

Distr. GENERAL HCR/GS/20/05 Mai 2020 Originaal: inglise keeles

KODAKONDSUSETUSE SUUNISED, NR 5:

kodakondsuse kaotamine ja äravõtmine kodakondsusetuse vähendamise 1961. aasta konventsiooni artiklite 5–9 kohaselt

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (edaspidi „UNHCR“) on koostanud käesolevad suunised vastavalt talle antud mandaadiga võetud ülesannetele käsitleda kodakondsusetuse küsimust. Need ülesanded olid algselt piiratud kodakondsuseta isikutega, kes olid pagulased, nagu on sätestatud UNHCRi põhikirja lõike 6 punkti A alapunktis II ja pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni artikli 1 jaotise 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.

Need suunised põhinevad Tuneesias Tunises 31. oktoobril ja 1. novembril 2013 toimunud 1961. aasta kodakondsusetuse konventsiooni tõlgendamise ning kodakondsuse kaotamisest ja äravõtmisest tuleneva kodakondsusetuse vältimist käsitleva ekspertide kohtumise kokkuvõtetel („Tunise järeldused“) ning Šveitsis Genfis 5. ja 6. detsembril 2018 toimunud kodakondsuse äravõtmisega seotud arengusuundumusi käsitleva ekspertide kohtumise kokkuvõtetel. Nende eesmärk on anda tõlgendavaid juhiseid valitsustele, valitsusvälistele organisatsioonidele, juristidele, otsustajatele ja kohtusüsteemile, samuti UNHCRi töötajatele ja teistele kodakondsusetuse küsimusega seotud ÜRO ametitele.

I. SISSEJUHATUS

A. Ülevaade

1. Kodakondsusetuse vähendamise 1961. aasta konventsiooni (edaspidi „1961. aasta konventsioon“) eesmärk on vältida ja vähendada kodakondsusetust, aidates seeläbi tagada iga inimese põhiõiguse kodakondsusele.¹ Selle eesmärgi kohaselt kehtestatakse 1961. aasta konventsiooniga kodakondsuse saamise, sellest loobumise, kaotamise ja kodakondsuse äravõtmise eeskirjad, mis on mõeldud kodakondsusetuse minimeerimiseks.
2. Käesolevates suunistes keskendutakse 1961. aasta konventsiooni artiklitele 5–9, mis sätestavad lepinguosalise riigi kodakondsuse kaotamise ja äravõtmise lubatavuse normid. 1961. aasta konventsiooni artiklid 5–7 käsitlevad kodakondsuse kaotamist ja artikkel 8 kodakondsuse äravõtmist. Artikkel 9 keelab kategooriliselt kodakondsuse võtmise teataval diskrimineerivatel põhjustel. Lepinguosalistel riikidel ei ole lubatud teha reservatsioone 1961. aasta konventsiooni artiklite 5–9 suhtes.²
3. Kuigi kõik riigid ei ole 1961. aasta konventsiooni osalised, on kõigil riikidel kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelu kohaselt kohustused seoses kodakondsuse kaotamise ja äravõtmisega.³ Kõigil riikidel on ka teatavad asjakohased rahvusvahelisest inimõigustealasest õigusest tulenevad kohustused, mida on käsitletud käesolevate suuniste III osas.
4. Need suunised on mõeldud peamiselt riikidele, UNHCRile ja muudele osalejatele 1961. aasta konventsiooni artiklite 5–9 tõlgendamisel ja kohaldamisel.

B. 1961. aasta konventsiooni tõlgendamisega seotud üldised kaalutlused

5. 1961. aasta konventsiooni artikleid 5–9 tuleb tõlgendada heas usus ja kooskõlas nende kontekstis kasutatud mõistete tavapärase tähendusega ning 1961. aasta konventsiooni eesmärki silmas pidades.⁴ Kui see on tõlgendamise ja kohaldamise küsimuste seisukohast asjakohane, viidatakse 1961. aasta konventsiooni ettevalmistavatele dokumentidele või materjalidele, samuti muudele lepingutele, mis sisaldavad täiendavaid kohustusi või 1961.

¹ Põhiõigus kodakondsusele on sätestatud paljudes rahvusvahelistes inimõiguste dokumentides, sealhulgas inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 15. Vt punktid 86–90 allpool.

² Kodakondsusetuse vähendamise konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 989. kd, lk 175), (1961. aasta konventsioon), artikkel 17: „Allkirjastamise, ratifitseerimise või ühinemise ajal võib iga riik teha reservatsiooni artiklite 11, 14 või 15 suhtes. Muud käesoleva konventsiooni suhtes tehtud reservatsioonid ei ole lubatud.“

³ Nagu esitatakse käesolevate suuniste III osas, on kodakondsuse äravõtmine meelevaldne, kui sellel puudub seaduslik alus; kui tegemist ei ole kõige vähem sekkuva vahendiga, mis on proportsionaalne õigustatud eesmärgi saavutamise suhtes; ja/või kui see toimub ilma nõuetekohase menetluseta

⁴ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 1155. kd, lk 331), artikkel 31.

aasta konventsioonile vastavaid kohustusi. Käesolevates suunistes sätestatakse ka rahvusvahelise tavaõiguse arengusuundumused, mis on olulised 1961. aasta konventsiooni tõlgendamiseks.

6. Seoses 1961. aasta konventsiooni teksti tavakeele tõlgendamisega on oluline märkida, et 1961. aasta konventsioon koostati viies ÜRO ametlikus keeles (hiina, inglise, prantsuse, vene ja hispaania keel) ning et kõik viis keeleversiooni on võrdselt autentsed. Erinevate keeleversioonide vahel esinevad mõned väikesed erinevused tähenduses, kuid need lahendatakse lepingute tõlgendamise eeskirjade kohaldamise kaudu ja eelkõige teksti tähendust kõige paremini ühildava tähenduse abil, võttes arvesse lepingu eesmärki.⁵
7. 1961. aasta konventsiooni sätteid tuleb lugeda ja tõlgendada, pidades silmas täiendavaid kohustusi, mis tulenevad lepinguosalistel riikidel muudest lepingutest, mille osalised nad on,⁶ ning samuti rahvusvahelise tavaõiguse alusel. Nende hulka kuuluvad arengusuundumused seoses põhiõigusega kodakondsusele ja kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keeld, samuti hilisemad arengusuundumused rahvusvahelises inimõiguste õiguses üldiselt. Neid küsimusi käsitletakse allpool III osas.
8. 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 1 kohaselt määratletakse „kodakondsuseta isik“ kui „isik, keda ükski riik ei pea oma õiguse toimimise kohaselt kodanikuks“. Rahvusvahelise õiguse komisjon jõudis järeldusele, et asjaomane mõiste on osa rahvusvahelisest tavaõigusest.⁷ Seega, kui 1961. aasta konventsioonis ja käesolevates suunistes kasutatakse mõistet „kodakondsusetus“, on asjakohane kasutada seda vastavalt 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikele 1.

C. Kodakondsuse kaotamise ja äravõtmise kindlaksmääramine

9. 1961. aasta konventsiooni artiklites 5–7 kasutatakse üldiselt väljendit „kodakondsuse kaotamine“, et kirjeldada kodakondsuse äravõtmist, mis toimub automaatselt seaduse alusel (*ex lege*). Mõistet „äravõtmine“ kasutatakse 1961. aasta konventsiooni artiklites 8 ja 9 selliste olukordade kirjeldamiseks, kus kodakondsuse kaotamine on algatanud riigi ametiasutused. Käesolevates suunistes kasutatakse üldjuhul mõisteid „kaotamine“ (*loss*) ja „äravõtmine“ (*deprivation*) nii, nagu neid kasutatakse

⁵ Samas.

⁶ 1961. aasta konventsioon, artikkel 13: „Käesolevat konventsiooni ei tõlgendata sellisena, et see mõjutaks kodakondsusetuse vähendamist soodustavaid sätteid, mis võivad olla hõlmatud praegu või edaspidi lepinguosalise riigi kehtivas õiguses või mõnes teises kahe või enama lepinguosalise riigi vahel sõlmitud praegu või edaspidi kehtivas konventsioonis, lepingus või kokkuleppes.“

⁷ Rahvusvahelise õiguse komisjon, diplomaatilist kaitset käsitlevate artiklite eelnõud koos kommentaaridega (*Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*), rahvusvahelise õiguse komisjon aastaraamat (*Yearbook of the International Law Commission*), 2006, II kd (teine osa), <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>: Kodakondsuseta isiku mõiste kindlaksmääramiseks kasutatakse 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 1 teksti diplomaatilist kaitset käsitlevate artiklite eelnõudes. Rahvusvahelise õiguse komisjon märkis artikli 8 eelnõu kommentaaris, et 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 1 esitatud määratlust võib „kahtlemata lugeda nii, et see on omandanud tavapärase olemuse“.

1961. aasta konventsioonis, ning mõistet „kodakondsuse äravõtmine“ (*withdrawal of nationality*) kasutatakse nii kodakondsuse kaotamise kui ka äravõtmise hõlmamiseks. Oluline on märkida, et erinevad osalejad võivad asjaomaseid mõisteid kasutada samas tähenduses ja et kodakondsuse meelevaldse võtmise keeld hõlmab nii kodakondsuse kaotamist kui ka äravõtmist, sealhulgas juhul, kui riik takistab meelevaldselt isikut või rühma kodakondsuse saamisel või säilitamisel (nt diskrimineerivatel alustel).⁸ Kodakondsuse omavolilise äravõtmise keeld hõlmab ka olukordi, kus riik ei ole koostanud ametlikku akti, kuid riigi pädevate asutuste praktika näitab selgelt, et konkreetset isikut (või rühma) ei ole enam peetud kodanikuks (või kodanikeks), näiteks kui ametiasutused keelduvad järjekindlalt dokumentide väljastamisest või uuendamisest ilma selgitust või põhjendust esitamata. Isikut tõendavate dokumentide konfiskeerimine ja/või territooriumilt väljasaatmine koos ametiasutuste avaldusega, et isikut ei peeta kodanikuks, oleks samuti kodakondsuse äravõtmise tõendusmaterjaliks.

II. KODAKONDSUSETUSE VÄHENDAMISE 1961. AASTA KONVENTSIOONI NORMID

A. Kodakondsusetuse vähendamise 1961. aasta konventsiooni artiklite 5–9 ülevaade

10. Suuniste käesolevas osas keskendutakse 1961. aasta konventsiooniga hõlmatud kodakondsuse äravõtmise normidele. Selles antakse juhiseid asjaomaste normide minimaalse hõlmamise ja ühtlasi ka heade tavade kohta.

11. 1961. aasta konventsiooni koostamise ajaks oli laialt levinud tõdemus, et kodakondsusetus avaldab üksikisikutele märkimisväärselt kahjulikku mõju, mida tuleks võimalikult suures ulatuses vältida.⁹ 1961. aasta konventsiooni eesmärk oli kodakondsusetuse vältimine ja vähendamine.¹⁰ Selle eesmärgi saavutamiseks püüdsid konventsiooni koostajad tasakaalustada nii riikide kui ka

⁸ Vt nt kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punktid 238, 318 ja 469; Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 14. detsember 2009, A/HRC/13/24, punkt 23.

⁹ Kodakondsusetuse isikute seisundi konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 360. kd, lk 117), (1954. aasta konventsioon), preambul: Vajadust vältida kodakondsusetuse kahjulikku mõju üksikisikutele kajastatakse 1954. aasta konventsiooni preambulis, mille korral on selge, et pooled võtsid arvesse asjaolu, et „ÜRO väljendas mitmel korral oma sügavat muret kodakondsusetuse isikute pärast ja püüdis kodakondsusetuse isikutele tagada põhiõiguste ja -vabaduste võimalikult laialdast kasutamist“. Vt ka ÜRO pagulaste ja kodakondsusetuse isikute ajutine komitee, kodakondsusetuse uuring (*A Study of Statelessness*), ÜRO, 1. august 1949, E/1112; E/1112/Add.1, <https://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html>: See uuring näitab, et kodakondsusetus oli juba enne 1954. aasta konventsiooni koostamist rahvusvaheliselt oluline küsimus.

¹⁰ ÜRO Peaassamblee resolutsioon 3274 (XXIX), 10. detsember 1974. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 31/36, 30. november 1976. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 50/152, 21. detsember 1995. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 61/137, 19. detsember 2006. ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), täiskogu teise istungi koondprotokoll (*Summary Record of the Second Plenary Meeting*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/SR.2, lk 2–3: „Pärast teist maailmasõda oli kodakondsusetus muutunud taas pakiliseks probleemiks. Maailma erinevates paikades on suur hulk inimesi, kes pagulase või kodakondsusetu isiku staatuse või mõlema staatuse tõttu korraga ei ole õigustatud saama ühegi valitsuse kaitset. Selliste isikute raskuste leevendamiseks koostati ÜRO egidi all võetud meetmete tulemusena pagulasseisundi 1951. aasta konventsioon ja kodakondsusetu isikute seisundi 1954. aasta konventsioon. Lisaks püüti tulevase kodakondsusetuse esinemist kõrvaldada või vähemalt võimalikult palju vähendada. See oli ka peamiseks põhjuseks, miks konverents vastavalt Peaassamblee resolutsioonile 896 (IX) kokku kutsuti.“

üksikisikute õigustatud huve kodakondsuse küsimustes, nagu neid vastavaid huve tol ajal mõisteti.¹¹ Sellest tulenevalt kehtib 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõigete 3 ja 6 ning artikli 8 lõike 1 kohaselt kodakondsuse kaotamise või äravõtmise üldine keeld juhul, kui see tooks kaasa kodakondsusetuse. Asjaomase keelu kitsalt piiritletud erandjuhud on sätestatud artikli 7 lõigetes 4 ja 5 ning artikli 8 lõigetes 2 ja 3.

12. 1961. aasta konventsiooni artiklite 5–7 kohaselt on kodakondsusetust mitte kaasa toov kodakondsuse kaotamine lubatud mitmel põhjusel, mida on üksikasjalikult käsitletud käesolevate suuniste II osas, sealhulgas inimese isikliku staatuse muutumine, vabatahtlik kodakondsusest loobumine või naturalisatsioon välisriigis. Kodakondsuse kaotamine, mis tooks kaasa kodakondsusetuse, on siiski lubatud üksnes väga piiratud juhtudel, mis on seotud naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud või välismaal sündinud isikute viibimisega välismaal märkimisväärse perioodi jooksul. Isegi sellistel juhtudel on kodakondsusetust kaasa toov kodakondsuse kaotamine lubatud üksnes siis, kui sellised isikud ei vasta nendele eritingimustel kodakondsuse säilitamist lubavates õigusaktides sätestatud nõuetele.

13. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 kohaselt on kodakondsusetust kaasa toov kodakondsuse äravõtmine rangelt piiritletud. Artikli 8 lõike 2 kohaselt on selline kodakondsuse äravõtmine lubatud üksnes a) samadel piiratud põhjustel, mille alusel on kodakondsusetust kaasa toov kodakondsuse kaotamine lubatud artikli 7 lõigete 4 ja 5 alusel; või b) valeandmete esitamisel või pettuse korral kodakondsuse saamise protsessis. Lisaks asjaomasele kahele põhjusele võib lepinguosaline riik teha 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 3 kohase deklaratsiooni, milles säilitatakse sõnaselgelt õigus võtta isikult kodakondsus ühel või mitmel nimetatud artiklis sätestatud alusel, tingimusel et need põhjused on tema tollases riigisiseses õiguses olemas. Kodakondsuse äravõtmise alused artikli 8 lõikes 3 on seotud teatud tüüpi käitumisega, mis ei ole kooskõlas lojaalsuskohustusega lepinguosalise riigi suhtes; ametlik deklaratsioon või truudusvanne on antud teisele riigile; või esinevad kindlad tõendid truudusvande tagasilükkamise kohta lepinguosalise riigi suhtes. Juhul kui kodakondsus võetakse ära ühel eespool nimetatud põhjustel, peab see vastama artikli 8

¹¹ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), täiskogu teise istungi koondprotokoll (*Summary Record of the Second Plenary Meeting*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/SR.2, lk 2: „See ei annaks midagi, kui pärast konventsiooni kinnitamist otsustaksid valitsused lihtsalt tagasi lükata sätteid, mis on vastuolus nende riigisiseste seadustega. Abivajavate inimeste olukorda saaks parandada üksnes siis, kui valitsused oleksid valmis ohvreid tooma.“ Rahvusvahelise õiguse komisjon, diplomaatilist kaitset käsitlevate artiklite eelnõud koos kommentaaridega (*Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*), rahvusvahelise õiguse komisjon aastaraamat (*Yearbook of the International Law Commission*), 1999, II kd (teine osa), preambul: „Tunnistades, et kodakondsuse küsimustes tuleks nõuetekohaselt arvestada nii riikide kui ka üksikisikute õigustatud huve.“; preambuli kommentaar, punkt 5: „Inimõiguste valdkonna evolutsiooni [...] tulemusena on taandunud traditsiooniline lähenemisviis, mis põhineb riikide huvide ülekaalul üksikisikute huvide suhtes.“ Vt ka ÜRO Peaassamblee resolutsioon 55/153, 12. detsember 2000; ÜRO Peaassamblee resolutsioon 59/34, 2. detsember 2004; ÜRO Peaassamblee resolutsioon 63/118, 11. detsember 2008; ja ÜRO Peaassamblee resolutsioon 66/92, 9. detsember 2011: nendes resolutsioonides kutsuti valitsusi üles võtma füüsiliste isikute kodakondsuse käsitlemisel seoses riikide õigusjärglusega arvesse ülaltoodud rahvusvahelise õiguse komisjoni artiklite eelnõu sätteid. Vt lisateabe saamiseks rahvusvahelise õiguse komisjon, Analüütiline juhend rahvusvahelise õiguse komisjoni kohta: kodakondsus seoses riikide õigusjärglusega (*Analytical Guide to the Work of the International Law Commission: Nationality in relation to the succession of States*), https://legal.un.org/ilc/guide/3_4.shtml.

lõikes 3 sätestatud erinõuetele. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 4 kehtestab kodakondsuse äravõtmise suhtes menetluslikud kaitsemeetmed ja artikkel 9 keelab kategooriliselt kodakondsuse võtmise rassilistel, etnilistel, usulistel või poliitilistel põhjustel, olenemata sellest, kas see tooks kaasa kodakondsusetuse või mitte.

B. Kodakondsuse kaotamine

14. Käesolevas osas keskendutakse asjaoludele, mille korral võib isik kaotada kodakondsuse vastavalt 1961. aasta konventsiooni artiklites 5–7 sätestatud normidele.

Kodakondsusetuseni viiv kodakondsuse kaotamise üldine keeld (1961. aasta konventsioon, artikli 7 lõiked 6 ja 3)

15. Lepinguosalised riigid ei tohi üldjuhul lubada kodakondsuse kaotamist, kui see muudaks isiku kodakondsusetuks. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõikes 6 on sätestatud, et „välja arvatud käesolevas artiklis nimetatud asjaoludel, ei kaota isik lepinguosalise riigi kodakondsust, kui selline kaotus muudaks ta kodakondsusetuks, sõltumata sellest, et selline kaotus ei ole konventsiooni muu sättega sõnaselgelt keelatud“. Täiendav kaitsemeede kodakondsusetuse eest kodakondsuse kaotamise korral on sätestatud 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõikes 3, mis näeb ette, et „[vastavalt] käesoleva artikli lõigetele 4 ja 5 ei kaota lepinguosalise riigi kodanik kodakondsust (ega muutu selle tulemusena kodakondsuseta isikuks) riigist lahkumise, välismaal elamise, registreerimata jätmise või muu sarnase põhjuse tõttu“. 1961. aasta konventsiooni artiklid 5 ja 6 lubavad kodakondsuse kaotamist, mis erilistel asjaoludel ei too kaasa kodakondsusetust. Need on kehtestatud allpool punktides 16–32. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõiked 4 ja 5 sätestavad piiritletud erandid kodakondsusetuseni viiva kodakondsuse kaotamise üldisele keelule ja need on toodud allpool punktides 33–44.

Isiku staatuse muutumine (1961. aasta konventsioon, artikli 5 lõige 1)

16. 1961. aasta konventsiooni artikli 5 lõike 1 kohaselt võib isik kaotada lepinguosalise riigi kodakondsuse perekonnaseisu muutuse, nimelt „abielu, abielu lõpetamise, seadustamise, tunnustamise või lapsendamise tagajärjel“. Selle tingimuseks on asjaolu, et selline kodakondsuse kaotamine on ette nähtud lepinguosalise riigi seadustes¹² ja isikule, kes omab või omandab teist kodakondsust.¹³ Seetõttu ei tohi isik sel põhjusel kaotada oma kodakondsust ja muutuda kodakondsusetuks.

¹²Vt punktid 92–93 allpool.

¹³Vt punktid 80–83 allpool.

17. Rahvusvahelisi inimõigusi käsitleva lepingu sätted, mis on eriti olulised 1961. aasta konventsiooni artikli 5 lõike 1 tõlgendamisel ja kohaldamisel, hõlmavad naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikli 9 lõiget 1, mille kohaselt peavad lepinguosalisel riigid „tagama [...], et abiellumine välismaalasega või mehe kodakondsuse muutumine abielu ajal ei tooks automaatselt kaasa naise kodakondsuse muutumist, ei muudaks teda kodakondsuseta isikuks ega sunniks teda võtma mehe kodakondsust“. Lapsendamise suhtes võib lapse õiguste konventsiooni artikleid 3, 7 ja 8 koosmõjus mõistlikult mõista nii, et välistatakse lapse kodakondsuse kaotamine lapsendamise, tunnustamise või muu sarnase tegevuse alusel.¹⁴ Lepinguosalisel riigid, kes näevad ette kodakondsuse kaotamise juhul, kui välismaalane lapsendab lapse, peaksid piirama 1961. aasta konventsiooni artikli 5 lõike 1 kohaldamist juhtude suhtes, kus laps saab lapsendava(te) vanema(te) kodakondsuse pelgalt seetõttu, et ta lapsendatakse. Kodakondsuse kaotamine lapsendamise kontekstis sõltub alati teise kodakondsuse olemisest või omandamisest.¹⁵
18. Hea tava kohaselt peaksid lepinguosaliste riikide riigisiselised õigusaktid sätestama, et seaduslikult lapsendatud lapsed saavad automaatselt oma lapsendaja(te) kodakondsuse.¹⁶ See tagaks kindla kaitse kodakondsusetuse eest.¹⁷

Abieluväliselt sündinud laste kuuluvuse tunnustamine (1961. aasta konventsioon, artikkel 5 lõige 2)

19. 1961. aasta konventsiooni artikli 5 lõikes 2 on sätestatud, et „[kui] lepinguosalise riigi seaduste kohaselt kaotab abieluväliselt sündinud laps kuuluvuse tunnustamise tõttu asjaomase riigi kodakondsuse, antakse talle võimalus kodakondsus tagasi saada, pöördudes kirjaliku avaldusega pädeva asutuse poole; sellise taotluse esitamise tingimused ei tohi olla rangemad kui need, mis on sätestatud käesoleva konventsiooni artikli 1 lõikes 2“.
20. See säte hõlmab abieluväliselt sündinud lapsi, kellel on lepinguosalise riigi kodakondsus ja kes omandavad teise kodakondsuse pärast seda, kui erineva kodakondsusega vanem on ametlikult lapse vanemaks tunnistatud. Kui riik ei

¹⁴Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 16: „Rahvusvaheline õigus kehtestab, et abielu või lahutus ei tohiks automaatselt mõjutada naise kodakondsust, nagu on sätestatud abielus naiste kodakondsuse 1957. aasta konventsioonis ja mida on kinnitatud naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikli 9 lõikes 1. Samamoodi kaitseb lapse õiguste konventsiooni artikkel 8 lapse identiteeti, sealhulgas tema kodakondsust, ebaseadusliku sekkumise eest – säte tingimusel, et seda loetakse kooskõlas konventsiooni artiklitega 3 (lapse parimad huvid) ja 7 (õigus kodakondsusele), võib välistada lapse kodakondsuse kaotamise lapsendamise, tunnustamise, seadustamise või muu sarnase tegevuse kaudu. 1961. aasta konventsiooni [artikkel 5] kinnitab sõnaselgelt, et kui riigid reguleerivad kodakondsuse kaotamist perekonnaseisu muutuste kontekstis, ei tohi see kunagi viia kodakondsusetuseni.“

¹⁵Vt punktid 80–83 allpool.

¹⁶See välistab mitteametlikud lapsendamisvormid, kus õiguslik seos lapse mittelapsendavate vanematega ei ole tühistatud.

¹⁷Euroopa Nõukogu ministrite komitee, soovitus CM/Rec(2009)13 ja ministrite komitee seletuskiri liikmesriikidele laste kodakondsuse kohta (*Recommendation CM/Rec(2009)13 and explanatory memorandum of the Committee of Ministers to member states on the nationality of children*), 9. mai 2009, CM/Rec(2009)13, <https://www.refworld.org/docid/4dc7bf1c2.html>, punkt 36

luba oma kodanikel omada topeltkodakondsust, võib laps teise kodakondsuse saamise tõttu oma kodakondsuse kaotada. Lisaks tuletatakse lepinguosalistele riikidele meelde nende kohustusi kodakondsusetuse ärahoidmiseks laste seas.¹⁸ Dokumendi kirjutamise ajal on kõik 1961. aasta konventsiooni lepinguosalistes riigid ka lapse õiguste konventsiooni lepinguosalistes riigid.¹⁹ Lapse õiguste konventsiooni kohaselt on lepinguosalistes riigid kohustatud tagama, et kõik lapse kodakondsusega seotud toimingud oleksid tehtud lapse huvides.²⁰ Lapse õiguste konventsioon näeb ette ka kaitse lapse vanemate või eestkostjate staatuse alusel diskrimineerimise eest.²¹ Kodakondsuse kaotamine välismaise vanema kuuluvuse tunnustamise korral peaks olema lubatud üksnes siis, kui laps saab automaatselt tunnustanud kuuluvusega vanema kodakondsuse.

21. 1961. aasta konventsioonis märgitakse, et kui lepinguosalise riigi kodakondsuse kaotanud laps esitab 1961. aasta konventsiooni artikli 5 lõike 2 alusel avalduse kodakondsuse taastamiseks, ei tohi lepinguosaline riik kehtestada rangemaid nõudeid kui on sätestatud 1961. aasta konventsiooni artikli 1 lõikes 2. Need tingimused on järgmised:

- „et taotlus esitataks lepinguosalise riigi määratud perioodi vältel, mis algab mitte hiljem kui kaheksateistkümne aasta vanuses ega lõpe varem kui kahekümne ühe aasta vanusena, nii et asjaomasel isikul oleks vähemalt üks aasta, mille vältel saab ta ise taotluse esitada, ilma et peaks selleks seaduslikku volitust hankima“ (artikli 1 lõike 2 punkt a);
- „et asjaomane isik on lepinguosalise riigi territooriumil alaliselt elanud riigi kehtestatud aja vältel, mis ei tohi olla rohkem kui viis aastat vahetult enne taotluse esitamist ega kokku rohkem kui kümme aastat“ (artikli 1 lõike 2 punkt b); ning
- „et asjaomast isikut ei ole süüdi mõistetud riikliku julgeoleku vastases süütes ega kriminaalsüüdistuse alusel karistatud viie aasta pikkuse või pikema vangistusega“ (artikli 1 lõike 2 punkt c).

Täiendavate või rangemate tingimuste kehtestamine rikuks 1961. aasta konventsiooni tingimusi.²² Sellest tulenevalt ei tohiks kodakondsuse saamise eest 1961. aasta konventsiooni artikli 5 lõike 2 alusel tasu võtta. Hea tava kohaselt soovitatakse lepinguosalistel riikidel jätta lubatavad tingimused rakendamata ja

¹⁸1961. aasta konventsioon, artiklid 1–4. Lapse õiguste konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 1577. kd, lk 3), artiklid 7–8. UNHCR, kodakondsusetuse suunised, nr 4: suunised iga lapse kodakondsuse taotlemise õiguse tagamise kohta 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artiklite 1–4 kaudu (*Guidelines on Statelessness No 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*), 21. detsember 2012, HCR/GS/12/04, <https://www.refworld.org/docid/50d460c72.html>, (UNHCRi kodakondsusetuse suunised, nr 4).

¹⁹ Rahvusvaheliste lepingute õiguse Viini konventsiooni artiklis 31 on sätestatud lepingute tõlgendamise üldeeskirjad. Artikli 31 lõike 3 punktis c on sätestatud, et „[...] võetakse arvesse [...] kõigi poolte suhetes kohaldatavaid asjakohaseid rahvusvahelise õiguse norme“.

²⁰ Lapse õiguste konventsioon, artiklid 1, 3, 7, 8.

²¹ Samas, artikkel 2.

²²Käesolevates suunistes ei ole tahtlikult viidatud 1961. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 2 punktis d sätestatud tingimusele, sest neid ei kohaldata artikli 5 lõikes 2 käsitletud asjaolude suhtes. Vt ka UNHCRi kodakondsusetuse suunised, nr 4, punkt 36.

lihtsalt lubada taotluse esitamisel kodakondsus taastada.²³

Kodakondsusest loobumine (1961. aasta konventsioon, artikli 7 lõige 1)

22. Vastavalt 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 1 punktile a on kodakondsuse kaotamine lubatud, kui isik loobub vabatahtlikult kodakondsusest vastavalt lepinguosalise riigi seadustele üksnes juhul, kui „asjaomane isik on omandanud või ta on omandamas teist kodakondsust“.²⁴ 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 1 punkti b kohaselt ei kohaldata artikli 7 lõike 1 punkti a olukordades, kus see oleks „vastuolus inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklites 13 ja 14 sätestatud põhimõtetega“. Need inimõiguste ülddeklaratsiooni sätted sätestavad liikumis- ja elamisvabaduse õigused iga riigi piires; samuti õiguse lahkuda riigist; naasta kodumaale; otsida tagakiusamise eest varjupaika ja leida see teistes riikides.²⁵ Riigid ei tohi mingil juhul seada inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklites 13 ja 14 sätestatud õiguste kasutamise tingimuseks kodakondsusest loobumist.²⁶ Artikli 7 lõike 1 punkt b on seetõttu lepinguosaliste riikide jaoks äärmiselt vähe asjakohane.²⁷

23. Punktides 25–27 antakse juhiseid kodakondsusest loobumise kohta seoses teise kodakondsuse omandamisega naturalisatsiooni teel.

Naturalisatsioon välisriigis (1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõige 2)

24. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõige 2 sätestab, et „[lepingu]osalise riigi kodanik, kes taotleb naturalisatsiooni välisriigis, ei kaota oma kodakondsust, kui ta ei saa asjaomase välisriigi kodakondsust või kui ta on kindel selle omandamises“.²⁸ Vastavalt 1961. aasta konventsiooni lõppakti II resolutsioonile tähendab „naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik“ inimest, kes on kodakondsuse saanud sellise taotluse alusel, millest asjaomasel riigil on õigus keelduda. Seda tuleb eristada olukorrast, kus isikud omandavad sündides automaatselt rohkem kui ühe kodakondsuse.

25. Enne uue kodakondsuse saamist naturalisatsiooni korras tuleb naturalisatsioonimenetluses loobuda olemasolevast kodakondsusest. Kui

²³Täiendavad tõlgendavad juhised artikli 1 lõikes 2 sätestatud nelja tingimuse kohta on leitavad UNHCRi kodakondsusetuse suunistest, nr 4, punktid 37–48.

²⁴Vt punktid 80–83 allpool. Vt ka Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 9: „Riigid aktsepteerivad üha enam topeltkodakondsuse õiguspärasust, nii et kodakondsusseadused muutuvad sallivamaks oma kodanike suhtes, kui nad soovivad vabatahtlikult omandada uut kodakondsust. Sellest hoolimata on see kodakondsuse kaotamise või äravõtmise alus endiselt triviaalne.“

²⁵ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), täiskogu kümnes istung (*10th Plenary Meeting*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/SR.10, lk 8–12. 1961. aasta konventsiooni ettevalmistavad dokumendid osutavad sellele, et inimõiguste ülddeklaratsioonile on viidatud olukorras, kus isik kaotab kodakondsuse vabatahtlikult. Sellisel isikul peaks olema võimalus kasutada kaitset teises riigis.

²⁶Vt punktid 119–121 allpool.

²⁷Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (*United Nations Treaty Series*, 999. kd, lk 171), artikli 12 lõige 2. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 1 punkti b korral on äärmiselt ebatõenäoline, et see oleks asjakohane lepinguosalistele riikidele seoses kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga, mis jõustus pärast 1961. aasta konventsiooni ja mille artikli 12 lõikes 2 on sätestatud, et „kõigil on õigus lahkuda riigist, sealhulgas kodumaalt“.

²⁸Inimõiguste ülddeklaratsioon, ÜRO Peaassamblee resolutsioon 217 A(III) (inimõiguste ülddeklaratsioon) artikli 15 lõige 2: „Kellelki ei tohi [...] võtta õigust oma kodakondsust muuta.“

lepinguosalise riigi kodanikul on vaja naturalisatsiooni korras teise riigi kodakondsuse saamiseks loobuda asjaomase lepinguosalise riigi kodakondsusest, peaks lepinguosaline riik tagama, et sellest loobumisest ei tulene kodakondsusetus. Seetõttu on soovitatav, et artikli 7 lõikes 2 osutatud teise kodakondsuse saamine hõlmaks taotletava kodakondsusega seotud riigi kirjalikku avaldust selle kohta, et kodakondsuse saamine on peatselt ees.²⁹ Lepinguosalised riigid peaksid tagama, et üksikisik ei jääks pikemaks ajaks kodakondsuseta ja et kodakondsus omandataks automaatselt uuesti või loetaks, et seda ei ole kunagi kaotatud juhul, kui kinnitus osutub valeks või kui esineb olulisi viivitusi naturalisatsiooniprotsessis.³⁰

26. Kui lepinguosaline riik ei luba oma naturaliseeritud kodanikel omada teist kodakondsust, soovitatakse tungivalt võimaldada kohe pärast naturalisatsiooni vähemalt üks aasta ajapikendust, mille jooksul võib isik loobuda oma esimesest kodakondsusest. Nõue, mille kohaselt loobuks isik oma esimesest kodakondsusest enne, kui ta naturaliseeritakse lepinguosalise riigi kodanikuna, võib põhjustada olukorra, kus naturalisatsiooni taotlev isik on naturalisatsioonimenetluse ajal ajutiselt kodakondsuseta. Kui lepinguosaline riik otsustab sellegipoolest nõuda, et isik loobuks naturalisatsiooniprotsessi käigus oma algsest kodakondsusest, ja see isik seisab selle protsessi ajal silmitsi takistustega, mille tagajärjel teda lõpuks ei naturaliseerita, peaks lepinguosaline riik võtma kõik võimalikud meetmed, abistamaks isikut endise kodakondsuse taasomandamisel.
27. Riikidel, kes ei ole 1961. aasta konventsiooni osalised ja nõuavad naturaliseeritud kodanikelt loobumist teisest kodakondsusest, ja riikidel, kelle kodanikud loobuvad kodakondsusest osana mõne teise riigi naturalisatsiooniprotsessist, soovitatakse tungivalt rakendada kodakondsuse põhiõiguse kaitsmise meetodina allpool punktides 80–83 esitatud juhiseid.

Kodakondsuse kaotanud isiku lapse või abikaasa kodakondsuse kaotamine (1961. aasta konventsiooni artikkel 6)

28. 1961. aasta konventsiooni artikli 6 kohaselt: „[kui] lepinguosalise riigi õiguses on ette nähtud, et isiku abikaasa või lapsed kaotavad riigi kodakondsuse siis, kui isik kodakondsuse kaotab või sellest ilma jääb, peab nimetatud kaotus sõltuma teise kodakondsuse omamisest või omandamisest“. Lepinguosaline riik ei tohi seetõttu lubada nende kodakondsuse kaotanud isikute abikaasade või laste kodakondsuse automaatset kaotamist, kui see muudaks kõnealuse lapse või abikaasa kodakondsusetuks.
29. Nagu eespool punktis 20 öeldud, peavad lepinguosalisel riigid kinni pidama oma konkreetsetest kohustustest, mis tulenevad lapse õiguste konventsioonist.

²⁹Vt punktid 80–83 allpool.

³⁰ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 8.

Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni lepinguosalisel riigid on selle konventsiooni artikli 9 lõike 1 kohaselt kohustatud „tagama [...], et abiellumine välismaalasega või mehe kodakondsuse muutumine abielu ajal ei tooks automaatselt kaasa naise kodakondsuse muutumist, ei muudaks teda kodakondsuseta isikuks ega sunniks teda võtma mehe kodakondsust“. Ükski sätte kodakondsuse kaotamise kohta vastavalt 1961. aasta konventsiooni artiklile 6 ei tohiks olla vastuolus naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioonist tulenevate konkreetsete kohustustega riikides.

30. Arvestades et kodakondsuse kaotamine 1961. aasta konventsiooni artikli 6 kohaselt sõltub teise kodakondsuse olemisest või omandamisest, on allpool olevates punktides 80–83 esitatud juhised artikli 6 kohaldamisel eriti asjakohased.

Kodakondsusetuseni viiva kodakondsuse kaotamise üldise keelu erandid

31. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 3 kohaselt ei saa isik kodakondsust kaotada „lahkumise, välismaal elamise, registreerimata jätmise või muul sarnasel põhjusel“, kus see tooks kaasa nende kodakondsusetuse, välja arvatud artikli 7 lõigetes 4 ja 5 ammendavalt sätestatud tingimustel. Seda rõhutab 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõige 6, mis on esitatud eespool punktis 15.

32. Mõlemad artikli 7 lõiked 4 ja 5 osutavad deklareerimisele ja registreerimisele pädevas asutuses. Asjakohane asutus sõltub asjaomase lepinguosalise riigi sisemisest korraldusest ja mõnel juhul on kaasatud mitu pädevat asutust.

Kodakondsuse kaotamine välismaal vähemalt seitse aastat järjest kestnud elamise tõttu (artikli 7 lõige 4)

33. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 4 kohaselt võib isik teatud piiratud juhtudel kodakondsuse kaotada, nii et see toob kaasa tema kodakondsusetuse. Artikli 7 lõige 4 sätestab, et „[naturalisatsiooni] korras kodakondsuse saanud isik võib kaotada kodakondsuse välismaal vähemalt seitse aastat järjest kestnud elamise tõttu, mis on ette nähtud asjaomase lepinguosalise riigi seadustega, kui asjaomane isik ei teata pädevale asutusele kavatsusest säilitada oma kodakondsus“. Erandina kodakondsusetuseni viiva kodakondsuse kaotamise üldisest keelust tuleks seda sätet kohaldada piiravalt.

34. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 4 esimene tingimus on see, et asjaomane isik peab olema naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik.³¹ See muudab naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanikud

³¹1961. aasta konventsiooni lõppakt (*United Nations Treaty Series*, 1975. kd, lk 279), <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b39620.pdf>, III resolutsioon: „Mõistet „naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik“ tõlgendatakse nii, et see osutab üksnes isikule, kes on kodakondsuse saanud sellise taotluse alusel, millest asjaomane lepinguosaline riik võib oma äranägemisel keelduda.“

kodakondsusetuseni viiva kodakondsuse kaotuse suhtes haavatavamaks kui sünnijärgsed kodanikud. Suuremat haavatavust leevendavad rahvusvahelisest inimõigustealasest õigusest tulenevad piirangud, sealhulgas seoses diskrimineerimiskeeluga, nagu on selgitatud allpool punktides 110–112. Arvestades, et paljud naturaliseeritud kodanikud on tõenäoliselt pärit vähemusrühmadest (näiteks etnilised või usuvähemused), peaksid lepinguosalist riigid artikli 7 lõike 4 kohaldamisel olema ettevaatlikud vähemusrühmade võimaliku kaudse diskrimineerimise suhtes.³²

35. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 4 teine tingimus on see, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik peab olema elanud välismaal „vähemalt seitse aastat järjest“.³³ Hea tava kohaselt ja vastavalt 1961. aasta konventsiooni eesmärgile³⁴ ei tohiks asjaomane isik kaotada kodakondsust, mille tulemusena oleks ta kodakondsusetu, kui tal puudub alaline elukoht välismaal ja tal on kõik õigused, mis on seotud alalise elukohaga, sealhulgas õigus taotleda naturalisatsiooni, kui see on asjakohane.

36. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 4 kolmas ja neljas tingimus on see, et isik peab olema olukorras, kus ta „[on] jätnud pädevale asutusele teatamata oma kavatsusest säilitada kodakondsus“;³⁵ ja et lepinguosaline riik on oma riigisisestes seadustes täpsustanud, et kodakondsuse kaotamine võib toimuda artikli 7 lõikes 4 sätestatud alustel, isegi kui see tooks kaasa kodakondsusetuse. 1961. aasta konventsiooni lõppakti III resolutsiooniga „soovitatakse lepinguosalistel riikidel, kus kodakondsuse säilitamine välismaal asuva kodaniku poolt kuulub deklaratsiooni esitamisele või registreerimisele, [...] võtma kõik võimalikud meetmed tagamaks, et selliseid isikuid teavitataks õigeaegselt formaalsustest ja tähtaegadest, mida tuleb järgida, kui nad soovivad oma kodakondsust säilitada.“³⁶ Samuti peaks lepinguosaline riik hea tava kohaselt küsima asjaomaselt isikult sellise teabe kättesaamise kohta kirjalikku kinnitust, enne kui ta leiab, et isik on kodakondsuse kaotanud 1961. aasta konventsiooni

³²Kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punkt 263: „Kohus kordab ka asjaolu, et „inimõigusi käsitlev rahvusvaheline õigus keelab mitte üksnes tahtlikult diskrimineerivad põhimõtted ja tavad, vaid ka need, mille mõju diskrimineerib teatud kategooria isikuid, isegi kui diskrimineerivat kavatsust ei ole võimalik tõestada.“ Sellega seoses: „Võrdõiguslikkuse ja mittediskrimineerimise õiguse rikkumine toimub ka olukordades ja kaudse diskrimineerimise juhtumites, mis kajastuvad seaduste, meetmete, põhimõtete või muude meetmete ebaproportsionaalses mõjus, millel on negatiivne mõju teatud haavatavatele rühmadele, sõltumata sellest, et nende sõnastus on või näib neutraalne või neil on üldine ja eristamata ulatus.“ Seega on kohus sätestanud ka järgmise: „Riigid peavad hoiduma rakendusmeetmetest, mida otseselt või kaudselt käsitletakse diskrimineerimise olukordade loomisel *de jure* või *de facto*“ ning nad on kohustatud „võtma vastu positiivseid meetmeid oma ühiskonnas esinevate selliste diskrimineerivate olukordade ümberpööramiseks või muutmiseks, mis kahjustavad konkreetset isikute rühma“. Vt ka ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee, üldine märkus nr 20: mittediskrimineerimine majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste tagamisel (*General Comment No 20: Non-Discrimination in Economic, Social and Cultural Rights*) (artikkel 2, punkt 2), 10. juuni 2009, E/C.12/GC/20, punkt 10; Inimõiguste Nõukogu, rassismi, rassilise diskrimineerimise, ksenofoobia ja sellega seotud sallimatuse tänapäevaseid vorme käsitleva eriraportööri aruanne (*Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance*), 25. aprill 2018, A/HRC/38/52, punktid 24 ja 27; Avatud Ühiskonna Õiglusalgatus (*Open Society Justice Initiative*), kodakondsus ja võrdsus praktikas: kodakondsusele mittediskrimineeriva juurdepääsu tagamine, omavolilisest kodakondsusest ilmajätmise õiguse kaitsmine ja kodakondsusetuse vastu võitlemine (*Citizenship and Equality in Practice: Free from Arbitrary Deprivation of Nationality and Combatting Statelessness*) (esitamine ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroole), november 2005, https://www.justiceinitiative.org/uploads/0d3774dc-821e-4f09-849e-a21e984378a6/citizenship_20051101.pdf.

³³1961. aasta konventsioon, artikli 7 lõige 4.

³⁴Vt punkt 1 eespool.

³⁵1961. aasta konventsioon, artikli 7 lõige 4.

³⁶1961. aasta konventsiooni lõppakt, III resolutsioon.

artikli 7 lõike 4 kohaselt.

37. Erilist tähelepanu tuleb pöörata sellele, et kodakondsusetuseni viiv kodakondsuse kaotamine on proportsionaalne 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõike 4 eesmärgi saavutamisele. Artikli 7 lõike 4 eesmärk on säilitada lepinguosalise riigi võime tagada, et tema hoiavad riigiga tõhusat ühendust.³⁷ Arusaam sellest, mida kujutab endast tõhus ühendus riigiga, on pärast 1961. aasta konventsiooni koostamist muutunud. Ühiskond on arenenud selles suunas, et inimesed on palju liikuvamad, ja enam ei ole ebatavaline nähtus see, kui isiku alaline elukoht asub tema kodakondsusriigist väljaspool. Lepinguosalisi riike julgustatakse artikli 8 lõike 2 kohaldamisel neid arengusuundumusi arvesse võtma.
38. Kõigi riikide kohustus tasakaalustada oma huve üksikisiku³⁸ huvidega kitsendab oluliselt olukordi, kus kodakondsusetuseni viiv kodakondsuse kaotamine on artikli 7 lõike 4 kohaselt lubatud. Selle põhjuseks on asjaolu, et kodakondsusetuse tagajärjed on üksikisiku jaoks oluliselt tõsisemad võrreldes tagajärgedega riigile, mille kodanikud ei deklareeri ega registreeri välismaal oma kavatsust säilitada seost asjaomase riigiga.

Sünd väljaspool lepinguosalise riigi territooriumi ja registreerimata jätmine vähem kui aasta pärast täisealiseks saamist (artikli 7 lõige 5)

39. 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõige 5 on teine kitsalt piiritletud erand kodakondsuse kaotamise üldisest keelust, kus see muudaks asjaomase isiku kodakondsusetuks (vastavalt artikli 7 lõigetele 3 ja 6). Selles on sätestatud, et „[kui] lepinguosalise riigi kodaniku korral, kes on sündinud väljaspool asjaomase riigi territooriumi, võib asjaomase riigi õigus seada kodakondsuse säilitamise tingimuseks pärast ühe aasta möödumist täisealiseks saamisest elukoha olemasolu riigi territooriumil või registreerimise pädevas asutuses“.
40. Asjaolu, et artikli 7 lõiget 5 kohaldatakse lepinguosalise riigi kodanike suhtes, kes on sündinud väljaspool asjaomast lepinguosalist riiki, tähendab tingimata, et seda kohaldatakse isikute suhtes, kes omandasid lepinguosalise riigi kodakondsuse vanema(te) kaudu.³⁹
41. Lepinguosalise riigi õiguses tuleb ette näha, et isiku kodakondsuse säilitamine „pärast ühe aasta möödumist tema täisealiseks saamisest sõltub sellest, kas ta

³⁷ ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), kogu komitee 11. istung (*11th meeting of the Committee of the Whole*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/C.1/SR.11, lk 2–4. ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), kogu komitee 16. istung (*16th meeting of the Committee of the Whole*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/C.1/SR.16, lk 2–3.

³⁸ Vt punkt 11 eespool.

³⁹ UNHCR, kodakondsuseta isikute kaitsmise käsiraamat (*Handbook on Protection of Stateless Persons*), 30. juuni 2014, <https://www.refworld.org/docid/53b676aa4.html> (UNHCR, kodakondsuseta isikute kaitsmise 2014. aasta käsiraamat), punkt 35: „Kodakondsuse omandamisel automaatselt ei väljasta riik mehhanismi osana dokumente. Sellistel juhtudel on sünni registreerimine tavaliselt tõendusmaterjal sünnikoha ja vanema(te) kohta ning seeläbi tõendusmaterjal kodakondsuse omandamise kohta kas sünnikohaõiguse või vereõiguse kaudu, mitte aga kodakondsuse omandamise ametlik alus.“; joonealune märkus 24: „Sünnikohaõigus ja vereõigus osutavad kahele peamisele põhimõttele, mis reguleerivad kodakondsuse omandamist riikide õigussüsteemides vastavalt sünnikohale ja kodanikute pärinemisele.“

elab sel ajal riigi territooriumil või registreerib end pädevas asutuses“.⁴⁰ Pädevas asutuses registreerimine peaks hõlmama kõiki haldusmeetmeid, mis on seotud isikut tõendavate dokumentide (näiteks pass ja sünnitunnistus) uuendamise või väljaandmisega või kodanikuna tunnustamise kinnituse taotlemisega.⁴¹

42. 1961. aasta konventsiooni lõppakti III resolutsiooniga soovitatakse lepinguosalistel riikidel „astuda kõik võimalikud sammud“, et teavitada välismaal asuvaid kodanikke, kes kaotavad oma kodakondsuse asjakohaste tähtaegade ja formaalsuste registreerimata jätmise tõttu.⁴² Hea tava kohaselt peaksid lepinguosalistel riikidel ette nägema tähtaja pikendamise ka juhul, kui üksikisik ei suuda ühe aasta jooksul pärast täisealiseks saamist registreerida oma kodakondsuse säilitamise kavatsuse.

C. Kodakondsuse äravõtmine

43. Nagu eespool punktis 9 märgitud, kasutatakse kodakondsuse „äravõtmist“ 1961. aasta konventsioonis (artiklid 8–9) selliste olukordade kirjeldamiseks, kus kodakondsuse äravõtmise algatavad asjaomase riigi asutused.

Kodakondsusetuseni viiva kodakondsuse kaotamise üldine keeld (1961. aasta konventsioon, artikli 8 lõige 1)

44. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 1 sätestab, et „[lepinguosaline] riik ei võta isikult kodakondsust, kui selline äravõtmine muudaks ta kodakondsusetuks.“⁴³ See on üldine eeskiri. Asjaomase eeskirja kohaldamiseks peab lepinguosaline riik esmalt kindlaks määrama ja mõistma, kas iga kodakondsuse äravõtmise juhtum võib kaasa tuua kodakondsusetuse. Kui äravõtmise tagajärjeks oleks kodakondsusetus, võib lepinguosaline riik minna asjaga edasi üksnes siis, kui kehtib üks artikli 8 lõikes 2 või 3 sätestatud üldeeskirja eranditest.

45. Lepinguosaline riik peab 1961. aasta konventsioonist tulenevate kohustuste täitmiseks tingimata esitama hinnangu kodakondsusetuse küsimuses enne, kui isikult kodakondsus ära võetakse. Kodakondsuse äravõtmise menetlus, mille käigus pannakse kohustus asjaomasele üksikisikule ja mille tulemusena võib inimene jääda kodakondsuseta nii, et ta on sunnitud lepinguosalisest riigist lahkuma ja inimene on haavatav asjaomaste otsuste suhtes, ei ole kooskõlas artikliga 8. Samamoodi ei oleks menetlus, mille kohaselt asetatakse kodakondsusetuse tõendamine ainuüksi asjaomase isiku õlgadele, kooskõlas lepinguosalise riigi kohustusega otsustada, kas kodakondsusetus on

⁴⁰1961. aasta konventsioon, artikli 7 lõige 5.

⁴¹UNHCRi kodakondsuseta isikute kaitsmise 2014. aasta käsiraamat (*UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons 2014*), punktid 39–40 ja 42–44.

⁴²1961. aasta konventsiooni lõppakt, III resolutsioon.

⁴³ Vt punktid 80–83 teise kodakondsuse omamise või omandamise kindlakstegemise kohta, mis on oluline küsimuses, kas kodakondsuse äravõtmine tooks kaasa kodakondsusetuse.

kodakondsuse äravõtmise tagajärg. Protsess, mille alusel tehakse kindlaks, kas isiku staatus muutub kodakondsuse äravõtmise korral kodakondsusetuks, põhineb koostööl, mille eesmärk on selgitada, kas kodakondsuse kaotamise korral satub üksikisik kodakondsusetuse mõiste kohaldamisalasse. Seega on isikul kohustus esitada võimalikult täielik ülevaade oma olukorrast ja esitada kõik talle mõistlikult kättesaadavad tõendid. Samuti peaks lepinguosaline riik hankima ja esitama asjakohastele otsustajatele kõik mõistlikult kättesaadavad tõendid, et hõlbustada objektiivset otsust selle kohta, kas isik jääb kodakondsusetuks.⁴⁴

Kodakondsusetuseni viiva kodakondsuse äravõtmise üldise keelu erandid

46. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõiked 2 ja 3 näevad ette erandid kodakondsuse äravõtmise üldisest keelust, kui see tooks kaasa kodakondsusetuse 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 1 alusel. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 2 kohaselt võib „[olenemata käesoleva artikli lõike 1 sätetest] isikult lepinguosalise riigi kodakondsuse ära võtta: a) olukorras, kus vastavalt artikli 7 lõigetele 4 ja 5 on lubatud, et isik kaotab oma kodakondsuse; b) kui kodakondsus on saadud valeandmete esitamise või pettuse teel“. Need sätted kasutavad piiravat keelt ja erandina üldreeglist tuleb neid tõlgendada kitsalt. Neid tuleks lugeda ka kooskõlas riikide rahvusvaheliste inimõigustega seotud kohustustega, mis on sätestatud käesolevate suuniste III osas.

47. Artikli 8 lõige 3 sätestab järgmist.

„Sõltumata käesoleva artikli lõike 1 sätetest võib lepinguosaline riik säilitada õiguse isikult tema kodakondsus ära võtta, kui ta allkirjastamise, ratifitseerimise või ühinemise ajal täpsustab oma õiguse säilitamist ühel või mitmel järgmisel põhjusel, mis on sel ajal tema riigisiseses õiguses olemas:

(a) et vastuolus oma lojaalsuskohustusega lepinguosalise riigi ees on isik

(i) lepinguosalise riigi sõnaselget keeldu eirates osutanud või jätkanud teenuste osutamist teisele riigile, samuti saanud või jätkanud rahaliste tasude saamist teiselt riigilt; või

(ii) käitunud viisil, mis kahjustab tõsiselt riigi määrava tähtsusega huve;

(b) et isik on andnud vande või teinud ametliku deklaratsiooni truuduse kohta teisele riigile või andnud kindlaid tõendeid oma kavatsusest keelduda vande andmisest lepinguosalisele riigile.“

48. Rahvusvahelise õiguse ja täpsemalt inimõigusi käsitlev rahvusvahelise õiguse areng on veelgi kitsendanud 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõigete 2 ja 3 kohaldamisala, nagu on käsitletud käesolevate suuniste III osas.

⁴⁴UNHCRi kodakondsuseta isikute kaitsmise 2014. aasta käsiraamat (*UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons 2014*), punktid 89–90.

Elamine välismaal ja/või sünd väljaspool lepinguosalise riigi territooriumi ja registreerimata jätmine (artikli 8 lõike 2 punkt a)

49. Artikli 8 lõike 2 punkti a kohaselt võidakse isikult kodakondsus ära võtta ka siis, kui see tooks kaasa kodakondsusetuse, vastavalt artikli 7 lõigetes 4 ja 5 kirjeldatud tingimustele, mida käsitletakse eespool punktides 33–42. Artikli 8 lõike 2 punkti a eesmärk on sama mis artikli 7 lõigetes 4 ja 5, nimelt tagada, et kodanikel oleks tõhus side oma kodakondsusriigiga.⁴⁵

Valeandmete esitamine ja pettus (1961. aasta konventsioon, artikli 8 lõike 2 punkt b)

50. Vastavalt 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 2 punktile b võib riik võtta kodakondsuse ära „juhul, kui kodakondsus on saadud valeandmete esitamise või pettuse teel“, vaatamata artikli 8 lõikes 1 sätestatud kodakondsuse äravõtmise üldisele keelule, millega kaasneks isiku kodakondsusetus. Artikli 8 lõike 2 eesmärk on luua karistusõiguslik karistus tõsise väärkäitumise eest kodakondsuse omandamise protsessis. Artikli 8 lõike 2 punkti b kohane valeandmete esitamine peaks osutama sellele, et asjaomane isik esitab [enda kohta] valeandmed.

51. Arvestades et artikli 8 lõike 2 punktis b on toodud, et kodakondsus pidi olema *omandatud* valeandmete esitamise või pettuse teel, on selge järeldus, et valeandmete esitamine või pettus pidi olema asjaomase isiku peamine põhjuslik tegur kodakondsuse omandamisel. Kodakondsuse äravõtmine ei ole lubatud, kui kodakondsus oleks omandatud ka siis, kui valeandmeid ei oleks esitatud või varjamist ei oleks toimunud.⁴⁶ Lisaks tuleks kodakondsuse omandamisel eristada pettust või valeandmete esitamist kodakondsuse omandamise protsessi osana esitatud dokumentide pettusest. Pettused ei ole iseenesest tõendid kodakondsuse pettusega omandamisest, sest teatud olukordades võidakse isikuid sundida dokumente hankima ebaseaduslike vahenditega, isegi kui neil on seaduslik õigus kodakondsusele.

52. Lepinguosalise riigi ja üksikisiku õigustatud huvide tasakaalustamise protsessis⁴⁷ tuleks pettuse või valeandmete esitamise laadi või raskust võrrelda kodakondsuse äravõtmise (sealhulgas kodakondsusetuse) tagajärgedega. Samuti tuleks arvesse võtta kodakondsuse saamise ja pettuse avastamise vahelist aega.⁴⁸

53. Kui isik peab lepinguosalise riigi kodakondsuse saamiseks tõendama, et on loobunud varasemast kodakondsusest, võivad lepinguosalsed riigid nõuda, et isik tõendaks dokumentidega, et selline loobumine on toimunud.

⁴⁵Vt punkt 37 eespool.

⁴⁶ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 10.

⁴⁷Vt punkt 11 eespool.

⁴⁸ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 10. Vt ka punktid 94–96 allpool.

Kodakondsuse äravõtmise üldnõuded vastavalt 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõikele 3

54. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 3 hõlmab ammendavaid erandeid artikli 8 lõikes 1 sätestatud üldisest keelust. Need on kättesaadavad üksnes riikidele, kes on asjakohase deklaratsiooni esitanud vastavalt käesolevale artiklile.⁴⁹
55. Lepinguosalise riigi artikli 8 lõike 3 kohases deklaratsioonis tuleb täpsustada, millistele artikli 8 lõikes 3 nimetatud alustele tugineb lepinguosaline riik isiku kodakondsuse äravõtmisel, isegi kui see tooks kaasa kodakondsusetuse. Asjakohaseks aluseks peab olema ka „sel ajal kehtiv riigisisene õigus“, st allkirjastamise, ratifitseerimise või ühinemise aeg.⁵⁰ Selle sätte eesmärk on külmutada asjaomase lepinguosalise riigi tollane olemasolev õiguslik olukord.⁵¹ Deklaratsiooni teinud riikide hilisemad muudatused sellistes õigusaktides ei pruugi vastavalt artikli 8 lõikele 3 laiendada kodakondsuse äravõtmise põhjuseid.

Riigile lojaalsuskohustusega vastuolus olev käitumine (1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 3 punkt a)

56. Sõltuvalt oma deklaratsioonide sisust võivad⁵² lepinguosalsed riigid võtta inimeselt kodakondsuse ja muuta asjaomase isiku kodakondsusetuks artikli 8 lõike 3 punkti a alusel, kui kõnealune isik on „vastuolus oma lojaalsuskohustusega lepinguosalise riigi ees“ kas i) „lepinguosalise riigi sõnaselget keeldu eirates osutanud või jätkanud teenuste osutamist teisele riigile või saanud teiselt riigilt rahalisi tasusid“ või ii) „käitunud viisil, mis kahjustab tõsiselt riigi määrava tähtsusega huve“.
57. Kõik isikud, kes täidavad artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti i või ii piirväärtused, peavad olema käitunud kavatsusega tegutseda vastuolus lojaalsuskohustusega lepinguosalise riigi ees. Lojaalsuskohustust riigi ees võib iseloomustada kui kindlat ja pidevat toetust riigile tervikuna (erinevalt riigi konkreetsest osast või konkreetsest võimulolevast valitsusest asjaomasel ajal). Ilma selgete tõenditeta selle kohta, et üksikisik kavatses käituda vastuolus oma lojaalsuskohustusega lepinguosalise riigi ees, ei tohi riik võtta isikult kodakondsust artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti i või ii alusel.

⁴⁹2020. aasta jaanuari seisuga on 13 lepinguosalist riiki (kokku 75-st) koostanud deklaratsiooni artikli 8 lõike 3 kohta.

⁵⁰1961. aasta konventsioon, artikli 8 lõige 3.

⁵¹ ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), kogu komitee 12. istung (*12th meeting of the Committee of the Whole*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/C.1/SR.12, lk 9.

⁵²Alates jaanuarist 2020 on kolm artikli 8 lõike 3 kohase deklaratsiooni esitanud kolmeteistkümnest riigist piirdunud deklaratsioonidega artikli 8 lõike 3 punkti a alusel ja ülejäänud kümme on esitanud deklaratsioonid artikli 8 lõike 3 alusel tervikuna.

Teenuste osutamine teisele riigile või rahaliste tasude saamine (1961. aasta konventsioon, artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkt i)

58. Seoses teisele riigile osutatud teenuste või saadud rahaliste tasudega hõlmavad „teenused“ ka tsiviil- ja sõjaväeteenistusi ning „rahalistel tasud“ osutavad igasugusele preemiale, sealhulgas rahalisele preemiale ja muud liiki hüvitistele.⁵³ Selliste rahaliste tasude saamine on asjakohane üksnes juhul, kui isik saab rahalisi hüvitisi, rikkudes lepinguosalise riigi ees lojaalsuskohustust.
59. Lisaks oleks üksikisik, kes sel põhjusel kodakondsusest ilma jäetakse, pidanud toimima „lepinguosalise riigi selget keeldu eirates“.⁵⁴ Hea tava kohaselt peaks artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti i kohane sõnaselge keeld olema isiklik teade, mis on suunatud asjaomasele isikule.⁵⁵ Lisaks peaksid lepinguosalised riigid, mis soovivad isikut kodakondsusest ilma jätta artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti i alusel, andma sellekohase hoiatuse, mis võimaldab isikul oma käitumise lõpetada või seda muuta, et vältida kodakondsuse äravõtmisega kaasnevate tagajärgedega silmitsi seismist. Seejärel tuleks anda inimesele õiglane ja mõistlik aeg sellisele hoiatusele reageerimiseks.
60. Riigile mittekuuluvale üksusele, näiteks valitsusvälisele relvastatud osalejale (kas isiku kodakondsusriigis või muus riigis), valitsustevahelisele organisatsioonile, mittevalitsusvälisele organisatsioonile või äriüksusele osutatavad teenused või saadud tasud ei kuulu artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti i kohaldamisalasse. See on kooskõlas sellega, kuidas riiki rahvusvahelises õiguses määratletakse.⁵⁶

Käitumine, mis olulisel määral kahjustab lepinguosalise riigi elulise tähtsusega huve (1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkt ii)

61. Artikli 8 lõike 3 punkti a alapunktis ii on kehtestatud kodakondsusetuseni viiv kodakondsuse äravõtmise äärmiselt kõrge lävend. Mõistete „tõsiselt kahjustav“ ja „elulise tähtsusega huvid“ tavaline tähendus osutab asjaolule, et selle erandiga hõlmatud käitumine peab ohustama selle riigi aluseid ja korraldust, mille kodakondsusest jutt käib. Mõiste „tõsiselt kahjustav“ eeldus on see, et kõnealune isik suudab riiki negatiivselt mõjutada. Käitumine, mis põhjustab artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti ii kohase kodakondsuse äravõtmise, ei tohi olla seoses põhjustatava kahjuga juhuslik, vaid pigem sellega põhimõtteliselt seotud. Tegevus, mis hõlmab kaugabi, mõjutamata oluliselt seda, kas kõnealune kahju tekib, ei ole „tõsiselt kahjustav“.
62. Mõistet „elulise tähtsusega huvid“ tuleb tõlgendada kui kõrgema lävendi

⁵³ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), kogu komitee 20. istung (20th meeting of the Committee of the Whole), 24. aprill 1961, A/CONF.9/SR.20, lk 7.

⁵⁴1961. aasta konventsioon, artikli 8 lõige 3.

⁵⁵Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 14.

⁵⁶Ameerika riikide seitsmendal rahvusvahelisel konverentsil vastu võetud riikide õiguste ja kohustuste konventsioon, 165 LNTS 19, (Montevideo konventsioon), artikkel 1.

kehtestamist võrreldes „riiklike huvide“ vastu suunatud rikkumistega.⁵⁷ Riigi põhiülesanne on kaitsta oma terviklikkust ja välist julgeolekut ning põhiseaduslikke aluseid. Kodakondsuse äravõtmine on artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti ii alusel õigustatud üksnes tegude puhul, mis kahjustavad tõsiselt seda ülesannet ja muid määrava tähtsusega huve.⁵⁸ Selliseid toiminguid teostava isiku kodakondsuse äravõtmist tuleks kasutada üksnes siis, kui lepinguosalise riigi elulise tähtsusega huvide kaitset ei ole võimalik saavutada muude vähem sekkuvate vahenditega.

63. Selleks et üksikisikult võetaks lepinguosalise riigi kodakondsus ära artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti ii alusel, peab ta olema juba sooritanud asjakohased teod ajaks, kui tehakse otsus kodakondsuse äravõtmiseks.⁵⁹ Selle sätte kohaselt ei saa kodakondsuse äravõtmine hõlmata tulevikus potentsiaalselt toimuvat tegevust.
64. Sõltuvalt riigisisest kontekstist võivad teatud terroriaktid kuuluda artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkti ii kohaldamisalasse. Vastavalt Ühendatud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee 2006. aasta resolutsioonile 60/288 on terroristlik tegevus suunatud muu hulgas „inimõiguste, põhivabaduste ja demokraatia hävitamisele, ohustades territoriaalset terviklikkust, riikide julgeolekut ja destabiliseerides seaduspäraselt moodustatud valitsusi“.⁶⁰
65. Seadused, mis lubavad kodakondsuse äravõtmist terrorismi tõttu, peaksid olema avalikult kättesaadavad ja piisavalt täpsed, et inimesed saaksid aru lubamatu käitumise ulatusest. Riigid peaksid korrapäraselt läbi vaatama terrorismivastast võitlust käsitlevad riigisisised õigusaktid, et tagada vastavus rahvusvahelise õiguse arengule.⁶¹ Terrorirühmituste või relvastatud valitsusväliste osalejate liikmelisuse või rühmitusse kuulumise korral, mis võib kaasa tuua kodakondsuse äravõtmise, tuleks selgelt määratleda liikmelisuse mõiste ja käitumise lävendid, mille ületamine tooks kodakondsuse äravõtmise korral kaasa kohtumenetluse.⁶²
66. Lepinguosalised riigid võivad edaspidi juhendada terrorismiga seotud rahvusvahelistest konventsioonidest ja protokollidest, milles on sätestatud konkreetsed terroristliku iseloomuga toimingud, sealhulgas

⁵⁷ Mõistet „riiklik julgeolek“ kasutatakse 1961. aasta konventsiooni artikli 1 lõike 2 punkti c ja artikli 4 lõike 2 punkti c sõnastuses.

⁵⁸ ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), täiskogu 21. istung (*21st Plenary Meeting*), 11. oktoober 1961, A/CONF.9/SR.21, lk 13: Ettevalmistavad dokumendid osutavad sellele, et artikli 8 lõike 3 punkti a alapunkt ii on mõeldud üldise iseloomuga kuritegude välistamiseks.

⁵⁹ See tõlgendus põhineb 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 3 selgel tähendusel, mis on koostatud minevikuvormis, st „on käitunud“.

⁶⁰ ÜRO Peaassamblee resolutsioon 60/288, 20. september 2006, preambuli punkt 7.

⁶¹ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, ÜRO inimõiguste ülemvoliniku aruanne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta terrorismivastases võitluses (*Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*), 19. detsember 2014, A/HRC/28/28, punkt 26: „Riigisisised õigusaktid, milles ei määratleta liikmelisust ega nõuta seotust liikmeskonna ja keelatud staatuse või tegevuse vahel, oleksid vastuolus seaduslikkuse põhimõttega, eriti kui selline liikmelisus toob kaasa sihipäraseid sanktsioonid või kriminaalkaristused, näiteks vangistuse. Kõik sündtäitmisega kehtestatud sanktsioonid peaksid olema põhjendatud alustel selgelt näidatud, et üksikisik või üksus on terroriakti teadlikult toime pannud, selles osalenud või sellele kaasa aidanud.“

⁶² Vt nt Inimõiguste Nõukogu, ÜRO inimõiguste ülemvoliniku aruanne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta terrorismivastases võitluses (*Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*), 19. detsember 2014, A/HRC/28/28, punkt 26.

pommiterrorismivastane 1997. aasta konventsioon,⁶³ terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline 1999. aasta konventsioon⁶⁴ ja tuumaterrorismi tõkestamise rahvusvaheline 2005. aasta konventsioon.⁶⁵ Need dokumendid hõlmavad osalemist konkreetsetes toimingutes, nagu õhusõidukite kaaperdamine, pantvangide võtmine, pommitamised ja tuumaterrorism. Pelk liikmelisus terrorirühmituses või asjaolu, et saadakse koolitust terrorirühmituselt, ei tähenda üldjuhul terroriakti. Need õigusaktid nõuavad riikidelt ka kuriteos osalenud isikute kohtu alla andmist või nende väljaandmist.

67. Riikidel on olulised ülesanded „tagada meetmete võtmine rikkumiste ja kuritarvituste ennetamise ja/või kordumise vältimiseks, samuti viivitamata, põhjalikult, sõltumatult ja erapooletult uurida väiteid selliste rikkumiste ja kuritarvituste kohta, karistada kurjategijaid ning tagada ohvritele piisav õiguskaitsevahend ja heastamine.“⁶⁶ Seda kajastab ÜRO Julgeolekunõukogu 2016. aasta resolutsioon 2322, milles rõhutatakse vajadust riikidevahelise koostöö järele terrorismiga seotud probleemidega tegelemiseks ja terrorismi vastu võitlemiseks,⁶⁷ sealhulgas terroriaktide uurimise ja nende eest vastutusele võtmise kontekstis.⁶⁸ Resolutsiooni kohaselt „pakuvad riigid üksteisele suurimat abi seoses kriminaaluurimise või kriminaalmenetlusega, mis on seotud terroriaktide rahastamise või toetamisega, sealhulgas abi nende valduses olevate tõendite hankimiseks, mis on vajalikud menetluse jaoks“.⁶⁹ Lisaks sätestatakse 1970. aastal ÜRO Peaassambleel vastuvõetud riikidevahelisi sõbralikke suhteid ja koostööd käsitlevas rahvusvahelise õiguse printsiipide deklaratsioonis (ÜRO Peaassamblee resolutsioon 2625) riikide kohustused „teha koostööd teiste riikidega rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamisel“. Kooskõlas nende kohustustega ja üldpõhimõttega, et riikide kodakondsusotsuseid tuleb austada niivõrd, kuivõrd need on kooskõlas rahvusvahelise õigusega,⁷⁰ peaks riik hoolikalt kaaluma mõju, mis tuleneb tema otsusest võtta üksikisikutelt kodakondsus rahvusvahelise rahu ja julgeoleku säilitamise kohustuste täitmise eesmärgil. Ainuüksi tähelepanu pööramine riigi enda julgeolekuhuvidele ei pruugi olla piisav olukorras, kus on mõistlik arvata, et kodakondsuse äravõtmine võib negatiivselt mõjutada teiste riikide rahu ja

⁶³ Pommiterrorismivastane konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 2149. kd, lk 256), artikkel 2.

⁶⁴ Terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 2178. kd, lk 197), artikkel 2.

⁶⁵ Tuumaterrorismi tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 2445. kd, lk 89), artikkel 2.

⁶⁶Vt nt Inimõiguste Nõukogu, ÜRO inimõiguste ülemvoliniku aruanne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta terrorismivastases võitluses (*Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*), 19. detsember 2014, A/HRC/28/28, punkt 40.

⁶⁷ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2322, 12. detsember 2016, punkt 10: „[...] terrorismi saab alistada üksnes püsiva ja tervikliku lähenemisviisiga, mis hõlmab kõigi riikide aktiivset osalemist ja koostööd [...] terrorismiohu takistamiseks, kahjustamiseks, isoleerimiseks ja teovõimetuks muutmiseks“.

⁶⁸ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2322, 12. detsember 2016. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2178, 24. september 2014. ÜRO terrorismivastase võitluse rakendamise rakkerühm, suunised riikidele inimõigustega kooskõlas oleva reageerimise kohta välisvõitlejate ohule (*Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters*), 2018, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, punkt 72.

⁶⁹ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2322, 12. detsember 2016, punkt 8.

⁷⁰Nottebohm kohtuasi (Liechtenstein vs. Guatemala): teine etapp (*Second Phase*), [1955] ICJ Recueil 4, https://www.refworld.org/cases/ICJ_3ae6b7248.html, lk 23: Kuigi „rahvusvaheline õigus jätab oma kodakondsuse andmist reguleerivate eeskirjade kehtestamise iga riigi enda teha“, siis selliseid eeskirju „tunnustavad ka teised riigid niivõrd, kuivõrd need on kooskõlas rahvusvahelise õigusega“.

Julgeolekut. Need kaalutlused on eriti asjakohased, kui riik püüab kodakondsust ära võtta tagaselja, põhjustades seeläbi üksikisiku tagasipöördumise oma (endise) kodakondsusjärgse riigi juurde. Selline kodakondsuse äravõtmine võib suurendada julgeolekuriske teises riigis ja takistada jõupingutusi riikidevahelise koostöö tugevdamisel terrorismivastases võitluses vastavalt ÜRO Julgeolekunõukogu 2016. aasta resolutsioonile 2322⁷¹ ja „teha koostööd inimõiguste ja põhivabaduste üldise austamise ja järgimise edendamise nimel“ ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 2625 (XXV) kohaselt.⁷²

68. Võimaluse korral peaksid välismaal relvastatud mitteriiklike rühmituste liikmeks astuvate isikute (näiteks terroristist välisvõitlejad) kodakondsusjärgsed riigid neid isikuid tõhusalt uurima ja nad vastutusele võtma.⁷³ Rikkumiste toimepanijate vastutusele võtmata jätmine võib kaasa tuua karistamata jäämise.⁷⁴

Truudus teisele riigile või sellest keeldumine lepinguosalise riigi suhtes (artikli 8 lõike 3 punkt b)

69. Kui asjakohane deklaratsioon on tehtud,⁷⁵ lubatakse artikli 8 lõike 3 punktis b teha erand põhieeskirjast, mille kohaselt ei tohi kodakondsuse äravõtmine põhjustada kodakondsusetust, kui isik on „andnud vande või esitanud ametliku deklaratsiooni truuduse kohta teisele riigile“ või „esitanud kindlad tõendid oma kavatsusest keelduda truudusvande andmisest lepinguosalisele riigile“. ⁷⁶ „Truudus“ riigile võrdub lojaalsusega riigile.⁷⁷ Näiteks ei tähenda isiku otsus

⁷¹ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2322, 12. detsember 2016, punkt 12: „Rõhutades rahvusvahelise koostöö tugevdamise tähtsust [...] terroriaktide ennetamiseks, uurimiseks ja nende eest vastutusele võtmiseks ning tunnustades püsivaid probleeme, mis on seotud rahvusvahelise koostöö tugevdamisega terrorismivastases võitluses, sealhulgas [välismaiste terroristide võitlejate] voog konfliktitsoonidesse ja sealt naasmine, eriti tegevuse piiriülese olemuse tõttu.“

⁷²ÜRO Peaassamblee resolutsioon 2625 (XXV), 24. oktoober 1970.

⁷³Vt nt Inimõiguste Nõukogu, ÜRO inimõiguste ülemvoliniku aruanne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta terrorismivastases võitluses (*Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*), 19. detsember 2014, A/HRC/28/28, punkt 44; ning ÜRO Julgeolekunõukogu mõiste „terroristist välisvõitleja“ kindlaksmääramiseks ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2178, 24. september 2014, punkti 6 alapunkt a.

⁷⁴ ÜRO terrorismivastase võitluse rakendamise rakkerühm, suunised riikidele inimõigustega kooskõlas oleva reageerimise kohta välisvõitlejate ohule (*Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters*), 2018, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, punkt 20. Vt ka ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu, Inimõiguste Komisjon, uuendatud põhimõtted inimõiguste kaitsmiseks karistamata jäämise vastu võitlemisel (*Updated Set of principles for the protection of human rights through action to combat impunity*), 8. veebruar 2005, E/CN.4/2005/102/Add.1, lk 6: Karistamata jäämist võib tõlgendada kui „võimatust [...] rikkumiste toimepanijaid vastutusele võtta, seda nii kriminaal-, tsiviil-, haldus- kui ka distsiplinaarmenetluses, sest nende suhtes ei algatata uurimisi, mis võivad viia nende süüdistamiseni, vahistamiseni, kohtu alla andmiseni, kui nad süüdi tunnistatakse, ning asjakohaste karistuste kehtestamiseni ja ohvritele tekitatud kahju hüvitamiseni“; ja Inimõiguste Nõukogu, ÜRO inimõiguste ülemvoliniku aruanne inimõiguste ja põhivabaduste kaitse kohta terrorismivastases võitluses (*Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*), 19. detsember 2014, A/HRC/28/28, punkt 44: „Õigluse tagamiseks, ohvritele kahju eest hüvitamiseks ja edasiste rikkumiste ärahoidmiseks on hädavajalik aruandekohustus inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õiguse jämedate rikkumiste ja rahvusvahelise humanitaarõiguse rikkumiste eest vastutavate isikute tõhusa uurimise ja kohtu alla andmise kaudu. Vastutus aruandekohustuse eest lasub peamiselt riikidel, kes on kohustatud käesolevate suuniste punktides 69–71 sätestatud nõuded. Vastutust ei võeta üle riikidele, mis ei ole võimelised teostama selliseid uurimisi, mis on vajalikud selleks, et kindlustada inimõiguste ja põhivabaduste kaitset.“

⁷⁵ Alates 2020. aasta jaanuarist on kolm kolmeteistkümnest lepinguosalisest riigist, kes on esitanud deklaratsioonid artikli 8 lõike 3 alusel, piirdunud oma deklaratsioonides artikli 8 lõike 3 punkti a põhjendustega. Asjaomased riigid ei tohi seetõttu võtta isikutelt kodakondsust artikli 8 lõike 3 punkti b alusel. Kümme lepinguosalist riiki, kelle deklaratsioonid hõlmavad artikli 8 lõike 3 punkti b, võivad kõnealusele artiklile tugineda, kui selles on täidetud käesolevate suuniste punktides 69–71 sätestatud nõuded.

⁷⁶ Seda tuleks tõlgendada kooskõlas riigi mõistega rahvusvahelises õiguses. Vt punkt 60 eespool.

⁷⁷ Vt punkt 57 eespool.

ühineda mässuliste rühmitusega truudust teisele riigile.

70. Kodakondsuse äravõtmine võib seega toimuda juhul, kui kõnealune isik on astunud ametliku sammu teisele riigile truuduse deklareerimiseks (st vande andmine või ametliku deklaratsiooni esitamine). Näiteks võib isik naturalisatsiooni ajal sellise truudusvande anda. Hea tava kohaselt peaksid lepinguosalisel riigid tagama, et asjakohase vande või teisele riigile esitatava truudusavalduse moodustavad osad on riigisisestes õigusaktides selgelt sätestatud. Lisaks peaks lepinguosaline riik andma asjaomasele isikule asjakohase hoiatuse, et seni, kuni tema vanne või deklaratsioon kehtib, on oht, et temalt võetakse ära lepinguosalise riigi kodakondsus. Samuti tuleks inimesele anda õiglane ja mõistlik aeg hoiatusele reageerimiseks.
71. Lepinguosalisele riigile vande andmisest keeldumise korral peaks keeldumine olema samasuguse raskusega kui vande andmine või formaalse deklaratsiooni esitamine teisele riigile. Näiteks võib isik kuuluda artikli 8 lõike 3 punkti b kohaldamisalasse, kui ta eemaldub relvastatud konfliktis ajal asjaomase riigi sõjaväest ja liitub konfliktis osaleva vastasriigi sõjaväega. Teise võimalusena peavad kodakondsuse äravõtmiseks olema „kindlad tõendid“ isiku „kavatsusest keelduda vande andmisest“ lepinguosalisel riigile.⁷⁸ Selleks on vaja põhjalikult hinnata kõiki tõendeid, millele lepinguosaline riik tugineb, enne kui saab kindlaks teha, et asjaomane isik on selle alusel täitnud asjakohase kodakondsuse äravõtmise lävendi.⁷⁹

Kodakondsuse äravõtmine peab olema kooskõlas seadusega, mis näeb ette õiglase ärakuulamise (1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 4)

72. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 4 sätestab, et „[lepinguosaline riik] ei kasuta käesoleva artikli lõigetes 2 või 3 lubatud äravõtmise õigust, välja arvatud seadusega kooskõlas, mis annab asjaomasele isikule õiguse õiglasele ärakuulamisele kohtus või muus sõltumatus asutuses“. Seetõttu on kodakondsuse äravõtmise lubamiseks artikli 8 lõigete 2 või 3 kohaselt kaks nõuet: et riigi õigus isikult kodakondsus ära võtta sätestatakse lepinguosalise riigi seadustes ja et asjaomane seadus tagab, et iga isik, kes on kodakondsusest ilma jäetud vastavalt artikli 8 lõigetele 2 või 3, omab õigust õiglasele ärakuulamisele kohtus või sõltumatus asutuses.⁸⁰
73. On tähelepanuväärne, et kuigi 1961. aasta konventsioon võimaldab lepinguosalistel riikidel piiratud võimalusena võtta isikutelt kodakondsus isegi siis, kui see tooks kaasa kodakondsusetuse, on kõigil sellistel isikutel artikli 8 lõike 4 alusel piiramatult õigus õiglasele ärakuulamisele.⁸¹ Kuigi artikli 8 lõike 4

⁷⁸ 1961. aasta konventsioon, artikli 8 lõike 3 punkt b.

⁷⁹ Samas, artikli 8 lõige 4. Vt ka punktid 72–75 ja 97–108 allpool.

⁸⁰ Vt punktid 97–108 allpool.

⁸¹ ÜRO tulevase kodakondsusetuse kaotamise või vähendamise konverents (*UN Conference on the Elimination or Reduction of Future Statelessness*), koondprotokoll (*Summary Records*), kogu komitee 20. istung (*20th meeting of the Committee of the Whole*), 24. aprill 1961, A/CONF.9/SR.20, lk 3: Ettevalmistavate dokumentide kohaselt „ei olnud mingit eriarvamust väljendatud seisukohast [...], et igal kodakondsusest ilma jäetud inimesel peaks olema võimalus esitada oma juhtum sõltumatule ja

tekst ei täpsusta õiglase ärakuulamise aega ja jätab seega selles küsimuses tõlgendamisruumi, peaks hea tava kohaselt toimuma kohtuistung enne kodakondsuse äravõtmist ja isikule tuleks säilitada asjaomane kodakondsus, kuni kõik asjakohased kohtumenetlused on lõppenud. Kui kodakondsuse äravõtmise aluseks on väidetav kuritegelik käitumine, peaks selline äravõtmine toimuma pärast kaheastmelist protsessi, alustades kriminaalkohtu lõplikust süü tuvastamisest. Sellele järgneks kohtu või muu sõltumatu asutuse õiglane ärakuulamine kodakondsuse äravõtmise teemal.

74. Kui lepinguosalise riigi seadused näevad ette, et kodakondsuse äravõtmine võib eelneدا sellise äravõtmise lubatavuse õiglasele ärakuulamisele, peab see andma ka asjaomastele isikutele teavet nende õiguse kohta seoses ärakuulamisega, kus nad võivad vaidlustada otsuse kodakondsuse äravõtmise põhjendatuse kohta ja sellised ärakuulamised peaksid olema võimaldatud viivitamata. Kodakondsuse äravõtmise tagajärjed tuleks kohtumenetluse ajal peatada, nii et isikul säilivad kodakondsus ja sellega kaasnevad õigused jätkuvalt kuni kohtumenetluse lõpuni. Selleks et ärakuulamised oleksid õiglased, tuleks asjaomastele isikutele anda piisavalt teavet lepinguosalise riigi seisukoha kohta, et nad saaksid selle vajadusel vaidlustada. Isikutele peaks laekuma kodakondsuse äravõtmise otsused ka kirjalikult, sealhulgas asjaomased põhjused. Piisava teabe puudumisel, mille kohaselt oleks võimalik riigi esitatud fakte ja argumente kohtu või muu sõltumatu asutuse ees sisuliselt vaidlustada, ei saa öelda, et inimesel on artikli 8 lõikes 4 sätestatud õigused. Seda juhul, kui õiglane ärakuulamine toimub enne kodakondsuse äravõtmist või järgneb sellele viivitamata.
75. Kohtu või muu sõltumatu asutuse otsused kodakondsuse kaotamise või äravõtmise kohta peaksid olema lepinguosalise riigi täitevvõimu suhtes siduvad.

Rassilistel, etnilistel, usulistel või poliitilistel põhjustel äravõtmise keeld⁸²

76. 1961. aasta konventsiooni artikkel 9 sätestab, et lepinguosalisel riigid „ei tohi ühegi isiku ega isikute rühma kodakondsust rassilistel, etnilistel, usulistel ega poliitilistel põhjustel ära võtta“.
77. Artiklit 9 kohaldatakse olenemata sellest, kas kodakondsusetus tuleneks kodakondsuse äravõtmisest. Artikli 9 kohaselt ei tohi lepinguosaline riik halduslike, juriidiliste või muude toimingutega võtta isikute rühmalt (näiteks etniline või usuvähemus) kodakondsust ära. Individuaalsed hindamised vastavalt 1961. aasta konventsiooni artiklile 8 peavad toimuma enne, kui lepinguosaline riik võtab isikult kodakondsuse, ning kodakondsuse äravõtmise alus ei tohi kunagi olla üks artikli 9 kohaselt keelatud põhjustest.

erapooletule asutusele, kuigi menetluse üksikasjad erinevad riigiti“.

⁸² Käesolevate suuniste III osa punktides a ja b loetletud sätted, mis koodifitseerivad õiguse kodakondsusele, on asjakohased 1961. aasta konventsiooni artikli 9 kohaldamisel, sest paljud neist viitavad mittediskrimineerimisele kui võtmeaspektile meelevaldse kodakondsuse võtmise keelu kohta.

78. Kodakondsuse äravõtmine ei tohi põhineda käitumisel, mis on kooskõlas inimese sõnavabaduse, kogunemisvabaduse või muude isiku poliitiliste vaadetega seotud õigustega, mis vastavad artikli 9 keelule „poliitilistel põhjustel“ kohta. See on eriti asjakohane olukordades, kus lepinguosaline riik võib 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike 3 alusel kodakondsuse äravõtmise alusena tugineda isiku poliitilistele tõekspidamistele. Mingil juhul ei tohiks kodakondsuse äravõtmist kasutada selliste poliitiliste seisukohtade ebaseaduslikuks kuulutamiseks, mis erinevad võimul oleva valitsuse seisukohast, või kasutada sama meetodit teatud poliitilisi vaateid omavate rühmade suhtes.
79. 1961. aasta konventsiooni artiklit 9 täiendavad arengusuundumused inimõigusi käsitlevas rahvusvahelises õiguses. Asjakohane seadus on toodud allpool punktides 110–112.

D. Teise kodakondsuse omamise või omandamise kindlaksmääramine

80. Kui 1961. aasta konventsioonis on sätestatud kodakondsuse kaotamise või äravõtmise tõttu kodakondsusetuse üldise keelu piiritletud erandid, peavad lepinguosalisel riigil tagama, et kodakondsusetuse vastased kaitsemeetmed on riigisisestes õigusaktides olemas kõikjal, kus nad näevad ette kodakondsuse äravõtmise. Lepinguosalise riigi hinnangut selle kohta, kas isikul on teine kodakondsus, hinnatakse lepinguosalise riigi otsuse korral võtta asjaomaselt isikult kodakondsus ära.⁸³ Sellisel kujul ja eeldusel, et 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõigetes 2 ja 3 sätestatud piiritletud eranditest ei tulene teisiti, ei tohi lepinguosalisel riigil isikult kodakondsust ära võtta põhjusel, et neil on teine kodakondsus varem olnud, neil on õigus seda omandada või nad võivad selle taasomandada. Hea tava kohaselt peaksid lepinguosalisel riigil oma riigisisestes õigusaktides sätestama, et kodakondsuse äravõtmine võib toimuda üksnes siis, kui isikul juba on teine kodakondsus.
81. Küsimus, mis on asjakohane selleks, et kindlaks määrata, kas üksikisik jääb kodakondsuse äravõtmise tagajärjel kodakondsusetuks, seisneb tuvastamises, kas üksikisikul on *hetkel olemas* teine kodakondsus ja kas ta suudab seda ka tõendada. See hinnang ei tohiks tugineda ühe riigi tõlgendusele teise riigi kodakondsuse kohta, vaid selle koostamisel tuleks pigem lähtuda asjaomase riigiga peetud konsultatsioonidest ja kirjalikust kinnitusest.
82. Kui lepinguosaline riik püüab vastavalt 1961. aasta konventsiooni artiklile 8 isikult kodakondsust ära võtta, peab ta hindama, kas kodakondsuse äravõtmise hetkel muutuks isik kodakondsusetuks. Kodakondsuse äravõtmisel ei ole küsimus 1961. aasta konventsiooni tähenduses mitte üksikisiku võimalikust sobivusest teise kodakondsuse saamiseks, vaid kodakondsusetuses.⁸⁴ Seadused, mis lubavad isikult kodakondsuse äravõtmist, kui leitakse, et tal õigus saada teine kodakondsus, on väga problemaatilised, sest esineb suur oht, et

⁸³ UNHCRi kodakondsusetu isikute kaitsmise 2014. aasta käsiraamat, punkt 50.

⁸⁴ Samas, punkt 23.

isikud võivad kodakondsuse kaotamise korral kodakondsuseta jääda.

83. Kui lepinguosaline riik seab 1961. aasta konventsiooni artiklite 5–7 alusel kodakondsuse kaotamise tingimuseks teise kodakondsuse saamise, peaks selline kodakondsuse saamine olema kindel ja vältimatu. Lisaks peaks lepinguosaline riik taastama üksikisiku kodakondsuse juhul, kui teise kodakondsuse saamine ei toimu vahetult pärast lepinguosalise riigi kodakondsuse kaotamist, näiteks ühe aasta jooksul. Igal juhul, kui kodakondsuse äravõtmise tingimuseks on teise kodakondsuse saamine, peaks riik kodakondsuse tühistama üksnes siis, kui üksikisikud saavad kasutada nii füüsiliselt kui ka rahaliselt hõlpsasti ligipääsetavat kodakondsuse saamise menetlust, samuti sellist, mis on menetlustoimingute ja tõendamisnõuete suhtes lihtne. Pealegi peab kodakondsuse omandamine / taasomandamine olema kiire ja selle tulemus tagatud, sest juhul, kui ettenähtud nõuded on täidetud, ei saa riik sellest keelduda.⁸⁵

III. ÕIGUS KODAKONDSUSELE JA KODAKONDSUSE MEELEVALDSE ÄRAVÕTMISE KEELD RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

84. Lepinguosalisel riigid peaksid tunnistama kodakondsuseõiguse põhiolemuse ja kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelu olulisust oma kodakondsuse äravõtmise volituste kasutamisel 1961. aasta konventsiooni alusel. Käesolevate suuniste selles osas esitatud juhised on asjakohased ka 1961. aasta konventsiooniga mitte ühinenud riikide suhtes, kuivõrd need on seotud rahvusvahelise õiguse ja heade tavadega üldiselt.

85. Inimõiguste ülddeklaratsioon sätestab artiklis 15, et „kõigil on õigus kodakondsusele“. Rahvusvaheline üksmeel on tugev, et õigus rahvusele ja sellega seonduvalt meelevaldse kodakondsuse äravõtmise keeld on rahvusvahelise õiguse aluspõhimõtted.⁸⁶ Need kaks põhimõtet on omavahel tihedalt seotud ja tugevdavad üksteist. Need on leitavad kõrvuti inimõiguste ülddeklaratsioonis artikli 15 lõigetes 1 ja 2.⁸⁷ Kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keeld laieneb kõikidele olukordadele, kus üksikisikut, keda kunagi peeti konkreetse riigi kodanikuks, ei peeta enam meelevaldselt selliseks (hõlmates sellega nii eespool II osa punktis c määratletud kodakondsuse

⁸⁵ Samas, punkt 155.

⁸⁶ Paljud riigisisised ja rahvusvahelised kohtud on kinnitanud kodakondsuseõiguse põhiolemust. Vt nt KV vs. siseministeriumi riigisekretär (*Secretary of State for Home Department*), apellatsioonikohus (Inglismaa ja Wales) (*Court of Appeal of England and Wales*), [2019] EWCA Civ 1796, punkt 18; Anudo Ochieng Anudo vs. Tansaania Ühendvabariik, Inimõiguste ja Rahvaste Õiguste Aafrika Kohus, hagiavaldus nr 012/2015, 22. märts 2018, punkt 76; ja kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punktid 253 ja 255. Vt ka kohtuasi Ameerika Ühendriikide diplomaatiliste ja konsulaartöötajate kohta Teheranis (*Case Concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*) (Ameerika Ühendriigid vs. Iraan) [1980] ICJ Recueil 3, punkt 91: selles kohtuotsuses kinnitas Rahvusvaheline Kohus, et inimõiguste ülddeklaratsiooni põhimõtetel on põhjapanev tähtsus.

⁸⁷ Vt nt Hurst Hannum, „Inimõiguste ülddeklaratsiooni staatus riiklikus ja rahvusvahelises õiguses“ (*The Status of the Universal Declaration of Human Rights in National and International Law*), [1996] 25 *Georgia Journal of International and Comparative Law* 287, <https://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol25/iss1/13/>; ja Gerard-René de Groot ja Olivier Willem Vonk, „Rahvusvahelised kodakondsusõiguse standardid: tekstid, kohtuasjad ja materjalid“ (*International Standards on Nationality Law: Texts, Cases and Materials*), (Wolf 2015), lk 45–46.

kaotamist kui ka äravõtmist).⁸⁸

A. Õigus kodakondsusele

86. Et õigus kodakondsusele ja meelevaldse kodakondsuse äravõtmise keeld kajastub paljudes laialdaselt ratifitseeritud rahvusvahelistes lepingutes, on kõigil riikidel kohustus seda õigust kaitsta ja seda keeldu säilitada. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 24 lõige 3 sätestab, et „[igal] lapsel on õigus omandada kodakondsus“. Paaegu üldiselt ratifitseeritud konventsioon täpsustab artikli 7 lõikes 1, et „[laps] registreeritakse kohe pärast sündi ja tal on sünnist alates õigus nimele, õigus omandada kodakondsus ja võimaluse piires ka õigus tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud.“ Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikli 9 lõikes 1 on sätestatud, et selle lepinguosalistel riigid „annavad naistele meestega võrdsed õigused kodakondsuse omandamiseks, muutmiseks või säilitamiseks. Eriti on nad kohustatud tagama, et abiellumine välismaalasega või mehe kodakondsuse muutmine abielu ajal ei tooks automaatselt kaasa naise kodakondsuse muutumist, ei muudaks teda kodakondsuseta isikuks ega sunniks teda võtma mehe kodakondsust“. Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikli 9 lõige 2 sätestab, et „lepinguosalistel riigid on kohustatud tagama naistele võrdsed õigused meestega nende laste kodakondsuse suhtes“.
87. Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikkel 5 kohustab lepinguosalistel tagama kõigile õiguse kasutada teatavaid õigusi, sealhulgas sõnaselgelt ka õigust kodakondsusele, sõltumata rassist, nahavärvusest, rahvuslikust või etnilisest päritolust. Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklis 18 täpsustatakse, et lepinguosalistel riikidel on kohustus tagada puuetega inimeste õiguse omandada ja muuta kodakondsust ning et inimestelt ei võetaks kodakondsust nende puude tõttu. Kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artiklis 29 on sätestatud, et „võõrtöötaja [igal] lapsel on õigus nimele, sünni registreerimisele ja rahvusele“.⁸⁹
88. Kodakondsuseõiguse ja kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelu põhiolemust tuletas Peaassamblee meelde 1996. aasta resolutsioonis 50/152, milles Peaassamblee kutsus riike üles „võtma kodakondsusetuse vähendamiseks vastu kodakondsust käsitlevad õigusaktid, mis on kooskõlas rahvusvahelise õiguse aluspõhimõtetega, eelkõige kodakondsuse meelevaldse

⁸⁸ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne (*Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General*), 14. detsember 2009, A/HRC/13/34, punkt 23: „Kuigi kodakondsuse meelevaldse äravõtmise küsimus ei hõlma kodakondsuse kaotamist, mida isik soovib vabatahtlikult, hõlmab see kõiki muid kodakondsuse kaotamise vorme, sealhulgas neid, mis takistavad meelevaldselt kodakondsuse omandamist või säilitamist, eriti diskrimineerivatel põhjustel, ja samuti neid, mis seaduse alusel isikult automaatselt kodakondsuse võtavad, ja haldusametuste tehtud toimingud, mille tulemusena kodakondsus meelevaldselt ära võetakse.“

⁸⁹ Kõigi isikute kaitsmist kadunuks jääma sündimise eest käsitlev rahvusvaheline konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 2716. kd, lk 3), artikkel 25 lõige 4.

äravõtmise ärahoidmise kaudu.“⁹⁰ Inimõiguste Nõukogu resolutsioonid: 2005. aasta resolutsioon 2005/45, 2008. aasta resolutsioon 7/10, 2009. aasta resolutsioon 10/13, 2010. aasta resolutsioon 13/2, 2012. aasta resolutsioon 20/5, 2014. aasta resolutsioon 26/14 ja 2016. aasta resolutsioon 32/5 kinnitavad samuti, et õigus kodakondsusele on inimese põhiõigus. ÜRO peasekretär on vastavalt tähendanud, et „riigid peavad kehtestama kodakondsuse omandamist, sellest loobumist ja kaotamist reguleerivad seadused viisil, mis on kooskõlas nende rahvusvaheliste kohustustega, sealhulgas inimõiguste valdkonnas“.⁹¹ Rahvusvahelise õiguse komisjon on rõhutanud, et „[riigi] õiglusjärgluses osalevate riikide kohustus rakendada kõiki asjakohaseid meetmeid kodakondsusetuse vältimiseks on asjaomaste isikute kodakondsuseõiguse tagajärg“ ja „riikide kasvava teadlikkuse kohustus kodakondsusetuse raskuste vastu võitlemise kohustuse tagajärg“.⁹²

89. Tugevast rahvusvahelisest üksmeelest kodakondsuseõiguse suhtes annavad tunnistust piirkondlikud lepingud ja dokumendid, mis sisaldavad asjaomaseid viiteid. Nende hulka kuuluvad lapse õiguste ja heaolu Aafrika harta (artikkel 6), Ameerika inimõiguste konventsioon (artikkel 20), Ameerika deklaratsioon inimese õiguste ja kohustuste kohta (artikkel 19), Sõltumatute Riikide Ühenduse inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon (artikkel 24), Lapse õiguste pakt islamis (artikkel 7), Araabia inimõiguste harta (artikkel 29) ja ASEANi inimõiguste deklaratsioon (artikkel 18). Kodakondsuse Euroopa konventsioon ei kasuta õiguste keelt, kuid sätestab kodakondsusetuse vältimiseks kodakondsuse saamise eeskirjad, mida lepinguosalisel riigid peavad järgima (artikkel 6).⁹³

90. Lisaks on olemas mitmeid piirkondlikke deklaratsioone, mis rõhutavad kodakondsuseõiguse ja kodakondsusetuse kaotamise tähtsust, sealhulgas Brasiilia deklaratsioon ja tegevuskava: koostöö ja piirkondliku solidaarsuse raamistik pagulaste rahvusvahelise kaitse tugevdamiseks, Ladina-Ameerikas ja Kariibi mere piirkonnas ümberasustatud ja kodakondsuseta isikud,⁹⁴ ECOWASI liikmesriikide ministrite Abidjani deklaratsioon kodakondsusetuse kaotamise kohta,⁹⁵ Araabia deklaratsioon kuulumise ja õigusliku identiteedi kohta,⁹⁶ Ida-

⁹⁰ ÜRO Peaassamblee resolutsioon 50/152, 9. veebruar 1996, punkt 16.

⁹¹ Vt nt nõuandev arvamus nr 4, Tunises ja Marokos välja antud kodakondsuse dekreedid (*Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco*) [1923] PCIJ seeria B, nr 4, lk 24. Vt ka Inimõiguste Nõukogu, kodakondsuse meelevaldse äravõtmise mõju asjaomaste laste õiguste kasutamisele ning kehtivad seadused ja tavad, mis käsitlevad laste juurdepääsu kodakondsuse omandamisele, muu hulgas asjaomase isiku sünniriigis, kus nad muidu oleksid kodakondsuseta: ÜRO peasekretäri aruanne (*Impact of the arbitrary deprivation of nationality on the enjoyment of the rights of children concerned, and existing laws and practices on accessibility for children to acquire nationality, inter alia, of the country in which they are born, if they would otherwise be stateless: Report of the Secretary General*), 16. detsember 2015, A/HRC/31/29, punkt 3.

⁹² Rahvusvahelise õiguse komisjon, diplomaatilist kaitset käsitlevate artiklite eelnõud koos kommentaaridega (*Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*), rahvusvahelise õiguse komisjon aastaraamat (*Yearbook of the International Law Commission*), 1999, II kd (teine osa), <https://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>, lk 27.

⁹³ Kodakondsuse Euroopa konventsioon, 1997 ETS 166, artikkel 4: „Kodakondsuseeskirjad põhinevad järgmistel põhimõtetel: a) kõigil on õigus kodakondsusele; b) kodakondsusetust tuleb vältida; c) kellelki ei tohi meelevaldselt võtta tema kodakondsust; d) abiellumine ega abielu lõpetamine lepinguosalise riigi kodaniku ja välismaalase vahel ega kodakondsuse muutmise ühe abikaasa poolt abielu ajal ei mõjuta automaatselt teise abikaasa kodakondsust.“

⁹⁴ Brasiilia deklaratsioon ja tegevuskava, 3. detsember 2014, <https://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>.

⁹⁵ Abidjani ECOWASI liikmesriikide ministrite deklaratsioon kodakondsusetuse kaotamise kohta, 25. veebruar 2015, <https://www.refworld.org/docid/54f588df4.html>.

⁹⁶ Araabia deklaratsioon kuulumise ja õigusliku identiteedi kohta, 28. veebruar 2018, <https://www.refworld.org/docid/5a9ffbd04.html>.

Aafrika järvede piirkonna rahvusvahelise konverentsi deklaratsioon kodakondsusetuse kaotamise kohta⁹⁷ ja N'Djamena algatus kodakondsusetuse kaotamiseks Kesk-Aafrikas.⁹⁸ ÜRO Peaassamblee on samuti heaks kiitnud ÜRO pagulaste ülemvoliniku 2014. aastal algatatud „ülemaailmse kampaania kodakondsusetuse kaotamiseks kümne aasta jooksul“ ja „julgustanud kõiki riike kaaluma meetmeid, mida nad võivad võtta kodakondsusetuse vältimiseks ja vähendamiseks“.⁹⁹

B. Kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keeld

91. Nagu kajastatakse peasekretäri 2009. aasta aruandes inimõiguste ja kodakondsuse meelevaldse äravõtmise kohta, on kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelu minimaalne sisu see, et kodakondsuse äravõtmine vastab seaduses sätestatule; see on õiguspärase eesmärgi saavutamiseks kõige vähem sekkuv vahend; ning järgitakse nõuetekohast protsessi. Kõiki neid elemente käsitletakse allpool punktides 92–108.¹⁰⁰ Kodakondsuse meelevaldse äravõtmise näited hõlmavad kogu etnilise rühma kodakondsuse automaatset äravõtmist kohtu-, õigus- või haldusmeetmete abil; isiku kodakondsuse äravõtmist ilma õiglase ärakuulamiseta kohtus või sõltumatus asutuses; ning kodakondsuse omandamisest keeldumine diskrimineerivatel põhjustel.

Kodakondsuse äravõtmine peab toimuma vastavalt seadusele

92. Kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keeld nõuab, et kui riik võtab kodakondsuse ära, peab tal olema selleks selge õiguslik alus. Asjaomast kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelu elementi kajastab 1961. aasta konventsiooni artikkel 8.¹⁰¹ Kõnealused õigusaktid peavad rakendama sanktsioone riigi võime suhtes kodakondsus tühistada ja olema piisavalt täpsed, et võimaldada kodanikel mõistlikult ette näha kodakondsuse äravõtmise põhjustanud tegevuse tagajärgi. Hea tava kohaselt peaksid kodakondsuse äravõtmist käsitlevatel riigisisestel õigusaktidel olema vähemalt samaväärsed kaitsemeetmed nagu 1961. aasta konventsioonis.¹⁰²

93. Riigid võivad kohaldada kodakondsuse äravõtmist käsitlevaid õigusakte, mis kehtisid ajal, mil isik sooritas kodakondsuse äravõtmise kaasa toonud teo või oli see seotud tegevusetusega, üldpõhimõttega, et isikut ei tohi kohtu alla anda sellise käitumise eest, mis ei olnud käitumise toimepanemise ajal süütegu.¹⁰³

⁹⁷ Ida-Aafrika järvede piirkonna rahvusvahelise konverentsi deklaratsioon kodakondsusetuse kaotamise kohta, 16. oktoober 2017, CIRGL/CIMR/DEC/15/10/2017, <https://www.refworld.org/docid/59e9cb8c4.html>.

⁹⁸ N'Djamena algatus kodakondsusetuse kaotamiseks Kesk-Aafrikas, 12. detsember 2018, <https://www.refworld.org/docid/5c2f3f8b4.html>.

⁹⁹ ÜRO Peaassamblee resolutsioon 70/135, 23. veebruar 2016, punkt 12.

¹⁰⁰ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne (*Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General*), 14. detsember 2009, A/HRC/13/34, punkt 25.

¹⁰¹ Vt punkt 72 eespool.

¹⁰² Vt II osa eespool 1961. aasta konventsiooni normide üksikasjaliku ülevaate saamiseks.

¹⁰³ Vt nt kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punkt 298.

Kodakondsuse kaotamise või äravõtmise muude kahjulike tagajärgede eest kaitsmiseks peaks riik, kui riigisisises õiguses on ette nähtud uus kodakondsuse kaotamise või äravõtmise alus, lisama üleminekusätte, et takistada üksikisiku tegude või faktide tõttu oma kodakondsuse kaotamist, mis ei oleks enne uue aluse kehtestamist kaasa toonud kodakondsuse kaotamist või äravõtmist.

Kodakondsuse äravõtmine peab alati olema proportsionaalne õiguspärase eesmärgiga

94. Proportsionaalsuse põhimõtte kajastub paljudes rahvusvahelistes inimõiguste dokumentides, sealhulgas rahvusvahelistes ja piirkondlikes inimõiguste lepingutes.¹⁰⁴ Selleks et kodakondsuse äravõtmine oleks proportsionaalne, peaksid kodakondsuse äravõtmiseni viivad meetmed „täitma legitiimset eesmärki, mis on kooskõlas [...] rahvusvahelise inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õiguse eesmärkidega“ ning olema riigi taotletud eesmärgi saavutamiseks kõige vähem sekkuv vahend.¹⁰⁵ Seetõttu tuleb kodakondsuse kaotamise või äravõtmise tagajärgi võrrelda taotletava eesmärgiga.¹⁰⁶ Arvesse tuleks võtta kodakondsuse äravõtmise mõju inimese võimele pääseda juurde teistele inimõigustele (eelkõige käesolevates suunistes käsitletud õigused). Lisaks peab taotletav eesmärk olema õiguspärane selles ulatuses, et kodakondsuse äravõtmine ei tohi olla karistus isikule selle eest, et ta kasutab oma õigust sõnavabadusele või ühinemisvabadusele.
95. Küsimus selle kohta, kas isikul on mõni muu kodakondsus, on oluline selle hindamisel, kas kodakondsuse kaotamine või äravõtmine on proportsionaalne riigi taotletava eesmärgiga, sest see kujutab endast võtmetegurit asjaomasele isikule avalduvate tagajärgede kindlaksmääramisel. Kui isikul pole teist kodakondsust, toob kodakondsuse äravõtmine kaasa kodakondsusetuse.¹⁰⁷ Isegi kui isikul on mõni muu kodakondsus või tal on võimalik (uuesti) omandada teine kodakondsus, kaotab kõnealuses riigis elamise õiguse kaotamine kõik elukohaga seotud õigused. Seetõttu peaksid riigid tagama, et enne kodakondsuse äravõtmist on läbi vaadatud kõik asjaomase eesmärgi saavutamiseks vähem sekkuvad alternatiivid. Võttes arvesse kodakondsusetuse tõsiseid tagajärgi, oleks kodakondsusetuseni viivat kodakondsuse äravõtmist võimalik ainult piiratud ja kitsastes tingimustes proportsionaalselt õigustada.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Vt nt Yutaka Arai-Takahashi, „Proportionality“, Dinah Shelton (toim), Oxfordi rahvusvahelise inimõiguste seaduse käsiraamat (*The Oxford Handbook of International Human Rights Law*) (Oxford University Press 2013), DOI: 10.1093/law/9780199640133.003.0020.

¹⁰⁵ Vt nt Rottmann vs. Freistaat Bayern, kohtuasi C-135/08, [2010] ECR I-01449, https://www.refworld.org/cases_ECJ_4be130552.html, punkt 56; Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/13/34, punkt 25; ning Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 4.

¹⁰⁶ Rahvusvahelise õiguse komisjon, artiklite projekt välismaalaste väljasaatmise kohta koos kommentaaridega (*Draft Articles on the Expulsion of Aliens with commentaries*), rahvusvahelise õiguse komisjoni aastaraamat (*Yearbook of the International Law Commission*), 2011 II kd (teine osa), <https://www.refworld.org/docid/5539ef8e4.html>, artikkel 8.

¹⁰⁷ 107 Vt nt Rottmann vs. Freistaat Bayern, kohtuasi C-135/08, [2010] ECR I-01449, https://www.refworld.org/cases_ECJ_4be130552.html, punkt 57.

¹⁰⁸ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne,

Seda kajastavad väga piiratud asjaolud, mille korral võib lepinguosaline riik kodakondsuse 1961. aasta konventsiooni alusel ära võtta.

96. Ajastuse kaalutlused on asjakohased ka proportsionaalsuse nõude kontekstis. Seetõttu julgustatakse riike tagama, et teo toimepanemise ja (asjaomaste asutuste poolt) avastamise ning kodakondsuse tuvastamise ja äravõtmise vahele kulub täpselt ja piiratud ajavahemik.

Kodakondsuse äravõtmine on meelevaldne, kui nõuetekohast menetlust ei toimu

97. Kodakondsuse meelevaldse äravõtmise vältimiseks peavad riigid rakendama menetluslikke kaitsemeetmeid kõikidel kodakondsuse äravõtmise juhtudel, olenemata sellest, kas need toovad kaasa kodakondsusetuse või mitte.¹⁰⁹ Sellest tulenevalt peavad kodakondsuse äravõtmise korral olema täidetud nõuetekohase menetluse nõuded.

98. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti artikli 14 lõike 1 kohaselt „on iga tema suhtes kriminaalsüüdistuse või tema õiguste ja kohustuste tuvastamisel igaühel õigus õiglasele ja avalikule ärakuulamisele seadusega ette nähtud pädeva, sõltumatu ja erapooletu kohtu poolt“.¹¹⁰ Riikide otsused, mis rikuvad isiku õigust kodakondsusele, kuuluvad rahvusvahelise õiguse kohaselt nõuetekohase menetluskaitse alla. Nõuetekohase menetluse nõude minimaalne sisu on selles kontekstis see, et isik suudab mõista põhjusi, miks tema kodakondsus on ära võetud, ja tal on juurdepääs õigus- ja/või haldusviisidele, mille kaudu on tal võimalik kodakondsuse äravõtmist vaidlustada.¹¹¹

99. Riigi otsused, mis hõlmavad kodakondsuse omandamist, säilitamist või sellest loobumist, peaksid olema kirjalikud ja võimaldama tõhusat halduslikku ja kohtulikku kontrolli.¹¹² Isikule, kelle kodakondsus on ära võetud, tuleks talle arusaadavas keeles esitada ka kirjalikud põhjused kodakondsuse äravõtmise kohta.

19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 4.

¹⁰⁹ Seda kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelu elementi kajastab 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 4. Vt II osa punkt c eespool.

¹¹⁰ Vt nt ÜRO Peaassamblee, inimõiguste ja põhivabaduste edendamist ja kaitset terrorismi vastu võitlemisel käsitleva eriraportööri aruanne (*Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*), 6. august 2008, A/63/223, punkt 12; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (Euroopa inimõiguste konventsioon), artikkel 6; Ameerika inimõiguste konventsioon (vastu võetud inimõiguste üleameerikalisel konverentsil 22. novembril 1969), artikkel 8; inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika harta (vastu võetud 27. juunil 1981, jõustunud 21. oktoobril 1986) (1982) 21 ILM 58, artikkel 8; terrorismi rahastamise tõkestamise rahvusvaheline konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 2178. kd, lk 197), artiklid 17 ja 21; ning ÜRO inimõiguste komitee, üldine märkus nr 32: artikkel 14, õigus võrdsusele kohtumenetluses ja õigus õiglasele ärakuulamisele (*Right to equality before courts and tribunals and to fair trial*), 23. august 2007, CCPR/C/GC/32, <http://www.refworld.org/docid/478b2b2f2.html>.

¹¹¹ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 31.

¹¹² Rahvusvahelise õiguse komisjon, diplomaatiliselt kaitset käsitlevate artiklite eelnõud koos kommentaaridega (*Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*), rahvusvahelise õiguse komisjon aastaraamat (*Yearbook of the International Law Commission*), 1999, II kd (teine osa), <https://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>, artikkel 17: „Taotlusi, mis on seotud kodakondsuse omandamise, säilitamise või sellest loobumise või riikide õiglusjärglusega seotud optsoonioiguse kasutamisega, menetletakse põhjendamatu viivitusega. Asjakohased otsused väljastatakse kirjalikult ja nende suhtes on võimalik rakendada tõhusat haldus- või kohtulikku läbivaatamist.“ Vt ka kodakondsuse Euroopa konventsioon, 1997 ETS 166, artikkel 11; ning Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 32.

100. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõige 4 nõuab, et isikutele tagataks õiglane ärakuulamine olukordades, kus kodakondsuse äravõtmine tooks kaasa kodakondsusetuse, kuid kodakondsuse omavolilise äravõtmise keelu nõuetekohase menetluse element hõlmab õiglase ärakuulamise võimaldamist kõikidel kodakondsuse äravõtmise juhtudel. Asjaomane õigus õiglasele ärakuulamisele hõlmab võimalust vaidlustada esimeses astmes tehtud otsused.¹¹³
101. Isiku kodakondsusetuse kindlaksmääramine ei ole tagasivaatav ega ennustatav toiming. Küsimust selle kohta, kas isik on kodakondsuseta 1954. aasta konventsiooni artiklis 1 toodud kodakondsuseta isiku määratluse järgi, tuleb hinnata asjaomase isiku kodakondsuse äravõtmise ajal.¹¹⁴ Seega, kui kodakondsuse kaotamise, äravõtmise või kodakondsusest loobumise nõuded või kord on täidetud üksnes osaliselt, tuleb isikut siiski pidada kodanikuks. Kodakondsuse äravõtmise otsus tuleks kohtumenetluse ajal peatada, nii et isikul on jätkuvalt olemas kodakondsus ja sellega seotud õigused kuni kohtumenetluse lõpuni.¹¹⁵
102. Kui riigid kehtestavad kodakondsuse äravõtmise tagajärjel sisserändesanktsioonid (sealhulgas kinnipidamine, reisikeelud ja muud liikumisvabaduse piirangud ning isikut tõendavate dokumentide konfiskeerimine), tuleks perioodiliselt läbi vaadata, kas need meetmed on proportsionaalsed riigi taotletava eesmärgiga kodakondsuse äravõtmisel. Minimaalse nõude kohaselt ei tohiks isikuid kunagi meelevaldselt kinni pidada, näiteks ilma korrapärase kontrollita, kas kinnipidamine on proportsionaalne meede kõigis juhtumi asjaoludes. See kehtib nii kohtu- ja/või haldusmenetluste ajal kui ka pärast lõpliku otsuse tegemist.
103. Kui kodakondsuse äravõtmise lubatavuse küsimus hõlmab selle kindlaksmääramist, kas isik omab või on omandamas teist kodakondsust,¹¹⁶ peaks riik, kes soovib tugineda asjaolule, et üksikisik on teise riigi kodanik, hea tava kohaselt saama asjaomase teise riigi kirjaliku kinnituse kõnealuse kodakondsuse kohta.¹¹⁷
104. Kui riik püüab inimeselt tagaselja ära võtta kodakondsust, ei ole tõenäoliselt isikul, keda selline äravõtmine mõjutab, praktilist ega tõhusat juurdepääsu õiglasele ärakuulamisele ning sel põhjusel tuleks vältida kodakondsuse tagaselja

¹¹³ Vt nt Anudo Ochieng Anudo vs. Tansaania Ühendvabariik, Inimõiguste ja Rahvaste Õiguste Aafrika Kohus, hagiavaldus nr 012/2015, 22. märts 2018, <https://www.refworld.org/cases/AfCHPR.5d7bb4784.html>, punkt 116; ning Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne (*Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General*), 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 32.

¹¹⁴ UNHCRi kodakondsuseta isikute kaitsmise 2014. aasta käsiraamat (*UNHCR Handbook on Protection of Stateless Persons 2014*), punkt 50.

¹¹⁵ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 33: „Juurdepääs apellatsioonimenetlusele võib muutuda problemaatiliseks ja sellega seotud nõuetekohase menetluse tagatised muutuvad kehtetuks, kui kodakondsuse kaotamist või äravõtmist ei peatata ja endine kodanik, kes nüüd on välismaalane, saadetakse riigist välja. Samamoodi, kui kodakondsuse äravõtmine toob kaasa omandiõiguste kaotuse, võib üksikisik olla sunnitud loobuma oma kodust või ettevõttest, samuti muudest omandatud õigustest; tegemist on sekkumisega, mida võib olla keeruline tagasi võtta, kui hiljem tuvastatakse, et kodakondsuse kaotamine või äravõtmine oli ebaseaduslik või meelevaldne ja tuleb tagasi pöörata.“

¹¹⁶ Vt punktid 80–83 eespool.

¹¹⁷ Vt punktid 80–83 eespool.

äravõtmist. Kui riik püüab sellegipoolest võtta isiku kodakondsust ära tagaselja, peaks ta taotlema kohtu kinnitust, et kodakondsuse äravõtmine tagaselja on tingimata vajalik, et vältida riiklikku julgeolekut ohustavaid riske, mis tulenevad konkreetset asjaomase isiku viibimisest riigis, ja et selliseid riske ei saa leevendada alternatiivsete vahenditega vastavalt nõudele, et kodakondsuse äravõtmine peab olema riigi õigustatud eesmärkidega proportsionaalne meede.

105. Kui riik võtab isikult tagaselja ära kodakondsuse ja see isik otsustab hiljem äravõtmise vaidlustada, peaks riik hea tava kohaselt tunnistama äravõtmise kehtetuks ning alustama asjakohaseid õigus- ja haldusmenetlusi uuesti. Kui seda ei tehta, peaks riik tagama, et isikul oleks praktiline ja tõhus juurdepääs apellatsioonimenetlusele, ning peatama kodakondsuse äravõtmise menetluse ajal.

Tõhusad õiguskaitsevahendid

106. Riigid peavad tagama, et isikul, kelle kodakondsus on tühistatud vastuolus meelevaldse kodakondsuse võtmise keeluga, on juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele. Õigus tõhusatele õiguskaitsevahenditele on kodifitseeritud mitmes laialdaselt ratifitseeritud rahvusvahelises inimõiguste lepingus, sealhulgas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 2 lõikes 3.¹¹⁸ See täiendab 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõiget 4 selles suhtes, et õigus õiglasele ära kuulamisele kohtus või muus sõltumatus asutuses peaks hõlmama tõhusaid õiguskaitsevahendeid, kui asjaomane isik on kodakondsuse kaotanud või ta on sellest ilma jäetud viisil, mis ei ole kooskõlas 1961. aasta konventsiooni ja kohaldatava inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õigusega.

107. Riigid saavad tagada õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile kodakondsuse ebaseadusliku äravõtmise eest, tagades, et igal isikul, kes sellist õiguskaitsevahendit taotleb, on selleks õigus, mille on kindlaks määranud pädevad asutused, ja „et [...] asutused rakendavad selliseid õiguskaitsevahendeid, kui need antakse“.¹¹⁹ Samuti peaksid riigid tagama, et meelevaldselt kodakondsusest ilma jäetud isikutel oleks praktiline juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele¹²⁰ ning et need hõlmaksid kodakondsuse

¹¹⁸ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 2 lõikes 3 on sätestatud, et kui asutamislepingus sätestatud õigusi rikutakse, on isikutel juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele. See kehtib kodakondsuseõiguse kohta, sest kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 24 lõige 3 käsitleb õigust kodakondsusele. Vt nt kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punkt 444: „Riikide kodakondsuseõiguse kaitse kohustuse üle otsustamisel kinnitas Ameerika Rahvusvaheline Inimõiguste Kohus, et „rahvusvahelise kohustuse rikkumine, mis on tekitanud kahju, hõlmab kohustust teha piisav heastamine ja [...] see [...] peegeldab tavanormi, mis moodustab tänapäevase riigivastutuse rahvusvahelise õiguse ühe aluspõhimõtte“.

¹¹⁹ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (*United Nations Treaty Series*, 999. kd, lk 171), artikli 2 lõige 3. Lapse õiguste konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 1577. kd, lk 3), artikli 8 lõige 2: „Kui laps on ebaseaduslikult ilma jäetud mõnest või kõigist tema identiteedi elementidest, osutavad lepinguosalisel riigid asjakohast abi ja kaitset, et taastada tema identiteet viivitamata.“

¹²⁰ Finantstõkete haldamine, mis põhjustab kodakondsuse taastamisel märkimisväärseid viivitusi või praktilisi raskusi, vähendab tõenäoliselt õigust tõhusatele õiguskaitsevahenditele. Sellised takistused võivad hõlmata teabe puudumist taotlusmenetluse kohta ja ülemäära kõrgeid haldustasusid.

taastamist ja hüvitamist.¹²¹ Riike julgustatakse tagama, et kodakondsuse taastamine kodakondsuse meelevaldse äravõtmise abinõuna on automaatne ja eelistatavalt tagasiulatuva jõuga kuni äravõtmise hetkeni.¹²² Kui tõhusa õiguskaitsevahendi hankimiseks on vajalik isikut tõendav dokument, peaksid riigid võtma vastu tõendusmaterjalide paindlikud eeskirjad, sest kodakondsuse äravõtmine võib takistada isiku võimalusi selliseid dokumente esitada. Näiteks võiks isikut tõendavate dokumentide asemel lubada tunnistajate ütlusi või tuginemist muudele dokumentaalsete tõendite allikatele.¹²³

108. Kui kodakondsuse äravõtmine on seotud varasema tagakiusamisega konkreetse rühma suhtes riigi ühiskonnas, julgustatakse riiki rakendama selle rühma kuuluvate isikute jaoks kodakondsuse taasomandamiseks lihtsat ja mittediskrimineerivat taotlusmenetlust.

C. Muud asjakohased sätted inimõigusi käsitlevas rahvusvahelises õiguses

109. Kodakondsuse äravõtmise lubatavuse seisukohast on asjakohane inimõigusi käsitlev rahvusvaheline õigus mittediskrimineerimise, tagasisaatmise lubamatuse, piinamise keelu, kodumaalt lahkumise õiguse, kodumaale sisenemise õiguse ning era- ja perekonnaelu austamise õiguse kohta. Kõigil kodakondsuse äravõtmise juhtudel peavad riigid kinni pidama oma kohustustest, mis tulenevad rahvusvahelisest tavaõigusest, samuti nende põhimõtetest seotud asjakohastest asutamislepingu sätetest, millega need on seotud.

110. Mittediskrimineerimise põhimõte ilmneb paljudes laialdaselt ratifitseeritud rahvusvahelistes inimõiguste lepingutes, sealhulgas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 26, lapse õiguste konventsiooni artikkel 2, naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikkel 9 ja rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni artikkel 5.¹²⁴ Need sätted täiendavad 1961. aasta konventsiooni artiklit 9.

111. Riigid peaksid astuma samme tagamaks, et kodakondsuse äravõtmise praktiline mõju ei oleks see, et teatavaid rühmi (nt etnilised või usuvähemused) mõjutaksid kodakondsuse äravõtmise õigusaktid ja põhimõtted ning tavad

¹²¹ Vt nt kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punktid 479–482; Inimõiguste Nõukogu resolutsioon 7/10, 27. märts 2008; Inimõiguste Nõukogu resolutsioon 10/13, 26. märts 2009; ning ÜRO terrorismivastase võitluse rakendamise rakkerühm, suunised riikidele inimõigustega kooskõlas oleva reageerimise kohta välisvõitlejate ohule (*Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters*), 2018, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, lk 23.

¹²² Vt nt kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punkt 469.

¹²³ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 14. detsember 2009, A/HRC/13/34, punkt 12; ning Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 26. jaanuar 2009, A/HRC/10/34, punkt 59.

¹²⁴ Rahvusvahelise õiguse komisjon, diplomaatilist kaitset käsitlevate artiklite eelnõud koos kommentaaridega (*Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries*), rahvusvahelise õiguse komisjon aastaraamat (*Yearbook of the International Law Commission*), 1999, II kd (teine osa), <https://www.refworld.org/docid/4512b6dd4.html>, artikkel 15. Kodakondsuse Euroopa konventsioon, 1997 ETS 166, artikli 5 lõige 1.

ebaproportsionaalselt.¹²⁵ Selline diskrimineeriv mõju konkreetsele rühmale võib avalduda isegi siis, kui riigi õigusaktid hõlmavad kodakondsusetuse vastu tugevaid kaitsemeetmeid.

112. 1961. aasta konventsiooni artiklites 5–8 eristatakse ühe ja kahe kodakondsusega isikuid nii, et kehtivad erinevad normid olenevalt sellest, kas isikul on mõni muu kodakondsus või saab ta selle omandada. See on oluline selleks, et teha kindlaks, kas lepinguosalise riigi kodakondsuse kaotamine või äravõtmine toob kaasa isiku kodakondsusetuse. Samuti on erinevused normides, mida kohaldatakse kodanike sünni ja naturalisatsiooni järgi. Igasugune ebavõrdne kohtlemine sünnijärgsete ja naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanike vahel tuleks hea tava kohaselt minimeerida, tagades kindlaksmääratud ja piiratud ajavahemiku, mille jooksul võidakse naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanike puhul kohaldada kodakondsuse kaotamist või äravõtmist ebavõrdsetel alustel võrreldes sünnijärgsete kodanikega.¹²⁶ Näiteks ei tohiks naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodaniku suhtes kehtida kodakondsuse äravõtmise kohta teistsugused eeskirjad kui kodanikule, kes on saanud sünnijärgse kodakondsuse pärast piiratud ja kindlaksmääratud perioodi (nt üks aasta) pärast naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise kuupäeva. Arvestades et paljud naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanikud on tõenäoliselt etniliste vähemuste rühmad, peaksid lepinguosalsed riigid olema ettevaatlikud õigusaktide ja tavade suhtes, mis muudavad naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanikud kodakondsuse äravõtmise suhtes haavatavamaks kui sünnijärgsed kodanikud.

113. Kodakondsuse äravõtmine, mille tagajärjel viiakse asjaomane isik teise riiki, võib olla vastuolus tagasisaatmise keelamise põhimõttega. Tagasisaatmise keelamise põhimõtet on kõige silmatorkavamalt väljendatud 1951. aasta konventsiooni artiklis 33 ja seda on tunnustatud rahvusvahelise tavaõiguse normina.¹²⁷ Tagasisaatmise keelamise põhimõte keelab riikidel pagulast mis tahes viisil välja saata või tagasi saata territooriumile, kus ta puutub kokku ohtudega oma elule ja vabadusele. Tagasisaatmise keelamise kohustused on sätestatud ka rahvusvahelises ja piirkondlikus inimõigusi käsitlevas rahvusvahelises õiguses.¹²⁸ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või

¹²⁵ Vt nt *Hoti vs. Horvaatia*, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 63311/14, 26. aprill 2018, punkt 106; kohtuasi: väljasaadetud dominikaanlased ja haitilased vs. Dominikaani Vabariik, 28. august 2014, Ameerika Inimõiguste Kohus, seeria C nr 282, punktid 263–264. Vt ka rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (*United Nations Treaty Series*, 660. kd, lk 195), artikli 5 punkti d alapunkt iii: „Vastavalt [oma] konventsioonis sätestatud põhikohustustele kohustuvad lepinguosalsed riigid keelama ja kaotama rassilise diskrimineerimise igas vormis ning tagama igaühe õiguse rassist, nahavärvusest, rahvuslikust või etnilisest päritolust tulenevatest erinevusest sõltumata võrdsele kohtlemisele seaduse ees, eriti [...] kodakondsuseõiguse kasutamisel.“

¹²⁶ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, inimõigused ja kodakondsuse meelevaldne äravõtmine: ÜRO peasekretäri aruanne, 19. detsember 2013, A/HRC/25/28, punkt 6.

¹²⁷ Pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni ja/või selle 1967. aasta protokollis osalisriikide deklaratsioon, 16. jaanuar 2002, HCR/MMSP/2001/09, www.unhcr.org/refworld/docid/3d60f5557.html, punkt 4.

¹²⁸ UNHCR, nõuandev aramus pagulasseisundi 1951. aasta konventsiooni ja selle 1967. aasta protokollis kohaste tagasisaatmata jätmise kohustuste ekstraterritoriaalse kohaldamise kohta, 26. jaanuar 2007, www.refworld.org/docid/45f17a1a4.html: Selles nõuandvas arvamuses on viidatud erinevatele inimõigusi käsitlevatele õigusaktidele, sealhulgas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (*United Nations Treaty Series*, 999. kd, lk 171),

inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni artikkel 3 keelab isiku väljasaatmise, tagasisaatmise või väljaandmise teise riiki, kui on alust arvata, et teda ähvardaks seal piinamine. Kõigi isikute kaitsmist kadunuks jääma sundimise eest käsitleva rahvusvahelise konventsiooni artikkel 16 keelab sarnases sõnastuses tagasipöördumise ohtu sattuda sunniviisilise kadumise ohvriks.¹²⁹ Lisaks on üldtunnustatud asjaolu, et riigid ei vii ka ühtegi isikut teise riiki, kui see tooks talle kaasa tõsised inimõiguste rikkumised, eelkõige elu meelevaldse võtmise või piinamise või muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise.¹³⁰

114. Kui riik võtab isiku kodakondsuse ära ja sunnib teda riigist lahkuma (sealhulgas väljaandmise või väljasaatmise teel) ja naasma territooriumile, kus teda võib ohustada eluohtlik kohtlemine, mis kujutab endast piinamist või julma, ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist, on selline riigi käitumine suure tõenäosusega vastuolus tagasisaatmata jätmise kohustustega.¹³¹ Samuti ei tohiks riigid saata isikut riiki, kus teda võib ohustada asjaolu, et ta saadetakse edasi teise riiki, kus ta puutub kokku tõsise kahjuga, mida on selgitatud eelnevas lauses.¹³²

115. Kui isik peetakse kinni kodakondsuse äravõtmise tõttu (sealhulgas välismaalaste õiguse jõustamiseks ja sõjalise kinnipidamise eesmärgil), ei tohi selline kinnipidamine olla meelevaldne. Meelevaldne kinnipidamine hõlmab olukordi, kus kinnipidamise pikkuse üle ei teostata järelevalvet ega kontrolli, mis võib teatud tingimustel tähendada piinamist või julma, ebainimlikku või

artiklid 6 ja 7; piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 1465. kd, lk 85), artikkel 3; Ameerika inimõiguste konventsioon (vastu võetud inimõiguste üleameerikalisel konverentsil 22. novembril 1969), artikli 22 lõige 8; inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika harta (vastu võetud 27. juunil 1981, jõustunud 21. oktoobril 1986) (1982) 21 ILM 58, artikkel 5; Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, artiklid 2 ja 3; ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2000/C 364/01, artikli 19 lõige 2.

¹²⁹ Piirkondlike inimõiguste lepingute paljud sätted kodifitseerivad ka tagasisaatmise keelu põhimõtte. Vt nt Ameerika inimõiguste konventsioon (vastu võetud inimõiguste üleameerikalisel konverentsil 22. novembril 1969), artikli 22 lõige 8; üleameerikaline konventsioon piinamise tõkestamiseks ja selle eest karistamiseks, *OAS Treaty Series* nr 67, artikli 13 lõige 4; Euroopa Liidu põhiõiguste harta, 2000/C 364/01, artikli 19 lõige 2; Araabia inimõiguste harta (15. september 1994), artikkel 28; ning Euroopa inimkaubanduse vastase võitluse konventsioon, CETS 197, artikli 40 lõige 4.

¹³⁰ Vt nt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, artiklid 6 ja 7; ÜRO inimõiguste komitee, üldine märkus nr 36 (2018) kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 6 ja õiguse kohta elule (*Comment No. 36 (2018) on Article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right to life*), 30. oktoober 2018, CCPR/C/GC/36, punkt 31; ning ÜRO inimõiguste komitee, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti üldine märkus nr 20: artikkel 7 (piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise keeld), 10. märts 1992, punkt 9; ning ÜRO piinamisvastane komitee, üldine märkus nr 4 (2017) konventsiooni artikli 3 rakendamise kohta artikli 22 kontekstis (*General Comment No 4 (2017) on the implementation of Article 3 of the Convention in the context of Article 22*), 4. september 2018, CAT/C/GC/4, punkt 26.

¹³¹ 131 Vt nt Inimõiguste Nõukogu, tööühma aruanne meelevaldse kinnipidamise kohta, 24. detsember 2012, A/HRC/22/44, punkt 38: meelevaldse kinnipidamise tööühm, kellel on konkreetne mandaat meelevaldse vabaduse võtmise juhtumite vastuvõtmiseks ja uurimiseks, „peab vabaduse äravõtmise juhtumeid rahvusvahelise tavaõiguse kohaselt meelevaldseks juhtudel, kui muu hulgas on selgelt võimatu tugineda mis tahes õiguslikule alusele, mis õigustab vabaduse võtmist“ ja „kui inimõiguste ülddeklaratsioonis ja asjaomaste riikide poolt aktsepteeritud asjakohastes rahvusvahelistes dokumentides sätestatud õiglase kohtumõistmise õigust käsitlevate rahvusvaheliste normide täielik või osaline järgimine on nii tõsine, et see annab vabaduse võtmisele meelevaldse iseloomu“.

¹³² T. I. vs. Ühendkuningriik, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 43844/98, 7. märts 2000, lk 14: „Tavaliselt ei saa isik, kelle varjupaigataotlus on turvalises kolmandas riigis juba tagasi lükatud, sinna naasmisel tõhusat õiguskaitsevahendit kasutada. Sellisel juhul võib kaudne väljasaatmine rikkuda tagasisaatmise keeldu. Ühtegi varjupaigataotlejat ei tohiks seetõttu saata kolmandasse riiki, kui tema olemasolevaid tagatise ei ole usaldusväärset hinnatud, näiteks isik võetakse tagasi, ta saab tõhusat kaitset tagasisaatmise eest, tal on võimalus varjupaika taotleda ja saada ning teda koheldakse vastavalt üldtunnustatud rahvusvahelistele standarditele.“ Vt ka Abdolkhani ja Karimnia vs. Türgi, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 30471/08, 22. september 2009, punkt 88: „Kohus kordab sellega seoses, et välismaalase kaudne väljasaatmine vahendajariiki ei mõjuta väljasaatva lepinguosalise riigi kohustust tagada, et isik ei puutuks väljasaatmisotsuse tõttu kokku [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni] artikliga 3 vastuolus oleva kohtlemisega.“

inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist.¹³³

116. Kui esinevad sisulised põhjused¹³⁴ eeldada, et isik, kelle kodakondsus on ära võetud, kannataks sellise tagasivõtmise tagajärjel inimõiguste rikkumiste tõttu, peab asjaomane kaalutlus olema osa ka hinnangust selle kohta, kas kodakondsuse äravõtmine oleks proportsionaalne taotletava eesmärgiga. Kaalutlused selle kohta, kas väljasaatmine, tagasisaatmine või väljaandmine oleks ebaproportsionaalne, peaks hõlmama ka „inimõiguste jämedate, räigete või massiliste rikkumiste järjepideva mustri olemasolu arvestamist asjaomasel riigis.“¹³⁵

117. Samuti peavad riigid kaaluma, kas isikut võidakse teise riiki väljasaatmise korral meelevaldselt kinni pidada. Kui isik peetakse kinni kodakondsuse äravõtmise tõttu (sealhulgas välismaalaste õiguse jõustamiseks ja sõjalise kinnipidamise eesmärgil), ei tohi selline kinnipidamine olla meelevaldne. Meelevaldne kinnipidamine hõlmab olukordi, kus kinnipidamise pikkuse üle ei teostata järelevalvet ega kontrolli, mis võib teatud tingimustel tähendada piinamist või julma, ebainimlikku või inimväärikust alandavat kohtlemist või karistamist.¹³⁶ See on eriti asjakohane, kui isikul ei ole kodakondsuse äravõtmise tõttu enam õigust riigis elada, kuid tal ei ole ka teist kodakondsust ega (seaduslikku) elukohta ning seetõttu viiakse ta määramata ajaks kinnipidamisasutusse.¹³⁷

118. Riik peaks tagama, et kõigil juhtudel, kui ta võtab üksikisikult kodakondsuse ja võtab ära loa asjaomasel isikul oma territooriumil elamiseks, on teine riik andnud ametliku nõusoleku võtta asjaomane isik vastu ja pakkuda talle inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õigusega kooskõlas olevat kaitset.¹³⁸ Sellise ametliku kokkuleppe puudumine tekitab suure ohu, et riigid põhjustavad täiendavaid inimõiguste rikkumisi, näiteks pikaajalist meelevaldset kinnipidamist kuni

¹³³ See on eriti asjakohane, kui isikul ei ole kodakondsuse äravõtmise tõttu enam õigust riigis elada, kuid tal ei ole ka muud kodakondsust ega (seaduslikku) elukohta ning seetõttu viiakse ta määramata ajaks kinnipidamisasutusse. Vt Anudo Ochieng Anudo vs. Tansaania Ühendvabariik, Inimõiguste ja Rahvaste Õiguste Aafrika Kohus, hagiavaldus nr 012/2015, 22. märts 2018, <https://www.refworld.org/cases/AfCHPR.5d7bb4784.html>, punktid 118, 120–121: Inimõiguste ja Rahvaste Õiguste Aafrika Kohus leidis, et asjaolu, mille kohaselt rikuti üksikisiku õigust vabadusele ja turvalisusele ning kaitsele meelevaldse arreteerimise ja kinnipidamise eest majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 9 lõike 1 alusel, oli tema kodakondsuse meelevaldse äravõtmise tagajärg. Kõnealune isik peeti kinni pärast meelevaldset kodakondsuse võtmist ja võimetust seaduslikult elada riigis, kuhu ta välja saadeti. Vt ka Inimõiguste Nõukogu, piinamist ja muud julma, ebainimlikku või inimväärikust alandava kohtlemist või karistamist käsitleva eriraportööri aruanne (*Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*), 26. veebruar 2018, A/HRC/37/50, punkt 27:

„Inimõiguste komitee on korduvalt leidnud, et „[...] kinnipidamise meelevaldne iseloom, selle pikaleveninud ja/või määramata kestus, keeldumine teabe andmisest ja menetlusõigustest [kinnipeetavatele] ning kinnipidamise keerulised tingimused põhjustavad neile kumulatiivselt tõsist psühholoogilist kahju ja kujutavad endast pakti artikliga 7 vastuolus olevat kohtlemist.“

¹³⁴ Vt nt Agiza vs. Rootsi, teatis nr 233/2003, ÜRO piinamistvastane komitee, 20. mai 2005, CAT/C/34/D/233/2003, punktid 13.2.–13.5.

¹³⁵ Piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 1465. kd, lk 85), artikli 3 lõige 2. Kõigi isikute kaitsmist kadunuks jääma sundimise eest käsitlev rahvusvaheline konventsioon (*United Nations Treaty Series*, 2716. kd, lk 3), artikli 16 lõige 2.

¹³⁶ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, piinamist ja muud julma, ebainimlikku või inimväärikust alandava kohtlemist või karistamist käsitleva eriraportööri aruanne (*Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*), 26. veebruar 2018, A/HRC/37/50, punktid 26–29.

¹³⁷ Vt nt Inimõiguste Nõukogu, tööühma aruanne meelevaldse kinnipidamise kohta, 24. detsember 2012, A/HRC/22/44.

¹³⁸ UNHCR, UNHCRi sekkumine Kanada ülemkohtu ees Manickavasagam Sureshi (hageja) ning kodakondsus- ja immigratsiooniministri, Kanada peaprokuröri (kostjad) kohtuasjas (*UNHCR intervention before the Supreme Court of Canada in the case of Manickavasagam Suresh (Appellant) and the Minister of Citizenship and Immigration, the Attorney General of Canada (Respondents)*), 8. märts 2001, <https://www.refworld.org/docid/3e71bbe24.html>, punktid 52 ja 78.

asjaomase isiku üleviimiseni või tagasisaatmiseni teise riiki.¹³⁹

119. Õigus siseneda oma kodumaale on sätestatud inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 13, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 12 lõikes 4¹⁴⁰ ning paljudes muudes rahvusvahelistes ja piirkondlikes lepingutes, sealhulgas rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon (artikli 5 punkti d alapunkt ii), lapse õiguste konventsioon (artikli 10 lõige 2), kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvaheline konventsioon (artikkel 8) ja puuetega inimeste õiguste konventsioon (artikli 18 punktid c–d).¹⁴¹ Õigus lahkuda oma kodumaalt (sätestatud inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 13) ületab kodakondsusriiki formaalses mõttes ning õigus naasta pärast koduriigist lahkumist „võib samuti anda inimesele õiguse tulla riiki esimest korda, kui ta on sündinud väljaspool riiki (näiteks kui see riik on isiku kodakondsusriik)“.¹⁴² Samuti tagab see riiki sisenemise õiguse ja seega ka viibimisõiguse isikutele, keda oma eriliste sidemete tõttu riigiga ei saa pidada pelgalt välismaalasteks.¹⁴³ See hõlmab näiteks kodakondsuseta isikuid, kes on pikka aega riigis elanud, samuti isikuid, kellelt on rahvusvahelise õiguse vastaselt kodakondsus ära võetud.¹⁴⁴

120. Kui riigi kodakondsusega isik viibib välismaal, ei tohiks asjaomane riik takistada isikul riigi territooriumile naasmist, võttes temalt meelevaldselt kodakondsuse.¹⁴⁵ Kui kodakondsuse äravõtmine avaldub isiku passi või muu isikut tõendava dokumendi äravõtmises, peavad riigid sellegipoolest kaaluma, kas oma riiki sisenemise keelamine on meelevaldne,¹⁴⁶ sealhulgas seda, kas see on seadusega ette nähtud ja proportsionaalne õiguspärase eesmärgiga.¹⁴⁷ Reiskeeldude kehtestamise korral tuleks mõjutatud isikutele anda kogu vajalik teave, et keeldu tõhusalt vaidlustada, kui nad peavad seda ebaproportsionaalseks meetmeks. See hõlmab teavet reisikeelu kehtestamise aluseks olnud asjaolude kohta.¹⁴⁸

¹³⁹ Vt nt *Agiza vs. Rootsi*, teatis nr 233/2003, ÜRO piinamistvastane komitee, 20. mai 2005, CAT/C/34/D/233/2003, punkt 13.4.

¹⁴⁰ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 12 sätete suhtes (sealhulgas õigust kodumaalt lahkuda) võib seadusega ette näha artikli 12 lõike 3 kohaseid piiranguid, sealhulgas riikliku julgeoleku ja avaliku korra alusel. Samas ei kehti see artikli 12 lõike 4 kohta, mille kohaselt „[ei] tohi kelleltki meelevaldselt võtta õigust oma riiki uuesti siseneda“.

¹⁴¹ Ameerika deklaratsioon inimese õiguste ja kohustuste kohta, AG/RES. 1591 (XXVIII-O/98), vastu võetud Ameerika Ühendriikide üheksanda rahvusvahelise konverentsi (1948) poolt, lisatud Ameerika Ühendriikide süsteemi inimõigustega seotud alusdokumentidesse OEA/Ser L V/II.82, 6. dokument, 1. versioon 17 (1992), artikkel 8. Inimõiguste ja rahvaste õiguste Aafrika harta (vastu võetud 27. juunil 1981, jõustunud 21. oktoobril 1986) (1982) 21 ILM 58, artikkel 12. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, protokoll nr 4, artikkel 6.

¹⁴² Vt nt inimõiguste komitee, üldine märkus nr 27: liikumisvabadus (*General Comment No 27: Freedom of Movement*), 2. november 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, punktid 19–20.

¹⁴³ Samas.

¹⁴⁴ UNHCRi kodakondsuseta isikute kaitsmise 2014. aasta käsiraamat, punkt 142.

¹⁴⁵ Vt nt inimõiguste komitee, üldine märkus nr 27: liikumisvabadus (*General Comment No 27: Freedom of Movement*), 2. november 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, punkt 21.

¹⁴⁶ Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, artikli 12 lõige 4: „Kelleltki ei tohi meelevaldselt võtta õigust siseneda oma riiki.“

¹⁴⁷ ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2178, 24. september 2014, punkt 2. ÜRO Julgeolekunõukogu resolutsioon 2396, 21. detsember 2017, punkt 2. Need kaks resolutsiooni kutsuvad riike üles takistama terroristist välisvõitlejate riikidevahelist reisimist, sealhulgas tõhusa piirikontrolli ning isikut tõendavate dokumentide ja reisidokumentide väljastamise kontrollimise kaudu.

¹⁴⁸ ÜRO terrorismivastase võitluse rakendamise rakkerühm, suunised riikidele inimõigustega kooskõlas oleva reageerimise kohta välisvõitlejate ohule (*Guidance to States on human rights-compliant responses to the threat posed by foreign fighters*), 2018, <https://www.un.org/sc/ctc/wp-content/uploads/2018/08/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web-final.pdf>, lk 17.

121. Riik võib kehtestada meetmed välismaale reisimise piiramiseks (nt terrorismi eesmärgil välismaale reisimise piirangud) ja seeläbi piirata õigust kodumaalt lahkuda, tingimusel et need vastavad proportsionaalsuse nõudele ja on kooskõlas Julgeolekunõukogu otsustega selles küsimuses.¹⁴⁹
122. Inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 12 on sätestatud, et „keegi ei tohi meelevaldselt sekkuda teise isiku eraellu, perekonnaasjadesse, kodustesse asjadesse ega kirjavahetusse“ ning artikli 16 lõike 3 kohaselt „perekond on ühiskonna loomulik ja põhiline grupiüksus ning sellel on õigus ühiskonna ja riigi kaitsele“. Eelkõige on riikidel mitme laialdaselt ratifitseeritud lepingu kohaselt konkreetsed kohustused era- ja pereelu kaitsmisel, sealhulgas kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 17 lõige 1 ja artikkel 23, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 10, lapse õiguste konventsiooni artikkel 16, puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikkel 23 ja kõigi võõrtöötajate ja nende pereliikmete õiguste kaitse rahvusvahelise konventsiooni artikkel 44. Piirkondlikud õigusaktid, nagu Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon (artikkel 8), näevad samuti ette õiguse era- ja perekonnaelu austamisele.
123. Sekkumist era- ja pereelu õigusesse tuleks võtta arvesse, kui riik hindab, kas [kodakondsuse] äravõtmine on riigi õiguspärase eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne meede.¹⁵⁰ See hõlmab juhtumeid, kus kodakondsust ei anta isikule ennekõike tema vanema(te) perekonnaseisu tõttu.¹⁵¹ Õigust era- ja pereelule on potentsiaalselt rikutud ka siis, kui isik või perekond peab kodakondsuse äravõtmise tõttu oma elukohariigist lahkuma või ei saa oma elukohariiki tagasi pöörduda, sest sellel võivad olla üksikisikule tõsised tagajärjed, sealhulgas perekonna lahutamise tulemusena.¹⁵²

¹⁴⁹ Vt nt inimõiguste komitee, üldine märkus nr 27: liikumisvabadus (*General Comment No 27: Freedom of Movement*), 2. november 1999, CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, punkt 14.

¹⁵⁰ Hoti vs. Horvaatia, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 63311/14, 26. aprill 2018, punkt 122: „[...] kohus kordab, et riigis elamise õigust piiravad meetmed võivad teatud juhtudel kaasa tuua konventsiooni artikli 8 rikkumise, kui need põhjustavad ebaproportsionaalseid tagajärgi asjaomaste isikute era- või pereelule või mõlemale. [...] Lisaks on kohus leidnud, et mõnel juhul, nagu näiteks käesolevas asjas, võib [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni] artikkel 8 hõlmata positiivset kohustust tagada hageja era- ja/või pereelu tõhus toimimine.“ Vt ka Slivenko vs. Läti, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 4832/199, 9. oktoober 2003, punkt 122: „Kohus on seisukohal, et selliseid kavasid, nagu on praegu koostatud välisvägede ja nende perekondade väljaviimiseks, põhinedes üldisel järeldusel, et nende väljaviimine on vajalik riigi julgeoleku tagamiseks, ei saa sellisena pidada [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni] artikliga 8 vastuolus olevaks. Sellise kava kohaldamine, ilma et oleks võimalik arvestada selliste isikute individuaalseid olusid, keda riigisisene õigus ei vabasta väljasaatmisest, ei ole kohtu arvates kooskõlas kõnealuse artikli nõuetega. Inimese ja kogukonna konkureerivate huvide vahel õiglase tasakaalu saavutamiseks ei tohiks isiku tagandamist rakendada, kui selline meede on taotletava õiguspärase eesmärgiga võrreldes ebaproportsionaalne. Käesoleval juhul on küsimus selles, kas hagejate konkreetne olukord oli kaalukam kui oht rahvuslikule julgeolekule, tuginedes nende perekondlikele sidemetele välisriikide endiste sõjaväelastega.“

¹⁵¹ Vt nt *Genovese vs. Malta*, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 53124/09, 11. oktoober 2011, punktid 29–30.

¹⁵² Vt ka *Slivenko vs. Läti*, Euroopa Inimõiguste Kohus, hagiavaldus nr 4832/199, 9. oktoober 2003, punkt 96: „Käesoleva juhtumi asjaolude valguses saabus esimene hageja Lähti 1959. aastal, kui ta oli vaid ühe kuu vanune. Kuni 1999. aastani, mil ta sai 40-aastaseks, jätkas ta Lätis elamist. Ta käis seal koolis, leidis töökoha ja abiellus. Tema tütar ehk teine hageja sündis Lätis 1981. aastal ja elas seal kuni 18. eluaastani, mil ta oli sunnitud koos emaga riigist lahkuma, olles just keskhariduse omandanud. [...] On vaieldamatut, et hagejad lahkusid Lätist oma tahte vastaselt Lätis viibimise seaduslikkusega seotud menetluse ebaõnnestunud tulemuste tõttu. Seega saadeti nad välja riigist, kus neil oli alates sünnist tekkinud isiklike, sotsiaalsete ja majanduslike suhete võrgustik, mis moodustab iga inimese eraelu. Lisaks kaotasid hagejad väljasaatmise tagajärjel korteri, milles nad Riias elasid. [...] Nendel asjaoludel ei jää kohtul muud üle, kui vaid järeldada, et hagejate Lätist väljasaatmine kujutas endast sekkumist nende „eraellu“ ja „kodustesse asjadesse“ [Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni] artikli 8 lõike 1 tähenduses.“