loobunud oma kodakondsusest vabatahtlikult võivad taasomandada sellise kodakondsuse, erinevalt teistest kodakondsuseta isikutest. Kaitse olemasolu teises riigis võib mõjutada seisundi määramist ja selline käsitletakse seda küsimust ka Korrasuunistes.

Kodakondsuse mõiste

45. Riigi siseriiklike kodakondsusseaduste hindamisel on oluline pidada meeles, et riigid kasutavad kodaniku kirjeldamiseks erinevaid nimetusi, sh. „subjekt” ja „kodakondne” ning hispaania keeles sõna „kodakondne.” Lisaks sellele võidakse ühe riigi raames kasutada kodakondsuse erinevate liikide ja sellega seotud õiguste kohta eri nimetusi. 1954. aasta konventsioon seab eesmärgiks vähendada negatiivset mõju isiku väärkusele ja turvalisusele, kes ei täida inimõiguste kaitse süsteemi põhilist tunnust, st kellel ei ole kodaniku ja riigi vahelist suhet. Sellisena hõlmab artikli 1 lõikes 1 toodud kodakondsuseta isiku mõiste kodaniku mõistet, mis viitab vormikohasele, poliitilisele ja õiguslikule seosele üksikisiku ja konkreetse riigi vahel. See erineb kodakondsuse mõistest, mis käsitleb kuulumist usulisse, keelelisse või etnilisse rühma³². Sellisena on konventsiooni kodaniku mõiste järjepidev selle mõiste traditsioonilise tähendusega rahvusvahelises õiguses; see hõlmab

³⁰ Sama lähenemist kohaldatakse, kui isik ei ole kasutanud või ei ole ammendavalt kasutanud õiguslike vahendeid kodakondsusest andmise keeldumise või selle äravõtmise osas.

³¹ Vabatahtlikku loobumist tuleb eristada sellest, kui kodakondsus kaotatakse nõuete mittetäitmisest tõttu, sealhulgas juhul kui isik on teadlik asjaomastest nõuetest ja sellest hoolimata kavatseb neid ignoreerida.

³² Kodakondsuse seda tähendust võib leida näiteks 1951. aasta pagulaste konventsiooni artikli 1A lõikes 2 toodud pagulase määratluses, iseäranis seoses fraasiga “põhjendatud kartus tagakiusamise kohta rassi, usu või kodakondsuse alusel

isikud, kelle suhtes riik leiab, et tal on jurisdiktsioon kodakondsuse alusel, sealhulgas õigus esitada nõudeid teiste riikide vastu nende isikute väärkohtlemise eest.

46. Kui riik omistab teatud inimrühmale, kelle üle ta loeb omavat jurisdiktsiooni, õigusliku seisundi kodakondsuse ja mitte elukoha alusel, siis sellesse kategooriasse kuuluv isik on 1954. aasta konventsiooni eesmärgi mõistes kodanik. Üldiselt annab selline seisund isikule õiguse riiki siseneda, taassiseneda ja elada riigi territooriumil, kuid võib esineda olukord, kus ajaloolistel põhjustel lubatakse isikul siseneda ainult riigile kuuluvale muule kui emamaa territooriumile. Asjaolu, et riigis on eri liiki kodakondsust, millega seonduvad erinevad õigused, ei takista kohtlemast nende õiguste omanikke kodanikena artikli 1 lõike 1 tähenduses. See puudutab ka asjaolu, et mõnede riikide kodanikel on väiksemad kodakondsusega seotud õigused kui teiste riikide kodanikel või need on väiksemad kui rahvusvahelistes inimõigusalastes kohustustes nõutavatest õigustest³³.

Ehkki väiksemad õigused võivad tähendada vähem tulemuslikku kodakondsust ja rahvusvaheliste inimõigusalaste kohustuste rikkumist, siis see ei mõjuta 1954. aasta konventsioonis toodud kodakondsuseta isiku määratluse kohaldamist³⁴.

47. Artikli 1 lõikes 1 toodud mõistes „kodanik” ei ole toodud otsest nõuet “tõelise” või “tegeliku” sideme kohta³⁵. Kodakondsus peegeldab oma sisult riigi ja üksiksiku vahelist sünni-või põlvnemisjärgset sidet, ja see on sageli nähtav enamike riikide kodakondsuse omandamise kriteeriumitest. Samas võib isik olla artikli 1 lõike 1 mõistes “kodanik” ka siis kui ta ei ole riigis sündinud ega ela pidevalt riigis, mille kodakondsust ta taotleb.

48. Rahvusvahelise õiguse alusel on riikidele jäetud laialdane kaalutusõigus kodakondsuse omandamise ja selle äravõtmise küsimuses. Sellise kaalutusõiguses võib piiritleda konventsiooni. Muuhulgas on globaalsetes ja regionaalsetes inimõiguste konventsioonides ohtralt keelde rassilise diskrimineerimise kohta, mida kohaldatakse kodakondsuse omistamise, äravõtmise ja sellest ilmajäämise suhtes³⁶.

Keelud rahvusvahelises tavaõiguses ei ole nii selged, ehkki üheks näiteks on kodakondsusest ilmajätmine rassi alusel.

³³ Pange tähele, et asjassepuutuvad on õigused on need, mida üldiselt seostatakse kodakondsusega ja mitte see, kas selliseid õiguseid täidetakse tegelikult isiku konkreetses kogemuses.

³⁴ Ajalooliselt tundub, et rahvusvahelise õiguses ei ole olnud vajadust, et kodakondsusel oleks erisitu isikute õiguste osas, võrreldes teatud riikidevaheliste kohustuste loomisega.

³⁵ Need mõisted on kerkinud esile diplomaatilise kaitse valdkonnas, mis kuulub rahvusvahelise tavaõiguse juurde, mis reguleerib riigi õigust rakendada diplomaatilisi ja muid meetmeid teise riigi suhtes oma kodaniku nimel, kelle õigusi ja huviseid on teise riigi poolt rikutud. Rahvusvahelise Õiguse Komitee rõhutas hiljuti, miks neid mõisteid ei tohiks kohaldada mujal kui nendes kitsastes piirides, vt ka komitee kommenteeritud diplomaatilist kaitset käsitlevad artiklid, 2006, lk 33 asub aadressil http://untreaty.un.org/ilc/guide/9_8.htm

³⁶ Selle näiteks on 1979. aasta konventsiooni naiste kõikide diskrimineerimise vormide kõrvaldamise kohta artikkel 9, millega garanteeritakse, et kõikidel naistel peavad olema meestega võrreldes võrdsed õigused anda oma lastele kodakondsus ja kodakondsuse omandamisel, muutmisel või sellest loobumisel (tavaliselt abiellumisel välismaalasega).

49. Kui kodakondsuse omistamine, sellest keeldumine või kodakondsuse äravõtmine toimub rahvusvaheliste kohustuste rikkumise teel, ei tohi seda aktsepteerida. Rahvusvahelise taseme ebaseaduslikkus on siiski üldiselt ebaasjakohane artikli 1 lõike 1 eesmärgil. Alternatiiv tähendaks, et isik, kellelt on võetud tema kodakondsus viisil, mis ei ole kooskõlas rahvusvahelise õigusega, loetakse endiselt "kodanikuks" artikli 1 lõigu 1 eesmärgil; olukord, mis on ilmselt ebajärjepidev 1954. aasta konventsiooni eesmärgiga³⁷.

³⁷ Erandina üldisele lähenemisele võivad olla olukorrad, kus rahvusvahelise õiguse rikkumine kujutab endast rahvusvahelise õiguse kehtestava normi rikkumist. Sellisel juhul võivad riigid olla kohustatud mitte tunnustama sellest rikkumisest tulenevaid olukordi õiguslikuna. See võib hõlmata kodakondsuse seisundi mittetunnustamist, sealhulgas näiteks see, kuidas seda seisundit käsitletakse artikli 1 lõike 1 määramisel. Selle kohustuse täpne mõjuulatus tavakohases rahvusvahelises õiguses on endiselt vaieldav küsimus.