

KODAKONDSUST KÄSITLEV SUUNIS NR. 2: Kodakondsuseta isiku määramise kord

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 kohaldatai 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 tuuakse 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 detsembris Genfis toimunud kodakondsuse määramise korda ja kodakondsuseta isikute seisundit käsitleva ekspertkohtumise koondjäreldustele. Käesolevat suunist tuleb lugeda üheskoos suunisega „kodakondsuseta isiku” 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artikli 1 lõigus 1 toodud määratluse kohta ning koostamisel oleva suunisega riigi tasandil kodakondsuseta isikute seisundi kohta. 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

1. 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooniga (1954. aasta konventsioon) kehtestati „kodakondsuseta isiku” rahvusvaheline õiguslik määratlus ja selliste isikute õigused, kuid ei sätestatud mehhanismi kodakondsuseta isiku tuvastamise koht¹. Samas tuleneb 1954. aasta konventsioonist, et riigid peavad tuvastama oma riigis asuvad kodakondsuseta isikud, et nad saaksid neile pakkuda kaitset vastavalt konventsioonis sätestatud kohustustele. Käesolevas dokumendis antakse suuniseid kodakondsusetuse seisundi määramise korra kehtestamiseks, sealhulgas sellise korraga seotud tõendite kohta.

2. Valitsusametnikud võivad puutuda kodakondsusetuse küsimusega kokku eri olukordades, mis näitab, kui olulist rolli etendab igapäevases elus rahvus. Näiteks tuleb kodakondsust võtta arvesse olukorras, kui isik taotleb passi või isikut tõendavat dokumenti, pöördub ametiasutuste poole seadusliku elamis- või tööloa saamiseks, soovib kasutada oma valimisõigust, täidab sõjaväeteenistust või soovib kasutada avaliku sektori teenuseid. Rahvuse ja kodakondsuse küsimused võivad kerkida esile, kui kaheldakse isiku õiguses riigis viibida ja isiku kodakondsust soovitakse ära võtta. Pagulase seisundi määramisel on rahvus sageli põhiline tunnus, mille alusel määratakse kindlaks, milline riik (või riigid) peaks hindama isiku väiteid põhjendatud tagakiusamise hirmu kohta. Kodakondsusetuse hindamine on vajalik, kui isik taotleb 1961. aasta kodakondsusetuse vähenemise konventsioonis („1961. aasta konventsioon”) toodud kaitsemeetmete kasutamist. Need näited ilmestavad seda, et kodakondsusetuse määramine on vajalik reas õiguslikes ja haldusprotseduurides.

3. Käesolev juhispõhine käsitleb korda, mille eesmärgiks on konkreetset, kui mitte eksklusiivselt määrata kindlaks, kas isik on kodakondsuseta või mitte. Lisaks sellele, käesolev juhispõhine keskendub kodakondsuseta isiku kontseptsioonile nii, nagu see on määratletud 1954. aasta konventsioonis ja 1954. aasta konventsiooniga liitunud riikide kohustustele. Teatud määral on käsitletud riike, kes ei ole antud konventsiooniga liitunud ja de facto kodakondsuseta isikute tuvastamist. Ehkki isik võib olla kodakondsuseta isik ja pagulane vastavalt 1954. aasta konventsioonile ja 1951. aasta pagulaste seisundi konventsioonile (1951. aasta konventsioon), siis kohaldatakse kodakondsuseta pagulase suhtes 1951. aasta konventsiooni. 1954. aasta konventsioon koostati põhiliselt selleks, et käsitleda neid kodakondsuseta isikuid, kes ei ole pagulased.

¹ Kodakondsuseta isiku definitsioon on toodud 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1: „kodakondsuseta isik tähendab isikut, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks”. Lisateave artiklis 1 lõikes 1 toodud määratluse tõlgendamise kohta on toodud UNHCRi suunises kodakondsuseta isiku 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud määratluse kohta („Määratlust käsitlev suunis”), mis on kättesaadav veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

4. Ainult mõned suhteliselt vähesed riigid on kehtestanud kodakondsusetuse määramise korra, kusjuures kõiki neid ei reguleerita ulatuslikult. Sellise süsteemi kasutuselevõtu vastu on üha kasvav huvi. Kodakondsusetus on rahvusvahelises õiguses asjassepuutuv õiguslik fakt. Seetõttu etendab kodakondsusetuse tunnustamine olulist rolli selleks, et tõsta kodakondsuseta isikute inimõiguste austamist, muuhulgas juurdepääsu kaudu 1954. aasta konventsiooniga kodakondsuseta isikutele omistatud turvalisele õiguslikule seisundile ja õiguste nautimisele.

5. Ka riikide huvides on kehtestada kodakondsusetuse määramise kord. See tõstab riikide suutlikkust austada oma kohustusi, mis tulenevad 1954. aasta konventsioonist. Riikides, kus kodakondsusetus esineb seoses segatud rändega, aitab kodakondsusetuse määramise kord valitsustel hinnata kodakondsuseta elanikkonna suurust ja profiili nende territooriumil ja seega määravad kindlaks vajalikud valitsusteenused. Lisaks sellele võib kodakondsusetuse tuvastamine aidata takistada kodakondsusetuse levikut, paljastades kodakondsuse peapõhjused ja uued trendid.

b) Kodakondsusetuse määramine ja õigus kodakondsusele

6. Kodakondsusetuse määramise kord aitab riikidel üldiselt täita oma kohustusi 1954. aasta konventsiooni alusel. Siiski võib nende kasutamine olla mitteotstarbekas seoses teatud kodakondsuseta elanikkonnata. Kodakondsusetust võib esineda nii seoses rändega kui ka muul viisil ja kodakondsusetuse olukord teatud riigis võib vastata ühele või teisele stsenaariumile või nende kombinatsioonile. Mõned elanikud, kes on kodakondsuseta muul põhjusel kui rände tõttu, võivad jääda riiki ja neile võidakse viidata kui alalistele elanikele².

Nende elanikerühmade suhtes kodakondsusetuse seisundi määramise korra kasutamine ei ole õigustatud, kuna neil on antud riigiga pikaajalised suhted. Kehtivate rahvusvaheliste normide ja kodakondsusetuse vähendamiseks suunatud riiklike meetmete põhjal on sellisteks suheteks pikaajaline riigis elamine või viibimine riigis viimase ülemineku ajal. Sõltuvalt asjaoludest seoses vaadeldava elanikkonnaga võib riikidel olla soovitatav kodakondsusetuse määramise korra kasutamise asemel viia ellu suunatud kampaaniaid kodakondsuse omandamiseks või tõhustada kodakondsuse kontrollimist³.

7. Suunatud kodakondsuskampaaniaid viiakse ellu eesmärgiga lahendada kodakondsusetuse probleem, kodakondsuse omistamise kaudu, ja mitte kodakondsuseta isikute tuvastamiseks, et anda neile selline staatus. Rida

² Väljend "oma riik" on võetud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise konventsiooni (ICCPR) artikli 12 lõikest 4 ja selle tõlgendusest ÜRO Inimõiguste Komitee poolt.

³ Vt UNHCRi meede kodakondsusetuse kohta: strateegiamärkus (2010) punkti 50 mis asub aadressil

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b9e0c3d2.html> :

"...vahendeid ei tohiks eraldada kodakondsusetuse vormikohaseks määramiseks kui selle reaalseks ja vahetuks eesmärgiks isiku jaoks on kodakondsuse omandamine, taasomandamine või kinnitamine. Tavaliselt on tegu nende pikaleveninud juhtumitega, kus kogu elanikkonnal on märkimisväärne side ainult selle riigiga, mille residendid nad on."

riike on viinud ellu selliseid kodakondsuskampaaniaid seoses pikaajaliste kodakondsuseta elanikkonna suhtes nende territooriumil mõnedel juhtudel UNHCRi abil. Isegi kui riigid kasutavad kodakondsuskampaaniaid, siis sellest hoolimata on kasulik kehtestada kodakondsusetuse määramise kord nende kodakondsuseta isikute jaoks, kes ei kuulu alalise elanikkonna hulka, kuna kodakondsuseta isikute profiil antud riigis võib olla segatud või olla aja jooksul muutunud.

8. Kodakondsuse kontrollimise kord aitab isikuid riikides, kus neil on probleeme saada tõendeid oma kodakondsusseisundi kohta. Sageli hõlmab selline kord juurdepääsetavat, kiiret ja lihtsat süsteemi olemasoleva kodakondsuse, sealhulgas teise riigi kodakondsuse dokumenteerimise kohta.

9. Nii nõuded kodakondsuskampaaniate kui ka kodakondsuse kontrollimise korrale on sarnased nendega, mida kasutatakse kodakondsusetuse määramiseks praktikas, kuna nad peavad peegeldama riigis kasutatavate tõendusmaterjalide vorme ja probleeme, mida taotlejad kohtavad oma seisundi tõestamisel. Dokumentaalsete tõendite võib mõnikord asendada ühiskonnaliikmete vande all antud tunnistustega selle kohta, et isik täidab asjaomaseid nõudeid kodakondsusseaduste alusel, et isik on näiteks sündinud selle riigi territooriumil või tema vanem oli riigi kodanik.

II. KODAKONDSUSETUSE MÄÄRAMISE KORD

a) Määramiskorra ülesehitus ja paiknemine

10. Kuna 1954. aasta konventsioon ei sätesta kodakondsuse määramise korra ülesehitust ja toimimist, siis on riikidel selles suhtes laialdane kaalutusõigus. Kohalikud asjaolud, nagu hinnang kodakondsuseta elanikkonna suuruse ja eripalgelisuse kohta ning analüüsitava juriidiliste ja tõestusküsimuste keerukus mõjutavad valitud lähenemist. Selleks, et selline kord oleks tõhus, peab sellise mehhanismi erieesmärgiks olema kodakondsusetuse määramine, ehkki sellised erieesmärgid võib olla ka rohkem.

11. Riikide praktika erineb selles suhtes, kus kodakondsusetuse määramise menetlus asub siseriiklikus haldusstruktuuris, peegeldades riigile omaseid seisukohti. Riigid võivad valida tsentraliseeritud menetlus või sellise vahel, mida haldavad kohalikud ametivõimud. Eelistatud on tsentraliseeritud menetlus, kuna sellega on tõenäolisem, et kodakondsuse määramisega tegelevad ametnikud omandavad vajaliku kogemuse. Riigi eri kohtades asuvate taotlejate lihtsa juurdepääsu mehhanismile võib tagada erinevate meetmete kaudu: näiteks, lubades taotlejatel esitada kirjalikke taotlusi kohalikule büroole, mis edastavad need tsentraalsele määramisorganile, mis võib koordineerida ja juhtida asjaomaste faktide asjaomast uurimist kohalikul tasandil, sealhulgas isiklik intervjuu taotlejaga.

12. Kodakondsusetuse määramine võib olla keeruline, kuid see on nii riikide kui ka kodakondsuseta isikute endi huvides, et määramise kord oleks

võimalikult lihtne, õiglane ja tõhus. Selleks võivad mõned riigid kaaluda olemasoleva halduskorra kohandamist nii, et see hõlmaks kodakondsusetuse määramist. Tegurid, mida tuleb seejuures arvesse võtta hõlmavad nii olemasolevaid ekspertteadmisi kodakondsuse küsimustes ning hinnangut kodakondsuseta isikute arvu ja profiili kohta.

Iga kombineeritu korra puhul on oluline, et kodakondsuseta isiku määratlust mõistetakse selgelt, korda kohaldatakse nõuetekohaselt ja et täidetakse kaitsemeetmeid ja nõudeid tõendusmaterjalidele.

13. Mõned riigid võivad otsustada anda kodakondsusetuse määramise korra immigratsioonivõimude pädevusse. Teistes riikides määravad kodakondsusetust näiteks kodakondsusamet, mis vaatab läbi ka naturalisatsiooni- või kodakondsustaotlusi. See on eriti oluline seal, kus taotlejad on tõenäoliselt selle riigi pikaajalised residendid.

14. Kuna kodakondsuseta isikud võivad samas olla ka pagulased, siis võivad riigid kaaluda kodakondsusetuse ja pagulase seisundi määramise korra ühendamist. Varjupaigataotlejate ja pagulaste taotlustele esitatavaid konfidentsiaalsusnõudeid peab täitma sõltumata kodakondsuse määramise korra üksikasjadest⁴.

15. Kodakondsuse määramise korra kavandamisel on oluline võtta arvesse nii finants- kui ka inimressusse. Mõnedes riikides, mis on kehtestanud kodakondsusetuse määramise korra, on täheldatud taotlejate väikest arvu. Sellega seotud kulusid saab katta kokkuhoiuga haldusmehhanismide arvelt, mida kodakondsuseta isikud muidu kasutaksid, nagu näiteks immigrandi seisundi teiste vormide määramise korras esitatud taotlused.

b) Kättesaadavus

16. Selleks, et kodakondsusetuse määramise kord oleks õiglane ja tõhus, peab see olema kõigile kättesaadav. Kodakondsuseta isikuid teavitatakse korrast teavituskampaaniate, vajaduse korral suunatud teavituskampaaniate kaudu, ja nõustamisega. Kuna mõnikord ei ole inimesed teadlikud kodakondsusetuse määramise korra kohta või kahtlevad, kas taotleda kodakondsusetuse seisundit, on hea, kui kord hõlmab ka kaitsemeetmeid, mille abil saavad riigi ametivõimud menetluse käivitada.

17. Igal riigi territooriumil asuval isikul peab olema juurdepääs kodakondsuse määramise korrale. Konventsioonist ei tulene õigust nõuda, et kodakondsusetuse määramise taotlejad viibiksid riigis seaduslikult. Selline nõue on eriti ebaõiglane kui arvestada, et kodakondsusetus ei võimalda isikul omandada dokumente, mis on vajalikud ükskõik mis riiki seaduslikult sisenemiseks või seal elamiseks.

⁴ Täiendavad üksikasjad paguluse ja kodakondsusetuse määramise korra kohta on toodud jaotistes 26-30.

18. Konventsiooni alusel ei tohi kehtestada ajalisi piiranguid kodakondsusetu seisundi taotlemisele. Sellised ajapiirangud võivad jätta isikud omavoliliselt ilma 1954. aasta konventsiooniga ettenähtud kaitsesest.

c) Menetlusgarantiid

19. Kodakondsusetuse määramise kord peaks olema seadusega kehtestatud, sest see tagab korra õigluse, läbipaistvuse ja selguse. Menetlusgarantiid on kodakondsusetuse määramise korra põhielemendid. Selles olukorras on olulised garantiid, mis tagavad nõuetekohase protsessi elluviimise ja mis viiakse haldusõiguse, sealhulgas pagulaste seisundi määramise menetlusse. Seetõttu kutsutakse riike rakendama alljärgnevat kontrollimehhanisme:

- võimud edastavad laialdaselt eri keeltes infot sobivusnõuete, määramiskorra ja kodakondsusetuse tunnustamisega seotud õiguste kohta; kõikidele taotlejatele pakutakse menetlusega seotud nõustamist neile arusaadavas keeles;
- taotlejatel on õigus küsitleda otsust langetavat ametnikku;
- taotluseid saab esitada kirjalikult ja selleks pakutakse vajaduse korral nõustamist;
- kirjalike taotluste ja küsitluste jaoks on olemas kirjalik ja suuline tõlkeabi;
- igal pereliikmel on õigus esitada eraldi taotlus;
- täiskasvanu võib esitada taotluse temast sõltuva lapse nimel ja saatjata laste jaoks peab olema kättesaadavad erilised kaitsemeetmed;
- lapsel on õigus väljendada oma arvamust, kui ta on suuteline seda moodustama ja väljendama;
- taotlejatel peab olema juurdepääs õigusabile; kui pakutakse tasuta õigusabi, siis tuleb seda pakkuda taotlejatele, kellel puuduvad finantsvahendid;
- otsus langetatakse lähtuvalt taotluse konkreetsetest asjaoludest, võttes arvesse asjaomaste riikide kodakondsusõigust ja praktikat, sealhulgas selline teave mineviku perioodide kohta, mis on käsitletava asja suhtes asjassepuutuv;
- kui otsuse teeb kohus, siis peab protsess olema inquisitorial ja mitte adversarial;
- otsuse tehakse kirjalikult koos põhjendusega;
- otsused tuleb langetada ja neist teavitada põhjendatud aja jooksul;
- edasikaebamise õigus on olemas ja
- tagatud on juurdepääs UNHCRile.

20. Tagamaks õiglast ja tõhusat menetlust soovitatakse riikidel mitte saata oma territooriumilt taotlejat välja enne kodakondsusetuse kohta otsuse langetamist.

21. Õigus individuaalsele küsitlusele ja tõlkeabile kogu menetluse jooksul on oluline tagamaks, et taotlejatel on võimalus esitada oma asjaolud täielikud ning anda ja selgitada teavet, mis on taotluse suhtes olulised. Need tagatised võimaldavad ka otsustajatel uurida antud asjas võimalikke ebaselgeid asjaolusid.

22. Kõikide osapoolte huvides on see, et kodakondsusetuse määramist viiakse läbi nii kiiresti kui võimalik, tagades et tõendite kogumiseks on jäetud piisavalt aega.

Mitmed riigid on sisse viinud ajapiirangud, mille jooksul seisundit määravad ametiasutused peavad langetama otsuse kodakondsusetuse taotluse kohta. Taotlustes, mille puhul on koheselt kättesaadav tõendusmaterjal ja on selge, et kodakondsuse taotlemine on hästi põhjendatud, võib õiglane ja tõhus kord võtta ainult mõned kuud aega lõpliku otsuse tegemiseks.

23. Üldiselt on soovitatav, et esimese instantsi otsus tehakse hiljemalt kuus kuu peale taotluse esitamist, kuna see pikendab perioodi, mille jooksul taotleja on ebaturvalises olukorras. Siiski võib erakordsetel asjaoludel olla vajalik lubada menetluse kesta kuni 12 kuud, et jätta aega päringute esitamiseks isiku kodakondsuse seisundi kohta teises riigis, mille puhul võib eeldada, et selle perioodi jooksul saadakse sellest riigist ammendav vastus⁵.

24. Tõhus õigus kaevata edasi esimese astme keelduvale otsusele on oluline katsemeede kodakondsusetuse määramise korras. Edasikaebamise osas langetab otsuse sõltumatu asutus. Taotlejal peab olema võimalus saada õigusabi ja sellist abi pakutakse tasuta, siis tuleb pakkuda seda taotlejale kellel ei ole piisavad rahalisi vahendeid.

25. Peab olema võimalik kaevata edasi nii faktidel kui ka seadusel põhinevale otsuste peale, kuna on võimalus, et esimeses astmes on tõendeid valesti hinnatud. Riik saab ise valida, kas esialgne otsus asendatakse kaebusi läbivaatava institutsiooni otsusega kooskõlas 1954. aasta konventsiooniga või saadetakse esimese astme otsus ümbervaatamiseks tagasi. Valik kipub peegeldama seda, kuidas antud riik läheneb üldiselt sellistele küsimustele oma õigus- ja haldussüsteemis. Lisaks sellele võib riik otsustada täiendavalt uurida juriidilisi küsimusi, mis võivad käsitleda näiteks ainult kohtusüsteemi menetlusreegleid.

III. PAGULASSEISUNDI JA KODAKONDSUSETUSE MÄÄRAMISE KORRA KOORDINEERIMINE

26. Kui taotleja soovib omandada nii pagulase kui ka kodakondsusetu isiku seisundi, siis on oluline, et igat taotlust hinnatakse eraldi ja et mõlemat tüüpi seisundit tunnustatakse eraldi. Selle põhjuseks on asjaolu, et 1951. aasta konventsioon tekitab riigi tasandil üldiselt suuremaid õigusi kui 1954. aasta konventsioon. Sellest hoolimata võib esineda olukordi, kus pagulase seisund lõppeb ilma, et isik oleks omandanud kodakondsuse, mis tingib vajaduse kaitsta teda rahvusvaheliselt kui kodakondsuseta isikut.

⁵ See rõhutab, kui tähtis on taotleja nõuetekohane kohtlemine kodakondsuse määramise menetluses. Seda küsimust käsitletakse hetkel koostamisel olevas suunises kodakondsuseta isikute seisundi kohta riigi tasandil ("Seisundit käsitlev suunis").

27. Kuna kodakondsuseta isik võib samal ajal olla ka pagulane või tal võib olla õigus saada täiendavat kaitset⁶, siis peavad riigid tagama, et pagulaste seisundi määramisel rakendatavad konfidentsiaalsusnõudeid täidetakse ka kodakondsusetuse määramise menetluses. Igat isikut, kes taotleb kodakondsusetuse määramist teavitatakse varakult vajadusest käsitleda ka pagulasküsimusi, selliste olemasolul⁷. Pagulase või varjupaigataotleja identiteeti ei tohi isiku päritoluriigi ametivõimudele paljastada. Nagu eespool jaotistes 44-47 kirjeldati, võivad kodakondsusetust määravad ametnikud teha välisriigi ametivõimudele taotlejate kohta päringuid, mis võib rikkuda konfidentsiaalsust, millele pagulaste ja varjupaigataotlejatel on õigus. Sellisel korral jätkatakse pagulase seisundi määramist ja peatatakse kodakondsusetuse määramise taotluse menetlemine.

28. Kui pagulase ja kodakondsuseta isiku seisundi määramist saab menetleda eraldi korras ja kui otsuse kodakondsusetuse kohta saab teha ilma, et peaks võtma ühendust päritoluriigi ametivõimudega, võib mõlema menetluse viia läbi paralleelselt. Siiski võib maksimaalse efektiivsuse huvides ja kui ühes menetluses kogutud andmeid saab kasutada teise menetluse jaoks olla otstarbekas esiteks viia läbi küsitlused ja koguda ning hinnata riigipõhist teavet pagulasseisundi määramise korra raames.

29. Samamoodi on korra puhul, mis hõlmab pagulase ja kodakondsusetu seisundi määramist ja kui taotleja esitab mõlema taotluse on oluline, et asutus viib pagulase ja kodakondsusetuse seisundi määramise üheskoos⁸. Kui on piisav teave selle kohta, et isik on kodakondsuseta isik ilma, et tuleks pöörduda välisriigi ametiasutuse poole jätkatakse pagulase seisundi määramisega.

30. Nii individuaalse kui ka ühendatud korra puhul peab olema teatud asjaoludel võimalik isikul taasaktiveerida tema peatatud taotlus kodakondsuseta isiku seisundi omandamiseks. Kodakondsuseta isiku seisundi taotlust võib taasaktiveerida juhul kui:

- pagulasseisundi andmisest keeldutakse;
- pagulasseisundit tunnustatakse, kuid hiljem see lõpetatakse;
- pagulasseisund katkestatakse põhjusel, et 1951. aasta konventsiooni artikli 1A lõikes 2 toodud nõuded ei ole täidetud⁹ või
- omandatakse lisatõendeid selle kohta, et isik on kodakondsuseta.

⁶ Vt UNHCR täitevkomitee järelust nr. 103 (LVI) 2005. aastast kaitse täiendavate vormide kohta, mis on kättesaadav veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/43576e292.html>.

⁷ Sarnaselt sellega tuleb pagulase seisundi taotlejaid teavitada võimalusest taotleda tunnustamist kodakondsuseta isikuna.

⁸ Pagulase seisundi määramisel peab tuvastama kas isiku kodakondsusriigi või, kodakondsuseta isikute puhul, eelmise ajutise elukohariigi, et hinnata tema kartust tagakiusamise kohta

Vt UNHCRi pagulaste seisundi käsiraamatu ja määramise kriteeriumite jaotisi 87-93 ja 101-105, (uus trükk 2011), mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

⁹ Vt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ametile teatist pagulase seisundi tühistamise kohta 22. novembrist 2004, mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>.

Sarnaseid kaalutlusi võidakse kohaldada isikute suhtes, kes taotlevad nii kodakondsuseta isiku seisundit ja täiendavat kaitset.

IV. TÕENDITE HINDAMINE

a) Tõendite liigid

31. Kodakondsusetuse määramiseks on vaja hinnata fakte ja seadust üheskoos. Selliseid juhtumeid ei saa lahendada ainult kodakondsusseaduste analüüsi alusel, kuna kodakondsuseta isiku määratlemiseks on vaja hinnata nende seaduste kohaldamist praktikas, sealhulgas seda, millisel määral ametiasutused täidavad kohtuotsuseid¹⁰.

Asjassepuutuvad tõendid saab jaotada kahte rühma: tõendid isiku isiklike asjaolude kohta ja tõendid antud riigi seaduste ja muude asjaolude kohta.

32. Isiku minevikku käsitlevad tõendid aitavad tuvastada riike ja kodakondsusmenetlust, mida peab taotleja kodakondsuse määramisel arvesse võtma¹¹.

Vastavalt konkreetsele juhtumisel võib kohaldada alljärgnevat mitteamendavat tõendite loetelu:

- taotleja tunnistus (nt. kirjalik taotlus, intervjuu);
- välisriigi võimu otsus(ed) päringutele isiku kodakondsuse kohta;
- isikut tõendavad dokumendid (nt. sünnitunnistus, abieluregistri väljavõte, ID-kaart, valija registreerimisdokument);
- reisidokumendid (sealhulgas kehtivuse kaotanud dokumendid);
- taotlused kodakondsuse omandamiseks või kodakondsuse tõendusmaterjali saamiseks;
- tõend naturaliseerimise kohta;
- kodakondsusest loobumise tõend;
- riikide poolt langetatud varasemad otsused taotleja päringutele kodakondsuse kohta;
- abielutunnistus;
- kaitseväeteenistuse läbimise tunnistus;
- koolitunnistused;
- meditsiinilised tunnistused (nt haigla poolt lapse sünni kohta väljastatud tõendid, vaktsineerimiskaart, jne);
- vanemate, abikaasade ja laste isikut tõendavad dokumendid ja reisidokumendid;
- immigratsioonidokumendid, nagu näiteks elamisload ajutise elukoha riikides;
- elukohariikidega seotud dokumendid (näiteks tööload, kinnisvara ostulepingud, eluaseme rendilepingud, koolitunnistused, ristimistunnistused) ja
- naabrite ja kogukonnaliikmete vande all antud suulised tunnistused.

¹⁰ Seda käsitletakse üksiasjalikumalt määratlust käsitleva suunise jaotises 41, mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹¹ Vt punkt 40 allpool.

33. Riike käsitlev asjaomane teave peab hõlmama tõendeid kodakondsuse ja teiste asjaomaste seaduste, nende kohaldamise ja asjassepuutuvate riikide praktika ning nende riikide üldise õigusliku keskkonna kohta selles osas, kuidas täitevvõim täidab kohtuorganite otsuseid. Selliseid tõendeid võib koguda eri allikatest, nii valitsus- kui ka valitsusvälistest allikatest. Kui konkreetse riigi kodakondsusõigus ja –praktika on keerulised, siis võib olla mõnedel juhtudel otstarbekas pöörduda ekspertide poole.

34. Selleks, et selline riiki käsitlev teave oleks täpne peab ta olema saadud usaldusväärsest ja neutraalsest allikast, eelistatult rohkem kui ühest sellisest allikast. Seetõttu tuleks eelistada teavet, mille allikaks on riigiasutus, mis otseselt haldab selle riigi kodakondsusmehhanisme või mingi muu mitteriiklik institutsioon, millel on ekspertteadmised selliste küsimuste jälgimise või kontrollimise kohta. On oluline, et riiki käsitlevat teavet uuendatakse pidevalt nii, et selles võetakse arvesse asjaomaste riikide kodakondsusõiguses ja praktikas toimuvaid muutusi. Samas peab selline riiki käsitlev teave kajastama ka kodakondsusega seotud sündmusi, mida antud asjas kaalutakse. Lisaks sellele, kui riigi kodakondsusseadusi kohaldavad ametnikud tunduvat rakendavat erinevat praktikat riigi eri piirkondades, tuleb seda sellise teabe puhul arvesse võtta.

b) Tõendamisküsimused

35. Kodakondsusetuse määramise korda haldavad ametiasutused peavad võtma arvesse kõiki asjaomaseid, nii suulisi kui ka kirjalikke tõendeid, mis käsitlevad isiku taotlust.

36. 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud kodakondsusetata isikute määratlusega nõutakse negatiivse tõendamist: nimelt, et ükski riik ei loe oma õiguse alusel isikut oma kodanikuks. See esitab taotlejatele suuri ülesandeid ja teavitab neid sellest, kuidas tõendamisreegleid tuleb kodakondsusetuse määramise korra puhul rakendada.

Tõendamiskohustus

37. Õiguskorra puhul viitab tõendamiskohustus sellele, milline osapool on kohustatud väidet või eeldust tõestama. Tavaliselt on haldus- või kohtumenetluses taotlejal esialgne kohustus põhjendada oma väidet. Kodakondsuse määramisel on tõendamiskohustus üldiselt jagatud, mis tähendab, et nii taotleja kui ka kontrollija peavad üheskoos hankima tõendusmaterjali ja kehtestama faktid. Tegemist on koostöömenetlusega, mille eesmärk on tuvastada, kas isiku suhtes tuleb kohaldada 1954. aasta konventsiooni. Seetõttu on taotleja kohustatud andma oma olukorrast võimalikult tõese ja ammendava ülevaate ning esitama kogu tema käsutuses oleva tõendusmaterjali. Ka seisundi määrav ametiasutus peab omandama ja esitama kogu tema käsutuses oleva asjaomase tõendusmaterjali, et võimaldada teha taotleja seisundi määramisel objektiivne otsus. Seda mittevastanduvat lähenemist kasutatakse mitmetes riikides, mis on võtnud kasutusele kodakondsusetuse määramise menetluse.

38. Võttes arvesse kodakondsusetuse olemust ei ole kodakondsusetuse seisundi taotlejatel sageli võimalust esitada oma väidete tõestuseks mingeid dokumentaalseid tõendeid. Kodakondsust määravad ametiasutused peavad võtma seda arvesse ja suhtuma leebelt teatud tõendusmaterjali puudumise kohta antud tunnistustesse¹².

Tõendamisnorm

39. Nagu ka tõendamiskohustusega, peab tõendamisnormi või tõendamisläve korral, mis on vajalik kodakondsusetuse määramiseks võtma arvesse probleeme seoses kodakondsusetuse tõendamisega, iseäranis seoses taotluse ebaõige keeldumisega.

Kõrge tõendamistaseme nõudmine kodakondsusetuse korral kahjustaks 1954. aasta konventsiooni objekti ja eesmärki. Seetõttu soovitatakse riikidel lähtuda samadest tõendamisnormidest kui nendest, mida nõutakse pagulase seisundi määramisel, s.t. kodakondsusetuse määramine on põhjendatud ? kui on „mõistlikult” kehtestatud, et isikut ei loeta ühe riigi poolt selle õiguse alusel oma kodakondseks¹³.

40. Kodakondsuse puudumist ei pea kindlaks määrama iga riigi suhtes eraldi. Seda on vajalik kaaluda ainult nendest riikides, millega isikul on asjassepuutuv seos, mis on tavaliselt piiratud sünnikohariigiga, vanemate päritoluga, abiellumisega või pideva elukohaga¹⁴. Selliselt määratud kodakondsusetus jääb kehtima kui asjaomased ametiasutused ei suuda anda selget ja veenvat tõendusmaterjali selle kohta, et asjaomane isik on mingi antud riigi kodanik. Selliseks kodakondust käsitlevaks tõendusmaterjaliks võib olla näiteks sellises riigis naturalisatsiooniotuste eest vastutava pädeva ametiasutuse kirjalik kinnitus selle kohta, et taotleja on antud riigi kodanik naturalisatsiooni kaudu või teave, mis kinnitab, et antud riigi kodakondsusõiguse ja tava alusel on taotleja automaatselt omandanud riigi kodakondsuse¹⁵.

41. Kui taotleja ei ole asjaolude väljaselgitamisel koostööaldis, näiteks kui ta teadlikult hoiab enda teada teavet, mis aitaks teda tuvastada, siis võib tal olla

¹² Täiendav paindlikkus on põhjendatud ka juhul kui isikutel on raske saada võõrriigist nõuetekohaselt noteeritud või kinnitatud dokumente.

¹³ Vt UNHCRi pagulase seisundi määramise menetluse ja kriteeriumite käsiraamatu jaotist 42 (kordustrükk 2011), mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Pagulaste seisundi määramisega seoses võib isik väita, et tal on põhjendatud tagakiusamiskartus kui ta nõuetekohaselt tõestab „et tema jätkuv viibimine oma päritolujärgses riigis on muutunud [pagulase] määratluses toodud põhjustel tema jaoks väljakannatamatuks.”

Vt ka UNHCRi teatist pagulaste taotlustega seotud tõendamiskoormuse ja –normide kohta (detsember 1998), mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3338.html>.

¹⁴ Vt määratluse juhise punkti 11, mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

¹⁵ Vt määratlust käsitleva suunise jaotisi 20-37 teistest riikidest, sealhulgas nende endi konsulaarvõimudelt saadavate tõendite kohta, mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

keeruline tõestada, et ta on kodakondsuseta isik, isegi kui otsust langetaval ametiasutusel ei ole konkreetse kodakondsuse kohta selgeid ja veenvaid tõendeid. Sellisel juhul võib taotluse tagasi lükata, välja arvatud juhul kui olemasolevate tõendite alusel saab määratleda kodakondsusetust¹⁶.

Sellist olukorda tuleb eristada nendest juhtudest, kui taotleja tahab, kuid ei saa anda olulisi toetavaid tõendeid ja/või olulist tunnistust oma mineviku kohta.

c) Tõendusmaterjali kaalumine

42. Kui kodakondsusetuse määramise käigus esitatakse autentseid dokumente isiku mineviku kohta, siis otsuse langetamisel kodakondsusetuse kohta eelistatakse tavaliselt sellist tõendusmaterjali isiku enda tunnistusele. Kui dokumendid isiku isiklike asjaolude kohta on ebapiisavad või need puuduvad, siis antakse lisakaalu taotleja kirjalikule ja/või suulisele tunnistusele, riigilt saadud teabele ja asjaomastelt riikidele tehtud täiendavatele päringutele saadud vastustele. Allpool toodud punktides toodud juhiseid teatud tõenditel kaalukuse kohta, mida tavaliselt võetakse kodakondsusetuse määramisel arvesse, peab vaatlema koos määratlust käsitleva suunises toodud asjaomase teabega.

Passid

43. Autentsete ja kehtivate passide osas lähtutakse eeldusest, et passi omanik on passi väljastanud riigi kodanik. Samas võib seda eeldust ignoreerida kui on tõendeid, et isikut ei loeta tegelikult sellise riigi kodanikuks, näiteks kui isikut tõendavaks dokumendiks on nn. mugavuspass või kui pass on ekslikult väljastanud ametiasutus, mis ei ole pädev langetama otsuseid kodakondsuse küsimuses. Sellisel juhul pass ei tõesta, et antud isik on sellise riigi kodanik. Sellist eeldust ignoreeritakse ka passide puhul, mis on võltsitud või väljastatud pettuse teel¹⁷.

Välisriikide ametiasutustele tehtavad päringud ja nende vastamine

44. Mõnikord on kodakondsuse määramise korra puhul väga oluline välisriigi ametiasutuste poolt antav teave, ehkki see ei ole nõutav siis, kui muud tõendusmaterjali on piisavalt. Mitte kunagi ei tohi sellist teabepäringut esitada sellise riigi ametiasutusele, mille puhul isikul on põhjust karta tagakiusamist, välja arvatud kui on lõplikult ja ilma kahtluseta tuvastatud, et isik ei ole pagulane ja et tal ei ole õigust täiendavale kaitsele.

45. Kord, mille alusel võetakse välisriigi ametiasutustega ühendust, et saada neilt kinnitust selle kohta, kas isik on nende kodanik või mitte, peaks olema paindlik. Mõned välisriikide ametiasutused võivad aktsepteerida päringuid,

¹⁶ Vt allpool usaldusväärse kohta.

¹⁷ Nendes küsimustes vt ka Määratluse juhiste punkte 38-39, mis on kättesaadavad aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

mis tulevad vahetult teistest riikidest, samas kui teised võivad eelistada ainult isikutelt saadud päringutele¹⁸.

46. Kui kodakondsusetust määramise asutus teeb välisriigi asutusele päringu isiku kodakondsuse või kodakondsusetuse kohta peab see võtma arvesse vastusele antavat kaalu või asjaomase riigi vastuse puudumist¹⁹.

47. Kui välisriigi asutuselt saadud vastuses on toodud põhjendust, millest nähtub, et asutus on ekslikult kohaldanud kohalikku õigust juhtumi asjaoludele või eksinud asjaolude hindamisel, tuleb vastust võtta sellisena. Kui välisriigil palutakse määrata, kas isik on tema kodanik kodakondsusetu isiku määratluse tähenduses²⁰, siis on sellise välisriigi subjektiivne seisukoht äärmiselt tähtis. Võimalusel, kui aeg seda lubab, peaksid kodakondsust määravad asutused küsima välisriigi asutuselt rohkem teavet lootuses saada suuremat selgust isiku kodakondsuse küsimuses. Mõnedel juhtudel võib selle tulemuseks olla olukord, kus välisriigi ametiasutus hilinenult kinnitab, et antud isik on tema kodanik või et tal on õigus omandada kodakondsust.

Küsitlemine

48. Taotleja küsitlemine on otsust langetava asutuse jaoks oluline võimalus esitada küsimusi kõigi esitatud tõendite kohta. Avatud küsimustega küsitlemine, mis viiakse läbi mittevastandavas õhkonnas võib luua usaldusliku olukorra²¹, mis julgustab taotlejaid andma antud asjas võimalikult ammendava informatsiooni²². Taotlejatele peab küsitluse alguses meelde tuletama, et neil on kohustus teha menetluses koostööd. Taotlejalt ei või nõuda rohkem, kui et ta vastab küsimustele oma parimate võimete kohaselt. Sageli ei ole isegi teada põhilist informatsiooni, näiteks sünnikohta või seda, kas sünd registreeriti või mitte. Samas kui taotleja mineviku väljaselgitamine nõuab tavaliselt ühe intervjuu, võib mõnikord olla vajalik viia ellu edasisi küsitlusi.

Usaldusväarsuse küsimused

¹⁸ Riigid võivad kodakondsusalaste päringute võimaldamiseks sõlmida kahe- või mitmepoolseid kokkuleppeid. Sellise kokkuleppe näiteks on 1999. aasta konventsioon kodakondsustõendite väljastamise kohta, millega saavad liituda Rahvusvahelise Perekonnaseisu Komitee (*International Commission on Civil Status*), Euroopa Liidu või Euroopa Nõukogu liikmed.

¹⁹ Juhised selle küsimuse kohta on toodud määratluse juhises punktis 34, mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

²⁰ Vt määratluse juhise punkte 38-39, milles märgitakse, et isiku juhtumis kohaliku õiguse kohaldamisel tehtud viga on riigi seisukoha määramisel asjassepuutumatu, mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

²¹ Vt UNHCR pagulaste seisundi määramise käsiraamatu ja kriteeriumi punkti 200 (kordustruk 2011), mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>.

²² Küsitlusmeetodeid kirjeldatakse üksikasjalikumalt 1995. aasta UNHCR pagulasseisundi taotlejate küsitlemise juhendis (RLD4), mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ccea3304.pdf>.

49. Taotleja usaldusvärsus ei ole kodakondsuse määramise korra puhul oluline, kui otsuse saab langetada olemasolevate dokumentide põhjal, mida hinnatakse asjassepuutuva riigipõhise teabe alusel. Kui piisavalt dokumente ei ole kättesaadavad, siis peavad kodakondsust määrav asutus toetuma suuremal määral taotleja tunnistustele, ning võib tekkida taotleja usaldusvärsuse küsimus. Hinnates, kas taotleja tunnistusi saab lugeda usaldusväärseks, võivad ametivõimud võtta arvesse objektiivseid näitajaid, sealhulgas esitatud informatsiooni detailsust, kirjalike ja suuliste selgituste vastavust, taotleja ja tunnistajate selgituste ühtivust, tunnistuste vastavust päritoluriigi teabele ja tunnistuste usutavust.

50. Taotlejalt võib eeldada ainult piiratud teadmisi, võttes arvesse selliseid tegureid, nagu taotleja haridustase ja vanus asjassepuutuvate sündmuste toimumise ajal. Kodakondsuseadused ja nende kohaldamine võivad olla keerulised. Võib juhtuda, et taotleja ei suuda tingimata selgelt öelda, miks ametivõimud ühe või teise otsuse tegid või mis on asjaomastes riikides valdav praktika. Kui taotleja rahvuslik identiteet on otsuse tegemise puhul oluline, siis peab tema kultuuriliste või keeleliste teadmiste kontrollimisel võtma arvesse erinevaid haridustasemeid ja traditsioonidest arusaamist. Kui taotleja jätab ainult talle teada põhjustel olulistele küsimustele pidevalt vastamata, võib see tekitada põhjendatud kahtluse tema usaldusvärsuse kohta. See on eriti tõenäoline olukorras, kus isik keeldub vastamast ühelegi küsimusele, ilma oma keeldumist põhjendamata.

51. Selleks, et hinnata, kas taotleja selgitused on usaldusväärsed, peab otsustaja võtma arvesse, kas taotleja jutt on loogiline, kas see on kooskõlas asjassepuutuvate riikide kodakondsusõiguse ja praktikaga ning kas seda toetavad muud dokumendid ja tõendid²³. Usaldusvärsust ei mõjuta väiksemad vasturääkivused taotleja selgituses, eriti juhul kui need käsitlevad ebaolulisi küsimusi või palju aastaid tagasi asetleidnud sündmusi. Kui tundub, et taotleja tunnistuse ja asjaomase riigi poolt antud tõendite vahel on mittevastavus, on oluline kontrollida, et sellises riigis ei ole kodakondsusmehhanismi kohaldamisel piirkondlikke erinevusi.

52. Taotleja käitumine ei ole tavaliselt usaldusväärne näitaja. Kodakondsuseta isik võib olla kannatanud märkimisväärse diskrimineerimise all kodakondsusetuse puudumise tõttu, mistõttu ta võib küsitlusel käituda närviliselt, rahutult või tõrjuvalt. Sageli teevad konkreetse käitumise täpse tõlgendamise keeruliseks taotleja ja otsustaja vahelised kultuurilised erinevused.

53. Ametnikud ei tohiks võtta negatiivset seisukohta isiku suhtes olukorras, kus isikul ei ole olnud võimalust anda küsitlejale omapoolseid selgitusi tema tunnistust käsitleva võimaliku puuduva teabe või vasturääkivuste kohta.

54. Ise kui leitakse, et taotleja väited ei ole olulises osas usaldusväärsed, ei välista see kodakondsusetuse määramist. Isiku tunnistust tuleb sellest

²³ Vt üldisemalt UNHCRi pagulasseisundi taotluste tõendamiskoormuse ja –kohustuse märkuse 11. jaotist (1998), mis asub veebis aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3ae6b3338.pdf>.

hoolimata hinnata kõikide muude tõendite valguses, nagu näiteks asjaomaste riikide osas, mis võivad toetada kodakondsusetuse määramist²⁴.

V. LISAKAALUTLUSED KORRA KOHTA

a) Grupimääramine

55. Kodakondsusetuse iseloomu tõttu on tavanormiks individuaalne lähenemine, kuna see võimaldab uurida taotleja isiklike asjaolusid. Riigid, kes on praeguseks kehtestanud kodakondsusetuse määramise korra on selle lähenemise üle võtnud. Enamik nendest on 1954. aasta konventsiooni osapooled ja hindavad kodakondsust ja kodakondsusetust seoses üksikisiku rände kontekstis.

56. Samas on võimalik omistada kodakondsuseta isikute seisund rühma liikmetele nn. *prima facie* põhimõttel ehk esmapilgul,²⁵ st ilma seisundi täieliku määramiseta. See võib olla kohane juhul, kui on objektiivselt teada, et isikute rühmal puudub kodakondsus ja et nad esmapilgul täidavad 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud kodakondsuseta isikute määratluses toodud tingimusi. Vastupidiste tõendite puudumisel saab isiku suhtes kohaldada konventsiooniga ettenähtud kaitset ka juhul kui ta kuulub rühma, mis täidab konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud määratluse tingimusi.

57. *Prima facie* põhimõttel määratud seisund ei ole madalama taseme seisund, vaid tõendav hinnang, mida kasutatakse kodakondsusetuse seisundi määramisel lähtuvalt 1954. aasta konventsioonist. Kodakondsuseta isikud saavad kasutada selle seisundiga kaasnevaid õigusi seni, kuni neil säilitavad selle seisundi tunnused. Nii nagu üksikisikute puhul, peab ka rühma korral nägema ette tõhusa õiguskaitse, et rühma kuuluvad isikud saaksid edasi kaevata *prima facie* otsuse keelduda neid tunnustamast kodakondsusetuks.

58. Rühma puhul peab iga kord võtma arvesse ka 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 2 toodud erandeid. Isikutel, kelle suhtes kohaldatakse artikli 1 lõiget 2 ei ole õigust saada 1954. aasta konventsiooniga ettenähtud kaitset ka juhul kui nad täidavad sama konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud määratluses sätestatud tingimusi.²⁶

²⁴ Samasugust lähenemist kohaldatakse pagulase seisundi määramisel. Vt UNHCRi pagulasseisundi määramise kriteeriumite käsiraamatu jaotis 42 (kordustruk 2011), mis asub veebis aadressil

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. Arvestades kodakondsusetuse määratlust, usaldusvääruse küsimused tõenäoliselt ei takistada kodakondsusetu seisundi määramist rohkem kui pagulasseisundi määramisel.

²⁵ *Prima facie* põhimõtet kasutatakse pagulase seisundi määramisel tavaliselt seoses pagulaste rühmaga, kuid seda on kasutatud ka üksikisikute puhul.

²⁶ Artikli 1 lõige 2 käsitleb isikuid, kelle suhtes konventsiooni kaitset ei kohaldata kas alternatiivse võimaluse tõttu kasutada sellist kaitset või nende isikute endi käitumise tõttu: "2. Käesolevat konventsiooni ei kohaldata:

(i) isikute suhtes, kellel on ÜRO organi või asutuse, välja arvatud ÜRO pagulaste ülemkomissari kaitse või abi, kuni ta sellist kaitset või abi saab;

(ii) isikute suhtes, kelle puhul tema elukohariigi pädevad asutused on tunnistanud, et tal on selle riigi kodanikega ühesugused õigused ja kohustused;

b) Kinnipidamine

59. Kodakondsusetuse alusel kaitset taotlevate isikute kinnipidamine on omavoliline²⁷.

Oma sisult piirab kodakondsusetus olulisel määral võimalust omandada põhilisi isikut tõendavaid dokumente ja reisidokumente, mida tavaliselt väljastatakse kodanikele. Lisaks sellele viibivad kodakondsuseta isikud sageli ilma üheski riigis seadusliku viibimise loata. Seetõttu ei saa selliste isikute kinnipidamist põhjendada sellega, et neil ei ole dokumente või vajalikku sisserändeluba.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise konventsiooni (ICCPR) artikliga 9, millega tagatakse isiku õigus vabadusele ja turvalisusele, keelatakse ebaseaduslik või omavoliline kinnipidamine. Selleks, et kinnipidamine oleks seaduslik, peab seda reguleerima siseriikliku õigusega, milles on eelistatult kehtestatud sellise kinnipidamise maksimaalne lubatud periood ja nähakse ette selle regulaarne ja juriidiline analüüs. Selleks, et kinnipidamine ei oleks omavoliline peab see olema vajalik igal konkreetsel juhtumil, mis on kõikide asjaolude osas põhjendatud, proportsionaalne ja mittediskrimineeriv. Määramatud ning kohustuslikud kinnipidamismeetodid on iseenesest omavolilised.²⁸

(iii) isikute suhtes, kelle puhul on põhjust kahtlustada, et

(a) nad on pannud toime rahuvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides,

(b) nad on pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo väljaspool oma elukohariiki ja enne seda, kui ta kõnealusesse riiki lubati või

(c) nad on olnud süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes.”

²⁷ Vt sisserändajate kinnipidamise küsimuses ÜRO omavolilise kinnipidamise töörühma seisukohta:

“58...leitakse, et sisserändajate kinnipidamisest tuleks järk-järgult loobuda. Tavalise rände korral ei ole sooritatud mitte mingit kuritegu. Ebaregulaarse rände kriminaliseerimine ületab riikide seaduslikku õigust kaitsta oma territooriumi ja reguleerida ebaregulaarse rände voogusid.

59. Kui halduskinnipidamine on õigustatud, siis nõuab proportsionaalsuse põhimõte, et see kasutatakse viimase võimalusena. Vaja on täita rangeid juriidilisi piiranguid ja näha ette õigusalased kaitsemeetmed. Riikide poolt esitatud põhjused kinnipidamise õigustamiseks, nagu näiteks vajadus tuvastada ebaregulaarses olukorras olev immigrant, põgenemisrisk või ebaregulaarse immigrandi väljasaatmine, kellele on esitatud väljasaatmiskorraldus. peavad olema selgelt määratletud ja ammendavalt seadusandluses sätestatud.”

ÜRO omavolilise kinnipidamise töörühma aruanne inimõiguste komiteele (A/HRC/13/30) (2010), mis asub veebis aadressil

<http://www.ohchr.org/EN/Issues/Detention/Pages/Annual.aspx>.

Konkreetselt kodakondsuseta isikute osas vaadake ka täitevkomitee 2006. aasta järeldust nr 106 (LV1), milles „kutsutakse riike üles mitte kinni pidama kodakondsuseta isikuid ainult sellel põhjusel, et nad on kodakondsuseta ja kohelda neid vastavalt rahvusvahelisele inimõiguste seadustega...”

²⁸ Vt ka ÜRO inimõiguste komitee otsused juhtumites van Alpen v Netherlands (teatis nr. 305/1988) (1990), A v Australia (teatis nr. 560/1993) (1997) ja Danyal Shafiq v Australia (teatis nr 1324/2004) (2006) vastavalt punktid 5.8, 9.4 ja 73. Pagulaste osas sätestab Täitevkomitee 1986, aasta järeldust nr 44 (XXXVII), et varjupaiga taotlejate kinnipidamist tuleks üldiselt vältida, kuid vajadusel peaks see toimuma ainult seaduses ettenähtud juhul isiku tuvastamiseks eesmärgil ; kui isik on tahtlikult ametivõimude eksitamiseks hävitanud

60. Seetõttu tuleb kinnipidamist käsitleda viimase võimalusena ja seda saab õigustada ainult sellega, et teisi vähem sekkuvaid and sunniviisilisi meetmeid on kaalutud ja leitud, et nad oleksid ebapiisavad kinnipidamiseks oleva valitsuse seadusliku eesmärgi saavutamiseks. Kinnipidamise alternatiive alates aruandlusnõuetest või kautsjonist kuni ühiskonna järelevalveni ja/või juhtumi haldamise programmideni tuleb kinnipidamise vajaduse ja proportsionaalsuse hindamisel arvesse võtta. Kinnipidamisega seotud üldpõhimõtteid kohaldatakse *a fortiori* laste suhtes, keda tavaliselt ei peeta ühelgi juhul kinni.

61. Kui kodakondsusetuse määramist ootavad isikud peetakse kinni, ei tohi neid hoida koos süüdimõistetud kurjategijate või kohut ootavate isikutega²⁹. Lisaks sellele on vaja alati tagada kinnipidamise üle järelevalve ning tagada, et kinnipeetud isikutel on juurdepääs õigusabile, sealhulgas tasuta õigusabile.

62. Kodakondsuseta isikute jaoks on seisundi määramise korra puudumine isiku tuvastamiseks või kodakondsuse kontrollimiseks võib tähendada pikaajalist või määramatut kinnipidamist. Seetõttu on kodakondsusetuse määramise kord oluline mehhanism, mille abil vähendada pikaajalise ja/või omavolilise kinnipidamise ohtu.

c) UNHCRi roll

63. Täitmaks oma kodakondsuse alaseid ülesandeid osutab UNHCR riikidele mitmesugust abi.³⁰ Tänu oma võrdlevale andmebaasile eri riikide kodakondsusetuse määramise korra kohta ja oma kogemusele kodakondsusetuse ja kodakondsuse hindamise kohta, saab UNHCR nõustada nii kodakondsusetuse määramise korra väljatöötamist kui ka olemasolevate korra tõhustamist³¹. Lisaks sellele saab UNHCR vahendada ühe riigi kodakondsusetust määratavate ametivõimude päringuid teiste riikide vastavatele ametivõimudele ning olla samas kodakondsusõiguse ja praktika alane teabeallikas³². Taotlejate juurdepääs UNHCR ressurssidele etendab

dokumente või esitanud võltsitud dokumendi; ja/või kui on tegemist ohuga riiklikule julgeolekule või avalikule korrale.

²⁹ Vt samas sarnased juhised varjupaigataotlejate kinnipidamise kohta.

³⁰ Muuhulgas märgitakse ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 61/137 punktis 4 ära:

“... UNHCRi tööd kodakondsuseta isikute tuvastamisel, kodakondsusetuse tõkestamisel ja vähendamisel ning kodakondsuseta isikute kaitsmisel, ja kutsub ametit üles jätkama selle valdkonnaga tööd vastavalt asjassepuutuvatele Peaassamblee resolutsioonidele ja täitevkomitee järeldustele.”

³¹ Nagu sätestatud 2006. aasta lõppjäreluses nr 106 (LVII), on Täitevkomitee nõudnud, et UNHCR “teeks akviitset teavitustööd ja vajadusel koolitaks lepingupartneritest valitsusi nõuetekohaste mehhanismide osas kodakondsuseta isikute tuvastamisel, registreerimisel ja neile kodakondsuseta isiku seisundi omistamisel” ning „anda tehnilist nõustamisabi liitunud riikidele 1954. aasta konventsiooni kohaldamise kohta, tagamaks selle sätete järjepidev kohaldamine“ (jaotised (t) ja (x)).

³² Riikidel soovitatakse kasutada ka kodakondsusalaseid andmekogusid, nt. UNHCRi Refworld, mis asub veebis aadressil www.refworld.org või regionaalseid allikaid, nagu näiteks kodakondsusõiguse andmekogu European Union Democracy Observer

samuti olulist rolli tagamaks määramismenetluse ausus. UNHCR võib vajadusel viia ka ise läbi kodakondsusetuse määramist üksikisiku ja/või rühma tasandil.

d) Lahenduste uurimine välismaal

64. Mõned kodakondsusetuse määramise korras osalevatel taotlejatel võib olla realistlik väljavaade saada esmakordne või korduv luba teise riiki sisenemiseks, mõnedel juhtudel kodakondsuse omandamise või taasomandamise tulemusena. Kuna sellised olukorrad tekivad üldiselt siis kui isikud taotlevad kodakondsusetuse määramist rändega seoses, on vaja teha kõige sobivama lahenduse leidmiseks riikide vahel koostööd. Püüdlused saada luba riiki esmakordseks või taassisenemiseks võivad olla põhjendatud, kuid need peavad leidma aset peale kodakondsusetuse määramist. Antud juhul ei ole õigustatud määramismenetluse peatamine, kuna isiku tuvastamine kodakondsusetu isikuna on vajalik selleks, et ta saaks kasutada kõiki tema käsutuses olevaid õigusi.

e) Täiendavad kaitsemeetmed korra ja tõendite osas teatud isikute rühmade puhul

65. Teatud isikute rühmadel võib olla teatud probleeme oma kodakondsuse seisundi kehtestamisel. Vanuse, soo ja mitmekesisuse tõttu võidakse nõuda, et mõnede isikute suhtes kehtestatakse korra ja tõendusmaterjali osas eritingimusi eesmärgiga tagada, et kodakondsusetuse määramise otsus langetatakse õiglaselt.

66. Lastel, eriti ilma saatjateta lastel, võib olla väga keeruline anda oma kodakondsuse kohta põhilist informatsiooni. Kui riigid, milles kehtib kodakondsusetuse määramise kord kaaluvad laste kodakondsuse seisundit ja vajadust kodakondsusetuse kaitse järele, on nad kohustatud tagama, et nad tegutsevad lapse parimates huvides³³.

Korda ja tõendeid käsitlevad kaitsemeetmed lapsest taotlejal jaoks hõlmavad taotluste prioriteetset käsitlemist, kvalifitseeritud juristide, küsitlejate ja tõlkide olemasolu ning lähtumist põhimõttest, et põhiline tõendamiskohustustus lasub riigil.

(EUDO), mis asub veebis aadressil <http://eudo-citizenship.eu/national-citizenship-laws> ning Africa Governance Monitoring and Advocacy Project (AfriMAP) andmekogu, mis on kättesaadava veebis aadressilt www.afriMAP.org.

³³ Kõikidel oma vanematest eraldatud lastel peab olema võimalik kasutada menetlust, millega määratakse kindlaks nende parimad huvid. Kodakondsusetuse määramise menetluse tulemus, nagu ka varjupaiga määramisel, moodustavad osa parimate huvide määramisest. Selles osas, mis käsitleb varjupaiga menetlust ja parimate huvide määramist, vt palun UNHCRi juhust lapse parimate huvide määramise kohta (mai 2008).

67. Teatud olukordades võib kohaldada sarnaseid kaitsemeetmeid selliste puuetega isikute³⁴ suhtes, kellel on keeruline anda teavet oma kodakondsuse kohta. Ametivõimud peavad võtma arvesse, et puuetega isikute diskrimineerimise tõttu võib juhtuda, et neil ei ole isikut tõendavaid ja muid dokumente.

68. Eesmärgiks võiks seada, et taotleja, küsitleja ja tõlk on samast soost. Küsitlejad ja tõlgid peaks samuti olema teadlikud ja võtma arvesse kõiki asjaomaseid kultuurilisi või usuliselt tundlikke asjaolusid või isiklike asjaolusid, nagu näiteks vanust ja haridustaset. Naiste diskrimineerimise tõttu võib neil tekkida täiendavaid tõkkeid vajalike dokumentide, nagu näiteks sünnitunnistuse või muude isikut tõendavate dokumentide omandamisel, mis on olulised nende kodakondsuse seisundi määramiseks.

VI. KODAKONDSETUSE MÄÄRAMINE OLUKORRAS, KUS 1954. AASTA KONVENTSIOONI EI KOHALDATA

69. Paljud kodakondsuseta isikud, kes vastavad 1954 aasta konventsiooni määratlusele asuvad riigis, mis ei ole nimetatud konventsiooniga liitunud. Sellele vaatamata on rida mitteliitunud riike võtnud kasutusele kodakondsuse määramise menetluse teatud vormi, et määrata selliste nende territooriumil asuvate isikute olukorda ja võttes arvesse nende kohustusi rahsvaheliste inimõiguste alusel. Selles suhtes on kodakondsusetus õiguslikult asjaomane fakt, näiteks seoses kaitsega omavolilise kinnipidamise eest (ICCPR artikli 9 lõik 1), naiste õigus võrdsele kohtlemisele meestega kodakondsusetuse küsimuses (naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikkel 9) ja iga lapse õigus kodakondsusele (ICCPR artikli 24 lõige 3 ja lapse õiguste konventsiooni artikli 7 lõige 1).

70. Isikud, kes on de facto kodakondsuseta jäävad välja ka 1954. aasta konventsiooni kaitse alt. De facto kodakondsusetuse rahsvahelist määratlust ei ole vastu võetud, ehkki sellele on 1961. aasta konventsiooni lõppaktis tehtud otsene viide ja 1954. aasta konventsiooni lõppaktis kaudne viide³⁵. Vastavalt äsjastele püüetele seda mõistet määratleda on de facto kodakondsuseta isikutel kodakondsus, kuid nad ei suuda või ei saa mõjuvatel põhjustel kasutada kodakondsusriigi poolt pakutavat kaitset³⁶. Mõned riigid on

³⁴ Puuetega isikute õiguste konventsioonis on sätestatud, et "puue on edasiarenev mõiste ja et puue tuleneb suhtumisest puuetega isikusse ning ja ümbritsevatest tõketest, mis takistavad nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnas võrdselt teisega", Preambuli lõige (e).

³⁵ 1954. aasta konventsiooni lõige 3 sõnastati spetsiaalselt eesmärgiga käsitleda de facto kodakondsusetuse nähtust. Selles nõutakse, et konventsiooni kaitse laienuks ka nendele isikutele, kellel on riigi seisukohast mõjuvad põhjused loobuda neile kodakondsuse andnud riigi kaitsest. Ehkki ka 1961. aasta konventsiooni lõppaktis ei määratleta de facto kodakondsusetust, sätestatakse selles soovitus laiendada de facto kodakondsuseta isikutele 1961. aasta konventsiooni kaitset selleks, et nad saaksid omandada nn. tegeliku kodakondsuse.

³⁶ UNHCR ja ekspertide 2010. aasta kohtumisel kodakondsuseta isikute mõiste osas rahsvahelise õiguse alusel (koondjärelused) jaotises II.A tehakse ettepanek määratleda see mõiste alljärgnevalt:

"De facto kodakondsuseta isikud, kes asuvad väljaspool oma kodakondsusriiki ja kes ei saa või mõjuvatel põhjustel ei soovi kaustada selle riigi poolt pakutavat kaitset.

viinud selle de facto kodakondsusetuse mõiste (sisuliselt, mitte alati nimeliselt) oma kodakondsusetuse määramise menetlusse, uurides õigust kaitsele sellel alusel koos 1954 aasta konventsiooni kriteeriumitega.

71. Riike kutsutakse üles kaitsma mitte ainult isikuid, kes on kodakondsuseta 1954 aasta konventsiooni alusel, vaid ka de facto kodakondsuseta isikuid. Sageli asuvad de facto kodakondsuseta isikud ebanormaalses olukorras või on pikaks ajaks kinni peetud, sest neil ei ole võimalik naasta oma kodakondsusriiki. De facto kodakondsuse määramise menetluse valikul võtavad riigid arvesse erinevaid tegureid. Üks lähtekoht on see, et võimatu on alguses määrata kindlaks, kohe algusest ei ole selge, isegi taotleja nägemuses, kas ta on kodakondsuseta lähtudes 1954 aasta konventsioonist või de facto põhimõttel. Sõltumata sellest, kus de facto kodakondsusetust määratakse, ei tohi menetlus takistada isikutel taotleda pagulase kaitset või, kui nad on kodakondsuseta isikud 1954. aasta konventsiooni alusel, nende seisundi tunnustamist, kuna see nõuaks riigilt rahusvahelise õiguse alusel suuremaid kohustusi kui isiku tunnustamine de facto isikuna.

Siinkohal mõeldakse kaitse all kodakondsusriigi poolt kasutatavat õigust diplomaatiliselt kaitsele eesmärgiga heastada tema kodaniku vastu tehtud rahvusvaheliselt vale toiming ning diplomaatiline ja konsulaarkaitse ning üldine abi, sealhulgas abi pöörduda tagasi kodakondsusriiki.“

Järelduse täistekst asub veebis aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ca1ae002.pdf>.