

### **KODAKONDSUSETUSE SUUNIS NR 3: Kodakondsuseta isikute seisund riigi tasandil**

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 1976. 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 vastavalt UNHCRi Täitevkomitee järeldusele 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 eksperdiarvamuste põhjal, mis anti seoses 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni 50. aastapäeva tähistamisega ja toetub eriti 2010. aasta detsembris Šveitsis Genfis toimunud kodakondsusetuse määramise korda ja kodakondsuseta isikute seisundit käsitleva ekspertkohtumise koondjäreldustele. Käesolevat suunist tuleb lugeda üheskoos kodakondsuseta isikute määramise korra suunisega ja suunisega „kodakondsuseta isiku” 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artikli 1 lõigus 1 toodud määratluse kohta. UNHCR avaldab need suunised peatselt kodakondsusetuse käsiraamatus.

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

## I. SISSEJUHATUS

1. Kodakondsuseta isikud jäävad sageli ilma õigusest kasutada teatud inimõigusi ja nende täisväärtuslik osalemine ühiskonnas on takistatud. 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon (1954. a konventsioon) käsitleb seda kõrvalejätmist, andes kodakondsuseta isikutele teatud hulga põhiõigusi. Selle sätted kehtestavad koos kohaldatavate rahvusvaheliste inimõiguste seadusega kodakondsuseta isikute miinimumõigused ja kohustused 1954. a konventsiooniga liitunud riikides. Kodakondsuseta isiku seisund osalisriigis ehk kodakondsuseta isikute õigused ja kohustused riikide oma seaduste kohaselt peavad neid rahvusvahelisi norme kajastama.

2. Käesoleva suunise eesmärk on aidata riikidel kindlustada kodakondsuseta isikutele sellise seisundi saamine oma riigis. Suunis käsitleb nii 1954. a konventsiooni alusel riigi poolt kodakondsusetuks määratud isikute kohtlemist, nende isikute seisundit, kes ootavad kodakondsusetuks määramise menetluse tulemust, kui ka kodakondsuseta isikute õiget kohtlemist riikides, kus ei ole kodakondsusetuse määramise korda.<sup>1</sup> Suunis uurib ka kodakondsuseta isikute seisundit riikides, kes ei ole 1954. aasta konventsiooniga liitunud, kui ka nende seisundit, keda *de facto* loetakse kodakondsusetuks.<sup>2</sup>

3. 1954. a konventsioon on saanud suhteliselt vähe tähelepanu ja väljaanded riikide praktika kohta konventsiooni rakendamisel on harvad. See suunis vaatab siiski 1954. a konventsiooniga liitunud riikide olemasolevat praktikat.

4. Kodakondsusetus kerkib esile erinevates kontekstides. See ilmneb sisserändeolukordades, näiteks väljarändajate ja/või nende laste seas, kes võivad kaotada oma kodakondsuse ilma, et nad oleksid saanud asukohariigi kodakondsuse. Enamik kodakondsuseta isikuid ei ole siiski kunagi riigipiire ületanud ja asuvad oma „koduriigis“. Nende ohtlik olukord eksisteerib *in situ* ehk riigis, kus nad on pikaajaliselt elanud, paljudel juhtudel nende sünniriigis.<sup>3</sup> Nende isikute puhul on kodakondsusetus sageli diskrimineerimise tulemus ametiasutuste poolt riigi seaduste kehtestamisel ja rakendamisel.

5. Kuigi kodakondsuseta isikuid tuleb kohelda vastavalt rahvusvahelistele normidele, võib nende seisund olla erinev, peegeldades seda konteksti, millises kodakondsusetus esile kerkib. Seetõttu käsitleb käesolev suunis esmalt vastavaid rahvusvahelise õiguse norme ja seejärel uurib eraldi kodakondsuseta isikute seisundi ulatust sisserände kontekstis ja nende puhul, kes asuvad oma „koduriigis“.<sup>4</sup>

## II. RAHVUSVAHELINE ÕIGUS JA KODAKONDSUSETA ISIKUTE SEISUND

### a) Paralleelid pagulaste ja kodakondsuseta isikute seisundi vahel

6. 1954. a konventsioonis sätestatud kodakondsuseta isikute seisundi eeskujuks on võetud 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonis toodud pagulaste seisund (1951. a konventsioon). Nende kahe leppe teksti võrdlus näitab, et 1954. a konventsiooni mitmed sätted võeti sõnasõnalt või minimaalsete muudatustega üle 1951. a konventsiooni vastavatest sätetest. Seda suuresti seetõttu, et 1951. ja 1954. aasta konventsioonidel on ühine koostamisajalugu – mõlemad tekkisid majandus- ja sotsiaalnõukogu poolt 1949. aastal ellukutsutud kodakondsusetuse ja sellega seotud probleemide ajutise komitee töö tulemusena.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Kaalutlusi kodakondsusetuse määramise korra kehtestamisel ja rakendamisel on käsitlenud UNHCR oma kodakondsuseta isikute määramise korra suunistes (korrasuunised), mis on kättesaadavad aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f7dafb52.html>.

<sup>2</sup> Mõistet *de facto* kodakondsusetus käsitletakse täiendavalt lõikes 48 allpool. 1954. a konventsioonis toodud kodakondsuseta isiku mõistet on uuritud UNHCRi suunises kodakondsuseta isiku 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni artikli 1 lõikes 1 toodud määratluse kohta („Määratlust käsitlev suunis“), kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f4371b82.html>.

<sup>3</sup> Väljend „koduriik“ on võetud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise konventsiooni (ICCPR) artikli 12 lõikest 4 ja selle tõlgendusest ÜRO Inimõiguste Komitee poolt.

<sup>4</sup> Palun vaadake lõiku 23 allpool, milles uuritakse üksikisiku õiguse – jääda „koduriiki“ – iseloomu.

Selle tulemusena on 1951. a konventsiooni ettevalmistusmaterjalid eriti asjakohased 1954. a konventsiooni tõlgendamisel.<sup>6</sup>

7. Nii nagu 1951. a konventsioonis, ei ole 1954. a konventsioonis toodud õigused piiratud nende isikutega, kes on tunnustatud kodakondsusetuks pärast riigi või UNHCRi poolt antud määratlust. Isik on kodakondsusetu alates hetkest, mil ta vastab 1954. a konventsioonis toodud mõiste kriteeriumidele ja selle seiga määratlemine on pelgalt selgitava iseloomuga. Selle asemel on isikutele konventsiooni alusel lubatud õigused seotud selle isiku kohalolu iseloomuga antud riigis, mida hinnatakse vastuvõtva riigiga seotuse ulatusega.

8. Vaatamata samasugusele üldisele lähenemisviisile, sisaldab 1954. a konventsioon siiski mitmeid olulisi erinevusi võrreldes 1951. a konventsiooniga. Selles ei ole välja- või tagasisaatmise lubamatust (*refoulement*) (1951. a konventsiooni artikkel 33) ega kaitset ebaseadusliku sisenemise eest rakendatavate karistuste vastu (1951. a konventsiooni artikkel 31). Lisaks näevad nii õigus tööle kui ka õigus koonduda ühingutesse ette madalama kohtlemisnormi kui samaväärsed sätted 1951. a konventsioonis.<sup>7</sup> Samuti on lepete vahel erinevus kaitse ulatuses väljasaatmise vastu.

9. Kodakondsuseta isik võib samaaegselt olla ka pagulane.<sup>8</sup> Sellisel juhul on oluline hinnata iga taotlust ja seda, et nii kodakondsusetuse kui ka pagulasseisundit selgesõnaliselt tunnustatakse. Sarnaselt, kus täiendava kaitsevormina on ette nähtud teatud kohtlemisnormid, peavad riigid rakendama neid norme kodakondsuseta isikute suhtes, kes kvalifitseeruvad selliseks kaitseks.<sup>9</sup>

## **b) Ülevaade 1954. a konventsioonis nõutud kohtlemisnormist**

10. 1954. a konventsiooni artiklid 12–32 sätestavad laiemal valikul tsiviil-, majandus-, sotsiaal- ja kultuuriõigusi, mida riigid peavad kodakondsuseta isikute suhtes kohaldama. 1954. a konventsioon jagab need õigused järgmistesse kategooriatesse:

- õiguslik seisund (sh isikuseisund, omandiõigused, õigus koonduda ühingutesse ja kohtulik kaitse);
- tasuline töö (sh palgatöö, eraettevõtja ja vabakutselised);
- heaolu (sh kaardisüsteem, eluase, riiklik haridus, riiklik toetus, tööõigus ja sotsiaalhooldus); ja
- haldusmeetmed (sh haldusabi, liikumisvabadus, isikutunnistus, reisidokument, maksud, vara viimine teise riiki, väljasaatmine ja naturalisatsioon).

11. 1954. a konventsioon kehtestab miinimumnormid. Sarnaselt 1951. a konventsioonile nõuab ka 1954. a konventsioon, et riigid kohtleksid isikuid järgmise skaala alusel:

- kodakondsuseta isikute kohtlemine sõltumata kodanikele või teistele välismaalastele osaks saavast kohtlemisest;

<sup>5</sup>Määrus 248 (IX) (B), 8. august 1949. Kuigi kodakondsuseta isikute kaitse oli algselt mõeldud käsitlemiseks protokollis, mis kohalduks *mutatis mutandis* enamiku põhiõiguste suhtes, mis on sätestatud pagulaskonventsioonis, otsustati hiljem vastu võtta iseseisev dokument, konventsioon, mis käsitleb kodakondsuseta isikute seisundit. Lisainfo saamiseks selle koostamisajaloo kohta vaadake palun Nehemiah Robinsoni üksikasjalikku aruannet 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni ettevalmistusmaterjalide (*travaux préparatoires*) kohta: selle ajalugu ja tõlgendus – kommentaarid, 1955, kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4785f03d2.pdf> („*Robinson Commentary to the 1954 Convention*“).

<sup>6</sup>Palun vaadake eriti lõike 13–20 allpool kodakondsuseta isikutele antavate õiguste skaala kohta sõltuvalt nende seotuse tasemest lepinguriigiga 1954. a konventsiooni alusel.

<sup>7</sup>Kuid nii nagu 1951. a pagulaskonventsioon, kutsub ka 1954. a konventsioon riike üles „andma vastutuleku korras oma kodanikel olevad palgatööga seotud õigused kõigile pagulastele...“. Palun vaadake 1954. a konventsiooni artikli 17 lõiget 2.

<sup>8</sup>1954. a konventsiooni kodakondsuseta isiku ja 1951. a konventsiooni pagulase mõiste ei ole üksteist välistavad. Palun vaadake lõikes 7 toodud mõiste suunised.

<sup>9</sup>Lisainfo saamiseks nii selle, kuidas pagulaste, täiendava kaitse ja kodakondsusetuse taotlusi hinnata kodakondsusetuse määramise menetluses, kui ka vajalike konfidentsiaalsusgarantiide kohta vaadake korrasuuniste lõikeid 26–30.

- sama kohtlemine, nagu kodanike puhul;
- võimalikult soodne kohtlemine ja igal juhul mitte vähem soodne, kui see luuakse välismaalastele samadel asjaoludel; ja
- sama kohtlemine nagu üldiselt välismaalastele.

12. Riikidel on valikuvabadus soodustada kodakondsuseta isikute ja kodanike suuremat võrdsust ning neil võib rahvusvahelisi inimõigusi käsitlevate lepete järgi olla ka vastav kohustus. Riikidele seatud kohustus austada, kaitsta ja täita 1954. a konventsiooni õigusi on tasakaalustatud sama kokkuleppe artiklis 2 toodud kohustusega, et kodakondsuseta isikud on kohustatud järgima selle riigi seadusi, kuhu nad on saabunud.

### **Õigused astmelisel, tinglikul skaalal**

13. 1954. a konventsioonis toodud õigused laienevad kodakondsuseta isikutele nende seotuse ulatuse põhjal vastava riigiga. Mõned sätted kehtivad kõikidele isikutele, kes vastavad „kodakondsuseta isiku“ mõistele 1954. a konventsioonis ja sõltuvad kas osalisriigi jurisdiktsioonist või selle territooriumil asumisest. Muud õigused omistatakse kodakondsuseta isikutele sõltuvalt sellest, kas isik „on seaduslikult“, „viibib seaduslikult“ või „elab alaliselt“ lepinguriigi territooriumil. Seega võivad riigid anda kodakondsusetuks määratud isikutele suuremaid õigusi kui need, mis on garanteeritud määramist ootavatele isikutele. Sellele vaatamata on viimastel õigus paljudele 1954. a konventsioonis toodud õigustele. See on sarnane varjupaigataotlejate kohtlemisele 1951. a konventsiooni järgi.

14. Need 1954. a konventsiooni õigused, mida rakendatakse siis, kui isik on liikmesriigi jurisdiktsiooni all, hõlmavad isikuseisundit (artikkel 12), vara (artikkel 13), kohtulikku kaitset (artikli 16 lõige 1), kaardisüsteemi (artikkel 20), riiklikku haridust (artikkel 22), haldusabi (artikkel 25) ja lihtsustatud naturalisatsiooni (artikkel 32). Täiendavad õigused, mis lisanduvad isikutele, kui nad asuvad füüsiliselt lepinguriigi territooriumil, on usuvabadus (artikkel 4) ja isikutunnistus (artikkel 27).

15. 1954. a konventsioon näeb ette, et kodakondsuseta isikutele, kes asuvad lepinguriigis „seaduslikult“ (prantsuse keeles „*se trouvant régulièrement*“), on õigus täiendavatele õigustele. „Seaduslikult“ hõlmab õiguste osas õigust olla eraettevõtja (artikkel 18), liikumisvabadust lepinguriigis (artikkel 26) ja kaitset väljasaatmise vastu (artikkel 31).

16. Et kodakondsuseta isikud oleksid lepinguriigis „seaduslikult“, peab riik nende kohaloleku riigis lubama. See kontseptsioon hõlmab nii kohalolekut, mis on selgesõnaliselt lubatud, kui ka sellist, mis on teada ja ei ole keelatud, arvestades üksikisiku kõiki isiklike asjaolusid.<sup>10</sup> Kohaloleku kestus võib olla ajutine. See 1954. a konventsiooni tingimuste tõlgendus on vastavuses selle eseme ja eesmärgiga, milleks on kindlustada konventsioonis toodud õiguste võimalikult lai kasutamine kodakondsuseta isikute poolt. Nagu seda kinnitab konventsiooni koostamisajalugu,<sup>11</sup> asuvad kodakondsusetust taotlevad isikud,

<sup>10</sup> 1951. a konventsioon seab pagulaste konkreetsete õiguste kasutamise sõltuvusse ka erinevatest seotuse astmetest riigiga, palun vaadake UNHCR, märkus rahvusvahelise kaitse kohta, 7. september 1994, A/AC.96/830, lõiget 29, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f0a935f2.html>. Vastavat Robinsoni kommentaarile 1954. a konventsioonile, märkus 5 eespool: „Tuleb eeldada, et väljendil „seaduslikult riigis“, nagu seda on kasutatud [1954. a konventsioonis], on sama tähendus nagu sellel, mis on toodud pagulaskonventsioonis“. 1951. a konventsiooni tähenduses on kontseptsiooni „seaduslik“ viibimine tõlgendatud järgmiselt, ja arvestades 1951. ja 1954. a konventsioonide ühist koostamisajalugu, kehtib see ka 1954. a konventsiooni tõlgendamisel: „...seaduslikku tuleb tavaliselt hinnata seoses kehtivate riigisiseste seaduste ja määrustega; sellele vaatamata peaks seaduslikkuse otsus arvestama kõiki valitsevaid asjaolusid, sh seika, et antud viibimine on teada ja ei ole keelatud, st on sallitud isiku ebakindla olukorra tõttu“. Selles osas palun vaadake UNHCR „Seaduslikult riigis viibimise tõlgendust“, 1988, eriti lõiku 23, mis on kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>. ÜRO Inimõiguste Komitee on otsustanud, et isik, kelle suhtes tehti väljasaatmisotsus, kuid mida ei pööratud täitmisele ja kellel on lubatud jääda Rootsi humanitaarsetel kaalutlustel, „viibis territooriumil seaduslikult“ eesmärgiga kasutada õigust liikumisvabadusele, mida kaitseb ICCPRi artikkel 12. Palun vaadake *Celepji vs. Rootsi*, CCPR/C/51/D/456/1991 lõiget 9.2 (26.07.1994).

<sup>11</sup> Palun vaadake Robinsoni kommentaari 1954. a konventsioonile, märkus 5 eespool, eriti seoses artiklitega 15, 18 ja 31, 1997, kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4785f03d2.html>. Arvestades

kelle suhtes alustatakse määramismenetlust, seetõttu „seaduslikult“ lepinguriigi territooriumil.<sup>12</sup> Seevastu isik, kellel ei ole riigis sisserändaja seisundit ja kes keeldub võimalusest kasutada kodakondsusetuse määramise menetlust, ei asu riigis „seaduslikult“.

17. 1954. a konventsioon annab isikutele, kes asuvad lepinguriigis „seaduslikult“ (prantsuse keeles „*résidant régulièrement*“), veel ühe õiguste kogumi. 1954. a konventsioonis toodud „seaduslikult viibimise“ õigused hõlmavad õigust koonduda ühingutesse (artikkel 15), õigust tööle (artikkel 17), töötada vabakutselisena (artikkel 19), eluaset (artikkel 21), riiklikku toetust (artikkel 23), tööõigust ja sotsiaalhooldust (artikkel 24) ja reisidokumente (artikkel 28).<sup>13</sup>

18. „Seaduslikult viibimise“ nõue näeb ette territooriumil viibimise pikema kestuse. See ei pea siiski olema alalise elamisloa vormis. Riigi poolt lubatud lühematest perioodidest võib piisata juhul, kui need ei ole läbisõiduvisiidid. Siia kategooriasse kuuluvad kodakondsuseta isikud, kellele on antud elamisluba.<sup>14</sup> See hõlmab isikuid, kellel on ajutine luba viibimiseks, kui see ei kesta rohkem kui paar kuud. Seevastu ei loeta lühikeseks ajavahemikuks riiki lubatud sissesõitnud seal „seaduslikult viibivaks“. Kodakondsusetuse seisundi määramise järgselt kodakondsusetuks tunnistatud isikud, kellele ei ole väljastatud elamisluba, loetakse üldiselt lepinguriigis „seaduslikult viibivaks“ tulenevalt ajast, mis isik määramist oodates juba riigis viibis.

19. 1954. a konventsioonis ettenähtud lõplikud õigused on need, mis antakse kodakondsuseta isikutele, kes on lepinguriigis „alalised elanikud“ või „elanikud“. Õigused, mis tulenevad „alalistele elanikele“, on autoriõigused ja intellektuaalomandiõigused (artikkel 14) ning õigused, mis puudutavad kohtukaitset, sh õigusabi ja õigust olla vabastatud kohtukulude ettetasumisest (artikli 16 lõige 2).

20. Tingimus, et kodakondsuseta isik peab olema „alaline elanik“ või „elanik“, näitab, et isik elab lepinguriigis pidevalt ja püsivalt. „Alalise elaniku“ seisundit tuleb mõista kui stabiilset ja tegelikku elamist. See hõlmab nii neid kodakondsuseta isikuid, kellele on antud alaline elamisluba, kui ka elamisloata isikuid, kes on riiki elama asunud ja on siin elanud mitu aastat ning kes eeldavad siin elamise jätkumist.

---

1951. ja 1954. a konventsioonide ühist koostamisajalugu ja ulatust, millises 1954. a konventsiooni konkreetset sätteid peegeldavad 1951. a omi, on oluline märkida Prantsusmaa delegaadi avaldust, selgitades mõiste „seaduslikult“ tähendust nii, nagu seda kasutatakse Prantsusmaa soovitatud tekstis, mille hiljem konventsiooni väljatöötamise komitee heaks kiitis: „Kõik isikud, kes omavad elamisluba, on alalise elaniku seisundis. Tegelikult kehtis sama ka isiku kohta, kellel veel ei olnud elamisluba, kuid kes oli seda taotlenud ja kellel oli selle taotlemise kohta tõend. Ainult need isikud, kes ei olnud taotlust esitanud või kelle taotlus oli tagasi lükatud, olid mittealalises seisundis.“ ÜRO ajutine komisjon pagulaste ja kodakondsuseta isikute kohta, ajutine komitee kodakondsusetuse ja sellega seotud probleemide kohta, esimene istungjärk: Lake Successis New Yorgi osariigis 27. jaanuaril 1950 ja 6. veebruaril 1950 toimunud viieteistkümnenda kohtumise kokkuvõtlik protokoll, E/AC.32/SR.15, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/40aa1d5f2.html>.

<sup>12</sup> Palun vaadake korrasuuniseid, mille lõige 20 sätestab, et kodakondsusetuse määramise korral peab olema edasilükkav mõju kõnealuse isiku tagasisaatmise menetlusele menetluse ajaks, kuni määramine on toimunud. Ajavahemik, mille jooksul isikut loetakse kodakondsusetuse määramise menetluse tulemusena riigis „seaduslikult viibivaks“, on sageli lühike. Nagu sätestatud korrasuuniste lõigetes 22-23, võivad selgelt põhjendatud taotlused vajada ainult paari kuud, et jõuda lõpliku määramiseni, kusjuures esimese astme otsused tehakse üldjuhul hiljemalt kuue kuu jooksul alates taotlemisest.

<sup>13</sup> Alates 1. aprillist 2010 peavad kõik riikide poolt välja antud reisidokumendid, sh kodakondsuseta isikutele väljastatud reisidokumendid, olema 1954. a konventsiooni kohaselt masinloetavad vastavalt Rahvusvahelise Tsiivilennundusorganisatsiooni (ICAO) normidele. Palun vaadake ICAO, rahvusvahelise tsiivilennunduse konventsiooni 9. lisa, Hõlbustamine, juuli 2005, ja dokumendi 9303, Masinloetavad reisidokumendid, 2006.

<sup>14</sup> „Viibimise“ kontseptsiooni on tõlgendatud 1951. a konventsiooni kontekstis ja see kehtib 1954. a konventsiooni tõlgendamisel järgmiselt: „viibimine“ tähendab midagi, mis on vähem kestav elamine, kuid selgelt rohkem kui vahepeatus“. Palun vaadake UNHCRi „Seaduslikult riigis viibimise“ tõlgendamise märkuse lõiget 23, 1988, mis on kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ad93304.html>.

### c) Rahvusvahelised inimõigused

21. Kodakondsusteta isiku seisund peab riigi seaduses peegeldama ka rahvusvaheliste inimõiguste alaseid sätteid. Enamik inimõigusi kohalduvad kõikidele isikutele sõltumata kodakondsusest või sisserändeseisundist, sh kodakondsuseta isikutele.<sup>15</sup> Lisaks keelab võrdsuse põhimõte ja mittediskrimineerimine üldiselt igasuguse diskrimineerimise kodakondsuse puudumise alusel.<sup>16</sup> Seaduslikku eristamist võib lubada rühmade suhtes, kes asuvad täiesti erinevas olukorras.<sup>17</sup> Seega võivad riigid uurida positiivse tegevuse meetmeid, et aidata eriti ohustatud kodakondsuseta isikute rühmi nende territooriumil.

22. Inimõigusi käsitlev rahvusvaheline õigus toetab 1954. a konventsioonis sätestatud kaitserežiimi<sup>18</sup> Samal ajal kui mitmed rahvusvahelise inimõiguse sätteid dubleerivad 1954. a konventsioonis leitud õigusi, kehtestavad teised kõrgema kohtlemise või õiguste normi, mida konventsioonis üldse ei leidu.<sup>19</sup>

23. Erilist tähtsust kodakondsuseta isikute suhtes omab kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR) artikli 12 lõikes 4 toodud õigus siseneda oma „koduriiki“. See ületab õigust siseneda oma kodakondsusjärgsesse riiki.<sup>20</sup> Samuti kindlustab see sisenemisõiguse ja seega ka õiguse jääda nendele isikutele, kellel on riigiga erilised sidemed. See hõlmab näiteks nii riigis pikaajaliselt viibinud kodakondsuseta isikuid kui ka neid kodakondsuseta isikuid, kes on oma kodakondsusest ilma jäetud rahvusvahelise õiguse rikkumise tõttu või kellele riik, kes on saanud oma territooriumi, kus nad alaliselt elavad, riigi õigusjärgluse tulemusena, on keeldunud kodakondsuse andmisest.

24. Ka neid rahvusvaheliste inimõiguste arenguid arvestades säilitab 1954. a konventsioon oma olulisuse käsitledes neid kodakondsusetust puudutavaid probleeme, mida mujal ei käsitleta, eriti isikutunnistuse ja reisidokumentide sätet ning haldusabi kodakondsuseta isikutele. Lisaks ei luba konventsiooni sätteid mööndusi erakorraliste seisukordade ajal, nagu mõned inimõiguste lepped ja need

---

<sup>15</sup> Palun vaadake Inimõiguste Komitee üldist märkust nr 15 (Välismaalaste seisund vastavalt paktile), 1986, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45139acfc.pdf>, ja Inimõiguste Komitee üldist märkust nr 31 (Paktiga liitunud riikidele kehtestatud üldise seadusjärgse kohustuse iseloom), 2004, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/0/58f5d4646e861359c1256ff600533f5f?OpenDocument>. Palun vaadake ka ÜRO inimõiguste edendamise ja kaitse allkomisjoni eriraportööri lõpparuannet mittekodanike õiguste kohta ((E/CN.Sub.2/2003/23), 2003, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f46114c4.pdf>. Palume siiski tähele panna, et inimõiguste täielikku kasutamist lihtsustab kodakondsuse olemasolu ehk vajadus kodakondsuseta isikute eriomase kaitse järele 1954. a konventsioonis toodud vormis.

<sup>16</sup> Palun vaadake näiteks ICCPRi artikli 2 lõiget 1 ja artiklit 26.

<sup>17</sup> Palun vaadake Inimõiguste Komitee üldist märkust nr 18 (Mittediskrimineerimine), 1989, artikkel 13, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/453883fa8.pdf>. Palun vaadake ka ÜRO allkomisjoni eriraportööri lõpparuannet mittekodanike õiguste kohta, kommenteeritud kokkuvõtte ja lõige 23 ((E/CN.Sub.2/2003/23), 2003, märkus 15 eespool.

<sup>18</sup> Samuti pakub see alternatiivse õigusliku raamistiku riikides, kes ei ole 1954. a konventsiooniga ühinenud. Seda käsitletakse täiendavalt lõikes 47 allpool.

<sup>19</sup> Näiteks võib kaitse omavolilise kinnipidamise vastu leida ICCPRi artikli 9 lõikest 1. Samuti on asjakohased piirkondlikud inimõiguste lepingud.

<sup>20</sup> Palun vaadake Inimõiguste Komitee üldise märkuse nr 27 (Liikumisvabadus) lõiget 20:

„Artikli 12 lõike 4 sõnastus ei erista kodanikke ja välismaalasi („mitte keegi“). Seega saab isikuid, kellel on õigus seda õigust kasutada, kindlaks teha ainult väljendi „koduriik“ tähenduse tõlgendamise kaudu. „Tema koduriigi“ ulatus on laiem kui kontseptsioonil „tema kodakondsusriik“. Ametlikus mõistes ei piirdu see kodakondsusega, st sünnijärgselt omandatud või antud kodakondsusega; see hõlmab vähemalt isikut, keda tema eriliste sidemete või taotluste tõttu antud riigi suhtes ei saa pidada pelgalt välismaalaseks. See kehtiks näiteks riigi kodanike suhtes, kellelt on kodakondsus rahvusvaheliste seaduste rikkumise tõttu ära võetud, ja isikute suhtes, kelle kodakondsusriik on liidetud teise sellise riikliku üksusega või sellele üle antud, mille kodakondsuse andmisest neile keeldutakse. Lisaks lubab artikli 12 lõike 4 väljendusviis laiemat tõlgendust, mis võib hõlmata teisi kauaaegsete alaliste elanike kategooriaid, muuhulgas kodakondsuseta isikuid, kes on omavoliliselt ilma jäetud õigusest omandada sellise asukohamaa kodakondsus.“

kehtestavad mitmeid norme, mis on soodsamad kui nende vasted inimõigusi käsitletavates seadustes.<sup>21</sup>

### III. ISIKUD SISSERÄNDE KONTEKSTIS

#### a) Kodakondsusetuse määramist ootavad isikud

25. Kuigi 1954. a konventsioon ei käsitle otseselt kodakondsusetuse määramise korda, on riikidel vaikimisi kohustus määrata kodakondsuseta isikud eesmärgiga rakendada nende suhtes konventsioonist tulenevaid asjakohaseid kohtlemisnorme.<sup>22</sup> Järgmised lõiked käsitlevad nende isikute asjakohast seisundit, kes ootavad oma kodakondsusetuse määramist nii riikides, kes on määramise korra kehtestanud, kui ka nendes, kes ei ole.

26. Riikides, kes on kehtestanud määramise korra, on otsust ootaval isikul õigus vähemalt kõikidele neile õigustele, mis tuginevad nii jurisdiktsioonile või kohalolekule sellel territooriumil kui ka õigustele, mis tulenevad „seaduslikult“ riigis viibimisest.<sup>23</sup> Seega peab tema seisund tagama muuhulgas ka isikutunnistuse, õiguse olla eraettevõtja, liikumisvabaduse ja kaitse väljasaatmise vastu.<sup>24</sup> Kui eelnimetatud konventsiooni õigused on formuleeritud peaaegu identselt 1951. a konventsioonis toodule, on soovitatav, et kodakondsusetuse määramist ootavad isikud saavad samaväärse kohtlemise osaliseks kui varjupaigataotlejad, kelle taotlusi samas riigis arutletakse.

27. Kodakondsusetuse määramist ootavate isikute seisund peab kajastama ka kohaldatavaid inimõigusi, nagu kaitse omavalilise kinnipidamise vastu ja abi põhiliste vajaduste rahuldamisel.<sup>25</sup> Kodakondsusetuse määramist ootavatele isikutele palgatöö lubamine, ka piiratult, võib vähendada survet riigi ressurssidele ning soodustab kõnealuste isikute väärikut ja iseseisvust.

#### b) Kodakondsusetuks määratud isikud – elamisluba

28. Kuigi 1954. a konventsioon ei nõua riikidelt otseselt kodakondsusetuks määratud isikule elamisloa andmist; täidaks sellise õiguse andmine lepingu eset ja eesmärgi. See kajastub nende riikide praktikas, kes on määramise korra kehtestanud. Ilma riiki jäämise õigusega ohustab isikut jätkuv ebakindlus ja ta on ilma jäetud talle 1954. a konventsioonis ja rahvusvahelistes inimõigusi käsitlevates seadustes tagatud õigustest.

29. Seetõttu on soovitatav, et riigid annaksid kodakondsusetuks tunnustatud isikutele elamisloa kehtivusega vähemalt kaks aastat, kuigi stabiilsuse huvides on eelistatud pikema, näiteks viieaastase tähtajaga elamisloa. Sellised load peavad olema pikendatavad, andes võimaluse lihtsustatud naturalisatsiooniks, nagu näeb ette 1954. a konventsiooni artikkel 32.

30. Kui isik on tunnustatud kodakondsusetuks, omandab või omandab hiljem uuesti mõne teise riigi kodakondsuse, näiteks muudatuse tõttu selle kodakondsust puudutavates seadustes, lakkab ta 1954. a konventsiooni mõistes olema kodakondsusetu. See võib õigustada kodakondsusetuse seisundi alusel antud elamisloa tühistamist, kuigi siinkohal tuleb arvesse võtta proportsionaalsuse kaalutlusi seoses omandatud õiguste ja teguritega, mis tulenevad rahvusvahelistest inimõigustest

<sup>21</sup> Näiteks on territooriumil „seaduslikult“ viibivate isikute väljasaatmise vastane kaitse piiratud ICCPRi artikli 13 kohaselt protseduuriliste kaitseabinõudega, kusjuures 1954. a konventsiooni artikkel 31 piirab ka sisulisi põhjuseid, millistel väljasaatmine on õigustatud.

<sup>22</sup> Palun vaadake korrasuuniste lõiget 1.

<sup>23</sup> Nagu toodud lõigetes 15-16 eespool. See kehtiks ka riikides, kus ei ole spetsiaalset määramise korda, kui isik esitab kodakondsusetuse taotluse mõnes teises kontekstis.

<sup>24</sup> Väljasaatmise vastase kaitse tähtsust õiglase ja tõhusa määramise korra mõistes on käsitletud korrasuuniste lõikes 20. Konkreetsemalt peab kodakondsusetuse määramise korral olema tagasisaatmisele edasilükkav mõju.

<sup>25</sup> Palun vaadake lõikeid 21-22 eespool.

nagu ulatus, millises isik on loonud riigis era- ja perekonnaelu, mida tuleb arvesse võtta.

31. Isiku tunnistamine kodakondsusetuks 1954. a konventsiooni alusel vallandab ka „seaduslikult viibimise“ õigused,<sup>26</sup> lisaks elamisõigusele. Seega peavad elamisloaga kaasas käima nii õigus tööle, juurdepääs tervishoiuteenustele ja sotsiaalabile kui ka reisidokumendid.

32. Kuigi 1954. a konventsioon ei käsitle perekonda, kutsutakse riike siiski soodustama kodakondsusetuks tunnistatud isikute ühinemist oma territooriumil nende abikaasade ja ülalpeetavatega.<sup>27</sup> Tõepoolest, mõnel riigil on rahvusvahelistest ja piirkondlikest inimõiguste lepingutest tulenevad kohustused nii ka teha.<sup>28</sup>

33. Konventsiooni need kaks sätet, mis piirduvad isikutega, kellel on „alaline elukoht“, ei tulene automaatselt kodakondsusetuks tunnistamisest.<sup>29</sup> Neid võib siiski rakendada, kui isikut loetakse riigis püsivalt elavaks.

### **c) Kui kaitse on kättesaadav teises riigis**

34. Kui isikul, kes on tunnistatud kodakondsusetuks, on tulevikus reaalne võimalus saada seoses 1954. a konventsiooni normidega kaitset mõnes teises riigis, on vastuvõtval riigil valikuvabadus anda isikule seisund, mis oma loomult on vahepealsem kui need, mida on kirjeldatud lõigetes 29–33 eespool. Eraldi kaalutlusi kohaldatakse nende suhtes, kes vabatahtlikult loobuvad oma kodakondsusest liitsuse huvides või oma vabal valikul.<sup>30</sup>

35. Nendel juhtudel tuleb jälgida, et kriteeriumid, mille abil määratakse, kas isikul on realistlikud väljavaated saada kaitset mujal, on kitsalt tõlgendatud.<sup>31</sup> UNHCRi arvates saab kaitset lugeda kättesaadavaks teises riigis ainult siis, kui kodakondsuseta isik:

- on suuteline omandama või uuesti omandama kodakondsuse lihtsa, kiire ja mittediskrimineeriva menetluse kaudu, mis on pelgalt formaalsus; või
- omab alalise residendi staatust riigis, kus tal varasemalt oli alalise elaniku seisund ja kuhu on võimalik kohe tagasi pöörduda.

36. Kodakondsuse saamise või uuesti saamisega seoses peavad isikud olema suutelised kasutama menetlust, mis on kergesti kättesaadav nii füüsiliselt kui ka rahaliselt, aga ka lihtne, arvestades menetlusetappe ja tõendusnõudeid. Lisaks peab kodakondsuse saamise / uuesti saamise menetlus olema kiire ja selle tulemus garanteeritud, sest kui ettenähtud nõuded on täidetud, on see mittediskrimineeriv.<sup>32</sup>

<sup>26</sup>Palun vaadake lõikeid 17-18 eespool.

<sup>27</sup>Selgituse saamiseks perekonna kohta 1951. a konventsiooni mõistes vaadake palun UNHCRi käsiraamatut „Pagulasseisundi tuvastamise menetlus ja kriteeriumid“ (kordusväljaanne 2011), lõikeid 181–188, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4f33c8d92.html>. See, kas kodakondsuseta isiku ülalpeetavatel on õigus kodakondsusetuse seisundile, sõltub iga ülalpeetava kodakondsusseisundi uurimisest, et teha kindlaks, kas isik liigitub 1954. a konventsiooni alusel „kodakondsuseta isikuks“. Perekonna ühendamise soodustamist saab samas saavutada, andes kodakondsuseta isiku ülalpeetavatele elamisõiguse lepinguriigi territooriumil isegi juhul, kui ülalpeetavad ei ole kodakondsuseta.

<sup>28</sup>Lisateabe saamiseks selle kohta, kuidas rahvusvahelisi inimõigusi puudutavad kohustused täiendavad neid, mis tõusetuvad 1954. a konventsioonist, vaadake palun lõikeid 21–24 eespool.

<sup>29</sup>Palun vaadake lõikeid 19-20 eespool.

<sup>30</sup>Palun vaadake lõikeid 42-43 allpool.

<sup>31</sup>Lisaks on vaja kaitsemeetmeid selleks, et kõikjal takistada isiku õiguslikust seisundist ilmajätmist ja kindlustada, et elamisluba õigustavaid eritingimusi on nõuetekohaselt uuritud.

<sup>32</sup>Näitena võib tuua menetluse, mille kaudu endised kodanikud saavad oma kodakondsuse ennistada, allkirjastades lihtsalt deklaratsiooni lähimas konsulaarosakonnas, olles esitanud oma sünnitunnistuse või tühistatud/aegunud passi, millisel juhul selleks pädevad asutused on kohustatud kodakondsuse taastama. Sarnased menetlused võivad hõlmata ka kodakondsuse omandamise õiguse registreerimist või teostamist.



37. Seevastu ei pruugi teised kodakondsuse saamise korrad pakkuda piisavalt usaldusväärset väljavaadet kaitse saamiseks mujal ja ei õigustaks seetõttu pelgalt vahepealse seisundi andmist kodakondsuseta isikutele. Nii näiteks ei piisa, kui isikul on juurdepääs naturalisatsioonimenetlusele, mis üldiselt jätab otsustusvabaduse ametnikele ja millel ei ole garanteeritud tulemust. Samamoodi ei piisa korrast, milles on ähmased nõuded kodakondsuse omandamiseks, või nendest, mis kohustaksid isikut asuma füüsiliselt endises kodakondsusriigis, kuhu seaduslik sisenemine ja seal elamine ei ole garanteeritud.

38. Mis puudutab isiku võimet naasta varasemasse asukohariiki, peab sellega kaasnema võimalus elada turvalist ja väärikat elu vastavalt 1954. a konventsiooni esemele ja eesmärgile. Seega kehtib nimetatud erand ainult nende isikute suhtes, kellel juba on alalise elaniku seisund mõnes teises riigis või kellele see omistatakse sinna saabumisel, kus seda saadab täielik valik tsiviil-, majandus-, sotsiaal- ja kultuurilisi õigusi ja kus on mõistlikud väljavaated saada selle riigi kodakondsus.<sup>33</sup> Loast naasta lühiajaliselt teise riiki ei piisa.

### **Kui kodakondsusetus tuleneb kodakondsuse kaotamisest / sellest ilmajätmisest või heas usus vabatahtlikult loobumisest**

39. Paljudel juhtudel teeb isik koostööd, püüdes saada või taastada kodakondsust või teha korraldusi naasmiseks varasemasse asukohariiki. See võib esile kerkida juhul, kus isik on tahtmatult oma kodakondsusest loobunud või selle kaotanud. See võib esile kerkida ka juhul, kui isik on loobunud oma varasemast kodakondsusest teadlikult ja heas usus, lootes omandada teist kodakondsust. Mõnel juhul peavad sellised isikud oma kodakondsusest loobuma kehvasti koostatud riigisiseste seaduste tõttu, et taotleda teist kodakondsust, kuid seejärel ei ole suutnud teist kodakondsust saada ja jäävad kodakondsusetuks.

40. Sellistel juhtudel on parim lahendus endise kodakondsuse taastamine. Kui riik määrab, et sellised isikud on kodakondsusetud, kuid neil on võimalus oma endine kodakondsus taastada, ei pea riik neile elamisluba andma. Selle asemel saab neile pakkuda sisserändaja seisundit, mis võimaldab nimetatud isikutel jääda lühiajaliselt territooriumile, tehes samal ajal korraldusi teise riiki asumiseks. Selline ajutine luba võib olla lühiajaline, näiteks paar kuud, ja antavad õigused ei pea vastama nendele, mis on kohustuslikud elamisloa väljastamisel. Tõepoolest, siinkohal võib olla õigustatud seisund, mis on lähemal sellele, mida pakutakse määramise menetluse ajal.

41. Riigid võivad anda ajutise elamisloa, kui kodakondsuse tunnustamine/taastunnustamine või taastamine ei teostu isikust sõltumatul põhjusel. Samas võib elamisloa pikendamist tähtajaliselt piirata, et leida õige tasakaal tunnustamise/taastunnustamise või taastamise soodustamise pingutuste ja kindluse astme pakkumise vahel mõjutatud kodakondsuseta isikule. Kui tähtaeg on kätte jõudnud ja tunnustamine/taastunnustamine või taastamine ei ole veel teostunud isiku heausksetele püüdlustele vaatamata, on lepinguriigil kohustus omistada isikule seisund, mis tavaliselt antakse kodakondsusetuks tunnistamisel; st uuendatav elamisluba koos täiendavate õigustega, sh õigusega tööle ja reisidokumendile.

### **Kui kodakondsusetus tuleneb kodakondsusest vabatahtlikult loobumisest lihtsuse huvides või omal vabal valikul**

42. Mõned isikud loobuvad kodakondsusest vabatahtlikult seetõttu, et nad ei soovi olla konkreetse riigi kodanikud või usuvad, et see viib neid kaitseseisundi andmiseni

---

<sup>33</sup> UNHCRi lõiked 20–22 – Seisukoht nende isikute, keda ei peeta rahvusvahelist kaitset vajavaks, tagasisaatmise kohta nende päritoluriiki: UNHCRi roll, 2010, kättesaadav aadressil: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4cea23c62.pdf>, – tuleb lugeda käesolevas suunises sätestatud kriteeriume arvestades.

teises riigis.<sup>34</sup> Sellistes olukordades on eelistatud lahendus tagasivõtmine endisse kodakondsusriiki koos selle kodakondsuse ennistamisega. Juhtudel, kus isiku koostöö teise riiki tagasivõtmiseks või kodakondsuse tagasisaamiseks puudub, on ametiasutustel õigus taotleda ise asja arutamist teise riigiga, et kindlustada kõnealuse isiku vastuvõtt. Selles kontekstis on olulised endise kodakondsusriigi muud rahvusvahelised kohustused, sh need, mis on seotud kodakondsusetuse tõkestamisega kodakondsusest loobumisel ja õigusega siseneda koduriiki.<sup>35</sup>

43. Lepinguriik ei pea sellistele isikutele andma uut elamisluba. Ka ei ole neil õigust kõikidele 1954. a konventsioonis ettenähtud õigustele. Kuid selliste juhtudel ei saa välistada teisi kaitse takistusi, sunniviisilist tagasisaatmist, näiteks kui endine kodakondsusriik on ka eelmine asukohariik ja selle ametiasutused on valmis andma kõnealusele isikule alalise elamisloa.

#### **Kohalike sidemete arvestamine**

44. Kui isik on pikaajalise elamise ja perekonnasidemete tulemusena loonud vastuvõtva riigiga tihedad sidemed, on kohane tavaliselt kodakondsuseta isikuks tunnustatud seisundi andmine, milleks on uuendatav elamisluba koos täiendavate õigustega, isegi juhul, kui kaitse oleks kättesaadav teises riigis.<sup>36</sup> Mõnel juhul on selline lähenemisviis nõutav inimõigustest tulenevate kohustuste täitmiseks, nagu hoidumine eraellu, perekonnaellu ebaseaduslikult või meelevaldselt sekkumast.<sup>37</sup>

#### **IV. ISIKUD NENDE „KODURIIGIS“**

45. Nagu märgitud lõikes 23 eespool, võidakse teatud isikuid lugeda oma „koduriigis“ viibivaks ICCPRi artikli 12 lõikes 4 ettenähtud mõttes. Sellised isikud hõlmavad inimesi, kes on kauaaegsed alalised elanikud riigis, mis on sageli nende sünniriik. Olles oma „koduriigis“, on neil õigus siseneda ja jääda sinna, millel on oluline tähendus nende seisundile vastavalt riigi seadustele. Nende tihedad sidemed kõnealuse riigiga, millega sageli kaasneb sidemete puudumine teiste riikidega, loob riigile poliitilise ja moraalse kohustuse soodustada nende täielikku integreerumist ühiskonda. Fakt, et need inimesed on oma „koduriigis“ kodakondsuseta, on sageli diskrimineeriva kohtlemise peegeldus, mis tuleneb riigi seaduste kehtestamisest ja rakendamisest ametiasutuste poolt. Mõnedele on keeldutud kodakondsuse andmisest vaatamata sellele, et nad on sündinud ja elanud ainult selles riigis; teistelt on kodakondsus ära võetud

<sup>34</sup> Rahvusvaheline õigus tunnustab, et igal isikul on õigus kodakondsusele, kuid see ei laiene isikute õigusele valida konkreetne kodakondsus. Ulatuslik automaatse kodakondsuse andmine riikide poolt tugineb isikust sõltumatutele teguritele, nagu põlvnemine, sündimine riigi territooriumil või elamine territooriumil riigi õigusjärgluse tekkimise hetkel.

<sup>35</sup> Palun vaadake eriti 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikli 7 lõiget 1 ja ICCPRi artikli 12 lõiget 4. Lisaks nõuavad riikidevahelised hea usu põhimõttel tuginevad sõbralikud suhted ja koostöö sellistes asjaoludes tagasivõtmist. Arvukad riikidevahelised lepingud soodustavad seda silmas pidades kodakondsuseta isikute, sh endiste kodanike ja endiste alaliste elanike tagasivõtmist. UNHCR võib suuta selles oma osa täita, palun vaadake UNHCRi Täitevkomitee 2003. aasta järelduse nr 96 (LIV), lõiget j isikute tagasisaatmise kohta, keda ei peeta rahvusvahelist kaitset vajavaks, kättesaadav aadressil <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f93b1ca4.html>, milles Täitevkomitee:

„soovib, sõltuvalt olukorrast, et UNHCR täiendaks riikide püüdlusi nende isikute tagasisaatmisel, keda ei peeta rahvusvahelist kaitset vajavaks:

- (i) edendades koos riikidega neid põhimõtteid, mis puudutavad vastutust võtta tagasi oma kodanikke, kui ka kodakondsusetuse vähendamise põhimõtteid;
- (ii) võttes selge avaliku seisukoha nende isikute tagasisaatmise aktsepteeritavuse kohta, keda ei peeta rahvusvahelist kaitset vajavaks;
- (iii) jätkates oma dialoogi riikidega nende kodakondsuse seadusandluse ülevaatamisel, eriti kui see võimaldab kodakondsusest loobuda ilma samal ajal tagamata, et kõnealune isik on saanud teise riigi kodakondsuse ja seda võidakse kasutada isiku tagasisaatmise peatamiseks või edasilükkamiseks tema kodakondsuse järgsesse riiki.“

<sup>36</sup> See kehtib eriti juhul, kui side teise riigiga on suhteliselt nõrk. Seda tuleb eristada siiski sidemetest, mis on nii sügavad, et isikut loetakse tema enda „koduriigis“ viibivaks.

<sup>37</sup> Palun vaadake lõikeid 21–24 eespool.

liikmelisuse tõttu kogukonna osas, mis on langenud välja poliitilisest või ühiskondlikust soosingust.<sup>38</sup>

46. Selliste isikute õige seisund nende enda „koduriigis“ on kõnealuse riigi kodakondsus. Nagu toodud korrasuunistes, on õige mehhanism isiku või rahvastikurühma määramiseks see, mis puudutab kodakondsuse taastamist või andmist.<sup>39</sup> Tuginemine kodakondsusetuse määramise korrale ei ole üldiselt alati asjakohane. Kuid, kui isikult oodatakse kaitse otsimist sellise mehhanismi kaudu, peab talle omistatud seisund hõlmama vähemalt alalist elamisloa koos lihtsustatud juurdepääsuga kodakondsusele.<sup>40</sup>

## V. 1954. AASTA KONVENTSIOONIGA HÕLMAMATA KODAKONDSUSETA ISIKUTE SEISUND

47. Paljud isikud, kes vastavad 1954. a konventsioonis toodud kodakondsusetä isiku mõistele, elavad riikides, mis ei ole lepinguriigid. Sellele vaatamata võivad konventsioonis toodud normid ja lepinguriikide praktika osutada sellistele riikidele kasulikuks kodakondsusetä käsitlemise strateegiate väljatöötamisel ja rakendamisel oma territooriumil ja kodakondsusetä isikute seisundi reguleerimisel. Eriti peaksid riigid, kes ei ole veel konventsiooniga ühinenud, teadvustama sellised meetmed nagu isikutunnistuse ja reisidokumentide andmine kodakondsusetä isikutele, mille on juba vastu võtnud mitmed teised mitteühinenud riigid. Lisaks peaksid kõik riigid kinni pidama oma rahvusvahelisi inimõigusi puudutavatest seadustest tulenevatest kohustustest, nagu kaitse omavollilise kinnipidamise vastu (ICCPRi artikli 9 lõige 1) ja *in situ* kodakondsusetä isikute puhul õigusest siseneda ja jääda oma „koduriiki“ (ICCPRi artikli 12 lõige 4).<sup>41</sup>

48. *De facto* kodakondsusetä isikud ei kuulu ka 1954. a konventsiooni kaitse alla.<sup>42</sup> Ent kuigi *de facto* kodakondsusetä isikud ei saa kohe oma kodakondsuse riiki naasta, annab vähemalt ajutise viibimisloa andmine neile teatud stabiilsuse. Seega võivad riigid kaaluda neile sarnase seisundi andmist, nagu soovitatud eespool lõikes 40 kodakondsusetä isikute suhtes, kellel on võimalus saada kaitset mujal. Paljudel juhtudel osutub seda liiki ajutine meede piisavaks, kui tagasisaatmine osutub võimalikuks näiteks parema konsulaarabi tõttu või muudatuse tõttu poliitikas seoses konsulaarabi andmisega sellistele isikutele.

49. Kui riigisisese kaitse väljavaated tunduvad kaugemad, on soovitatav parandada *de facto* kodakondsusetä isikute seisundit, andes neile elamisloa sarnaselt isikutega, kes vastavalt 1954. a konventsioonile on tunnustatud kodakondsusetäks.

---

<sup>38</sup> Selles osas on kohane omavolliliselt kodakondsusest ilmajätmise keeld, mis on leitav *inter alia* inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 15 lõikes 2 ja rahvusvahelistes inimõigustes toodud diskrimineerimise keeld, eriti *jus cogens* rassilise diskrimineerimise keeld. *Jus cogens* on rahvusvahelise tavaõiguse põhimõte, mis loetakse oma sisult olevat koheselt 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.

<sup>39</sup> Palun vaadake korrasuuniste lõikeid 6–9.

<sup>40</sup> Kui riigid on oma territooriumil loonud kodakondsusetä isikute populatsiooni, ei pruugi nad soostuda kodakondsusetä määramise korra kehtestamise või kodakondsusetä isikutele soovitatud seisundi andmisega. Sellistel juhtudel võivad UNHCRi püüdlused kindlustada kõnealusele elanikkonnale sobivad lahendused, et minna kaugemale kui tehniline nõustamine ja tegevusalane tugi algatuste jaoks, mis on mõeldud seose leidmiseks selliste isikute ja riigi vahel kodakondsuse andmise kaudu.

<sup>41</sup> Palun vaadake täiendavalt lõikeid 45–46 eespool.

<sup>42</sup> *De facto* kodakondsusetä kohta ei ole rahvusvaheliselt tunnustatud mõistet, kuigi sellele kontseptsioonile on selgesõnaline viide 1961. a konventsiooni lõppaktis ja kaudne viide 1954. a konventsiooni lõppaktis. Vastavalt hiljutistele mõiste määratlemise püüdlustele omavad *de facto* kodakondsusetä isikud kodakondsust, kuid nad ei suuda või mõjuval põhjusel ei soovi selle kodakondsusriigi kaitset ära kasutada. Palun vaadake täiendavalt UNHCRi 2010. aasta ekspertide kohtumisel kodakondsusetä isikute mõiste osas rahvusvahelise õiguse alusel (koondjärelused) jaotist II.A, kus tehakse ettepanek määratleda see mõiste alljärgnevalt:

„*De facto* kodakondsusetä isikud on isikud, kes asuvad väljaspool oma kodakondsusriiki ja kes ei saa või mõjuvatel põhjustel ei soovi kasutada selle riigi poolt pakutavat kaitset. Kaitse selles mõttes viitab diplomaatilise kaitse õigusele, mida kodakondsusriik rakendab eesmärgiga heastada tema kodaniku vastu tehtud rahvusvaheliselt seadusevastane tegu, ning diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele ning üldisele abile, sealhulgas abile seoses kodakondsusriiki tagasi pöördumisega.“

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

Üldiselt tähendab tõsiasi, et *de facto* kodakondsuseta isikutel on kodakondsus, seda, et naasmine nende kodakondsusriiki on eelistatud püsiv lahendus. Samas, kui takistused tagasipöördumiseks osutuvad kontrollimatuks, näitavad praktilised ja humanitaarsed kaalutlused, et asjakohane lahendus oleks naturalisatsioon.