



Inter-Parliamentary Union
For democracy. For everyone.



Kodakondsus ja kodakondsusetus

Parlamendiliikmete käsiraamat nr 22



Sisukord

Tunnustused	2
Eessõna	3
Sissejuhatus	5
Rahvusvaheline kodakondsusõiguse õiguslik raamistik ja kodakondsusetuse vähendamise kohta	7
Kodakondsuseta isikute identifitseerimine ja kaitse	17
Kodakondsusetuse vähendamine	29
UNHCR-i roll	43
Kuidas saavad parlamendiliikmed aidata	49
Lisa 1 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid	57
Lisa 2 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni osalisriigid	60
Lisa 3 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni ühinemiskirja näidis	62
1961. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni ühinemiskirja näidis	63
IPU ja UNHCR lühidalt	64

Tunnustused

Käesolev käsiraamat valmis koostöös Parlamentidevahelise Liidu (IPU) rahvusvahelise humanitaarõiguse kaitse edendamise komiteega

Uuringud ja analüüs:

Esimene väljaanne (2005): Carol Batchelor ja Philippe LeClerc

(UNHCR) Teine väljaanne (2014): Mark Manly ja Radha Govil

(UNHCR) **Autor:** Marilyn Achiron, uuendanud Radha Govil

Teise väljaande toimetuse kolleegium:

UNHCR: Mark Manly, Radha Govil, Janice L. Marshall ja José Riera

IPU: Anders B. Johnsson, Kareen Jabre ja Norah Babic

Algversioon: inglise keeles

Kaanekujundus Imprimerie Centrale, Luksemburg

Eessõna

Alates käsiraamatu esmaväljaandest, mis avaldati aastal 2005, on parlamendiliikmed jõuliselt kaasa aidanud ülemaailmses võitluses kodakondsusetuse vastu saavutatud enneolematule edule. Kahe ÜRO kodakondsusetuse konventsiooniga liitumine ja suund kodakondsuse seaduste reformide poole, millega tõkestatakse uusi kodakondsusetuse juhtumeid, ning pikaajaliste kodakondsusetuse olukordade lahendamine on järsult kiirenenud. Samuti on suurenenud püüdlused toetada elanike registreerimise ja kodakondsust tõendavate dokumentide süsteeme.

Vaatamata sellele kodakondsusetuse probleem püsib ja ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR) hindab, et see mõjutab endiselt vähemalt 10 miljonit inimest kogu maailmas. Igal aastal sünnivad tuhanded lapsed kodakondsuseta, sest nende vanemad on kodakondsuseta. Kodakondsusetus võib tekkida diskrimineerimise ja kodakondsusest meelevaldse ilmajätmise, riigi õigusjärgluse ülemineku, ebapiisavate kodanike registrite pidamise tulemusena, probleemide tõttu kodakondsust tõendavate dokumentide saamisel ja lünkade tõttu kodakondsusseadustes.

Kodakondsuseta isik on isik, keda ei tunnista ühegi riigi kodanikuna ja kodakondsusetusel on reaalne ja laastav mõju isikute, nende perekondade ja kogukondade elule. Lisaks identiteedi- ja kuuluvustunde pakkumisele on kodakondsus oluline ka riigilt täieliku kaitse saamiseks ja paljude inimõiguste, sh haridus, tervishoid, seaduslik töötamine, varade omamine, osalemine poliitikas ja liikumisvabadus, kasutamiseks. Ka nii inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 15 kui ka paljudes laialt ratifitseeritud inimõigustealastes lepetes on tunnustatud kodakondsuse saamise õiguse otsustavat tähtsust. Kui see küsimus jääb lahendusetu, võib kodakondsusetus tekitada sotsiaalseid pingeid, nõrgendada märkimisväärselt püüdlusi soodustada majanduslikku ja sotsiaalset arengut ning viia isegi vägivaldse konflikti ja ümberasustamiseni.

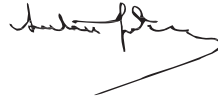
Kuigi mõned kodakondsuseta isikud on sunnitud põgenema ja muutuma pagulasteks, jääb suurem enamus siiski riikidesse, kus nad on sündinud ja elanud kogu oma elu. Pikaleveninud kodakondsusetuse olukordades, milles avaldub selge mõju nende inimõigustele, tuleb probleemi leevendamiseks palju rohkem ära teha. Selle lahendamise võtmeks on valitsuste poliitiline tahe ja ühised meetmed.

Käsiraamatu avaldamine toimub üheaegselt UNHCR-i 10-aastase kampaania alustamisega kodakondsusetuse kaotamiseks. Selle ambitsioonika eesmärgi saavutamiseks on parlamendiliikmete püüdlustel oluline osa. Parlamendiliikmed saavad aidata kodakondsusetust kaotada, võttes vastu sellised riigisisised õigusaktid, mis on vastavuses rahvusvahelise õigusega, ning kindlustades nende täitmise. Riikide seadused peavad tagama, et isikuid ei jäeta meelevaldselt kodakondsuseta; et mehed ja naised on kodakondsuse küsimustes võrdsed ja et lastele antakse kodakondsus olukordades, kus nad vastasel juhul jääksid kodakondsuseta. Samuti saavad parlamendiliikmed soodustada oma riikide liitumist kahe ÜRO kodakondsusetuse konventsiooniga, mis pakuvad õigusliku raamistiku ühisteks rahvusvahelisteks vastumeetmeteks probleemile.

See uuendatud kodakondsuse ja kodakondsusetuse käsiraamat, mille on ühiselt koostanud Parlamentidevaheline Liit koos Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga, pakub väärtuslikku teavet nüüdisaegsetes kodakondsusetuse küsimustes, rahvusvahelise õigusdoktriini arengutes, toob näiteid headest tavadest ja võimalikest lahendustest. Samuti soovitatakse meetmeid, mida parlamendiliikmed, valitsuse ametnikud, kodanikuühiskonna organisatsioonid jt saaksid kodakondsusetuse probleemide käsitlemiseks rakendada. Oleme kindlad, et see on kasulik vahend kodakondsusetuse probleemi vähendamiseks ja likvideerimiseks, kõrvaldades selle laastava mõju miljonitele naistele ja meestele, poistele ja tüdrukutele.



Anders B. Johansson
Peasekretär
Parlamentidevaheline Liit



António Guterres
ÜRO
Pagulaste Ülemvolinik

Sissejuhatus

Kodakondsusega inimesed võtavad sellega kaasnevaid õigusi ja kohustusi tavaliselt endastmõistetavalt. Enamik meist saab saata oma last kooli, pöörduda haiguse korral arsti poole, astuda vajadusel töösuhtesse ja valida oma esindajaid parlamenti. Me tunneme, et osaleme oma riigi elus ja kuulume millessegi, mis on meist suurem.

Kuid mida tunneb inimene, kellel ei ole kodakondsust, kes on kodakondsuseta? Kodakondsuseta inimene ei saa oma elukohariigis hääletada, taotleda reisidokumenti ega registreerida oma abielu. Mõnedel juhtudel võib isikut, kellel ei ole kodakondsust ja kes ei ela oma päritoluriigis või eelmises elukohariigis ja keda tema kodumaa ei võta vastu, pikemat aega kinni pidada. Sageli puudub isikutel, kes ei suuda tõestada õiguslikku seost mingi riigiga, isegi kõige elementaarsemad õigused, nagu näiteks õigus haridusele, õigus arstiabile ja õigus tööle.

Kodakondsusetust põhjustavaid probleeme esineb praktiliselt kõikides maailma piirkondades. Sellest hoolimata ei ole täpselt teada, kui palju on maailmas kodakondsuseta inimesi, sest riigid sageli ei soovi või ei suuda selle kohta täpseid andmeid anda ja ainult vähestes riikides registreeritakse kodakondsuseta isikuid ning kodakondsuseta isikud sageli ei soovi ennast tuvastada lasta, sest neil puudub kindel elukoht. Samas on üha rohkem riike tegemas UNHCR-iga koostööd, et tuvastada kodakondsuseta isikute arv nende territooriumidel. UNHCR-i hinnangul elab üle kogu maailma miljonid kodakondsuseta inimesi.

Kodakondsusetus, mida esmakordselt tunnistati ülemaailmse probleemina 20. sajandi I poolel, võib tuleneda lünkadest riikide kodakondsusseadustes ja nende vahel, riikide õigusjärglusest, teatud ühiskonnarühmade ulatuslikust tõrjumisest või on põhjuseks isikutelt nende kodakondsuse äravõtmine. Kodakondsusetust seostatakse tavaliselt rahvusvahelistes suhetes asetleidvate murranguliste muutuste perioodidega. Rahvusvaheliste piiride muutmine, poliitilise süsteemiga manipuleerimine riigijuhtide poolt eesmärgiga saavutada küsitavaid poliitilisi eesmärke ja/või kodakondsuse andmisest keeldumine või selle äravõtmine selleks, et tõrjuda

„Kuulata, kuidas riik, kus ma elan, ütleb sulle ei; kuulata, kuidas riik, kus ma sündisin, ütleb sulle ei, kuulata, kuidas riik, kus mu vanemad sündisid, ütleb sulle ei; pidevalt kuulda, et sa ei kuulu meie hulka! Ma tunnen, et ma ei ole keegi ja ma isegi ei tea, miks ma elan. Olla kodakondsuseta tähendab pidevalt tunda, et sa ei ole midagi väärt.”

Lara, endine kodakondsusetu

ja marginaliseerida rassilisi, usulisi või rahvusvähemusi, on põhjustanud kodakondsusetust praktiliselt igas maailma piirkonnas. Viimase 20 aastaga on pidevalt kasvanud inimeste arv, kes on jäetud ilma oma kodakondsusest või kellel ei ole olnud võimalik saada kodakondsust. Kui olukorral lubatakse jätkuda, siis võib selline õigustest ilmajätmine põhjustada inimeste ümberasumist ja isegi konflikte.

Selle käsiraamatu eesmärk on tutvustada parlamendiliikmetele kodakondsuse ja kodakondsusetuse küsimust reguleerivaid rahvusvahelisi põhimõtteid. Riikidel on märkimisväärne vabadus määratleda oma esialgne kodanikkond ja kehtestada tingimused kodakondsuse saamiseks, kaotamiseks ja säilitamiseks. Vältimaks kodakondsusetuse teket või selle vabaduse kasutamist diskrimineerival viisil, on seda vabadust piiratud 20. sajandil väljatöötatud inimõiguste põhimõtetega.

Ehkki riigid teevad koostööd lahendamaks kodakondsusetusega seotud probleeme, on endiselt miljonid inimesi üle kogu maailma, kellel ei ole kodakondsust. Selles käsiraamatus räägitakse kodakondsuseta isikute õigustest ja kohustustest, mis on kaitstud rahvusvaheliste lepetega, iseäranis 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooniga. Lisaks vaadeldakse selles käsiraamatus ka kodakondsusetuse peapõhjuseid ja näidatakse, mida peavad valitsused tegema, tagamaks et riigisisese õiguse kohaldamine ei põhjusta tahtmatult kodakondsusetust.

UNHCR on ÜRO agentuur, mille ülesandeks on vähendada kodakondsusetust ja aidata kodakondsuseta isikutel saada kodakondsus.

Käsiraamatus kirjeldatakse UNHCR-i tegevusi selle ülesande täitmisel. Samuti antakse praktilisi näpunäiteid tegevuste kohta, mida parlamendiliikmed saavad ette võtta kodakondsusetuse vähendamiseks, näiteks analüüsida ja vajadusel muuta oma riigi kodakondsusalaseid õigusakte, kutsuda oma valitsust üles ühinema rahvusvaheliste kodakondsusetust käsitlevate lepetega ja suurendada avalikkuse teadlikkust kodakondsusetusega seotud probleemide osas.

Lisaks sellele tuuakse käsiraamatus ka positiivseid näiteid selle kohta, kuidas asjaomaste riikide poliitiline tahe, kodanikuühiskonna püüdlused ja rahvusvahelise üldsuse toetus on aidanud lahendada kodakondsusetuse pikaleveninud probleeme. See nn hea tava tõestab, et kui valitsused, ühiskond ja rahvusvaheline üldsus töötavad käsikäes, siis saavad ka kodakondsuseta isikud lõpuks kasutada „õigust kodakondsusele.“

Kellelki kodakondsust ära võtta tähendab võtta ära tema maisus, see on nagu langemine koopainimese või metslase tasemele... Inimene, kes ei ole midagi muud kui inimene, on kaotanud kõik need tunnused, mis võimaldavad teistel inimestel kohelda teda kaasinimesena... nad võivad elada ja surra, jätmata endast mingitki jälge, ilma et nad oleksid andnud midagi meie ühisele maailmale.”

Hannah Arendt,
Totalitarismi algupära

Rahvusvaheline õiguslik raamistik kodakondsusõiguse ja kodakondsusetuse vähendamise kohta



Shamlapuri rannikualal Bangladeshis elab mitusada tuhat Myanmarist pärit kodakondsuseta rohyngyat. Paljud neist on paadiomanike võlavangis ja nende võlanõuded kasvavad aastast aastasse. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

Kodakondsus on hell teema, sest see on riigi suveräänsuse ja identiteedi väljendus. Selles, et kodakondsuse küsimus võib tekitada ja sageli tekitabki riikide sees ja vahel pingeid ja konflikte, ei ole midagi üllatavat. Möödunud sajandil ei kasvanud kogu maailmas ainult kodakondsusetus, vaid ka teadlikkus ja mure inimõiguste pärast. Seega teenivad rahvusvahelised kodakondsuslepped kahte eesmärki: ühelt poolt kaitsta ja aidata neid, kes olid juba kodakondsuseta, ja teiselt poolt püüda kodakondsusetust kaotada või vähemalt vähendada.

Kes otsustab, kas isik on konkreetse riigi kodanik või mitte?

Põhimõtteliselt on kodakondsusküsimused iga riigi siseasi. Samas võib mõne riigi otsuste kohaldatavust piirata teiste riikide sarnane tegevus ja rahvusvaheline õigus.

Oma nõuandvas arvamuses 1923. aasta Tuneesia ja Maroko kodakondsusdekreetide kohta ütles rahvusvahelise õiguse alaline kohus järgmist:

„See, kas teatud küsimuse otsustamine on ainult riigi pädevuses või mitte, on oma olemuselt suhteline ja sõltub rahvusvaheliste suhete arengust.“

Alalise kohtu sõnavõtu mõte oli selles, et ehkki kodakondsus on põhimõtteliselt riikide enda pädevuse küsimus, peavad riigid sellest hoolimata austama teiste riikide ees võetud kohustusi, mis alluvad rahvusvahelise õiguse normidele.

Sama seisukohta korrati seitse aastat hiljem 1930. aasta Haagi konventsioonis kodakondsuse seaduste vastuolude teatud küsimuste osas (1930. a Haagi konventsioon). Paljud riigid kommenteerisid alalise kohtu 1923. aasta nõuandvat arvamust, kuna see oli seotud 1930. aasta Haagi konventsiooni ettevalmistamisega. Enamik riike tõlgendasid *nõuandvat arvamust* kui piirangut kohaldada riikide kodakondsusalaseid otsuseid väljaspool riiki, eriti kui need otsused olid vastuolus teiste riikide kodakondsusalaste otsustega.

Rahvaste Liidu Assamblee eestkoste all vastu võetud 1930. aasta Haagi konventsioon oli esimene rahvusvaheline katse tagada, et kõikidel isikutel on kodakondsus. Konventsiooni artikkel 1 sätestab:

„Iga riik määrab oma seaduse alusel kindlaks, kes on tema kodanikud. Seda seadust tunnustavad teised riigid niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonidega, rahvusvaheliste tavade ja kodakondsuse küsimuses tunnustatud õiguslike üldpõhimõtetega.“

Teiste sõnadega, see, kuidas riik kasutab oma õigust määratleda oma kodanikke, peaks olema kooskõlas rahvusvahelise õiguse asjaomaste sätetega.

1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 15 deklareeritakse:

„Igal inimesel on õigus kodakondsusele. Kellelki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta.“

Selle õiguse aluseks on asjakohase sideme olemasolu isiku ja riigi vahel. Rahvusvaheline kohus selgitas kodakondsust ja selle aluseks olevaid sidemeid 1955. aasta Nottebohm kohtuasjas toodud mõistetes.

„Riikide tavade, vahekohtu ja kohtute otsuste ning käesoleva kohtu arvamuse valguses on kodakondsus õigussuhe, mille aluseks on ühiskondlik side – olemasolu, huve ja tundmusi puudutav ehtne side koos vastastikuste õiguste ja kohustustega.”

Asjakohane side, mis annab õiguse kodakondsusele, väljendub sünni, elukoha ja/või põlvnemise kaudu ning on nüüdseks sätestatud enamiku riikide seadusandluses ja hiljutistes kodakondsusalastes rahvusvahelistes lepetes, nt 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsioonis (ECN).

Ka Ameerika Riikide Inimõiguste Kohtus on defineerinud kodakondsust:

„poliitiline ja õiguslik side, mis seob isikut antud riigiga lojaalsuse ja usaldusväarsuse kaudu, andes talle õiguse selle riigi diplomaatilisele kaitsele.“ (Castillo-Petruzzi et al. vs. Peruu, Kohtuotsus 5.1999, IACHR [C-seeria] nr 52 1999).

Kuidas kaitstakse pagulaste ja kodakondsuseta isikute õiguseid?

Ehkki inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 15 kinnitab, et igal isikul on õigus kodakondsusele, ei määratle see, millisele konkreetsele kodakondsusele on isikul õigus. Selleks, et inimestele oleks tagatud minimaalsedki kodakondsusega seotud õigused, koostati kaks rahvusvahelist põhilepet, milleks oli 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon (1951. a pagulaskonventsioon) ja 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon (1954. aasta konventsioon).

Kas 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon ja kodakondsusetuse küsimus on omavahel seotud?

Teise maailmasõja järel oli äsjaloodud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikmesriikide üheks kõige suuremaks probleemiks see, kuidas kaitsta miljoneid inimesi, kes olid sõja tõttu muutunud pagulasteks või kaotanud kodakondsuse. ÜRO Majandus- ja Sotsiaalkomitee (ECOSOC) 1949. aasta resolutsiooni alusel loodi ajutine komisjon, millele tehti ülesandeks koostada konventsioon pagulaste ja kodakondsuseta isikute seisundi kohta ja kaaluda ettepanekuid kodakondsusetuse kaotamiseks.

Selle töö tulemusena koostasid komisjoni liikmed pagulaste seisundi konventsiooni eelnõu ja kodakondsuseta isikuid käsitleva protokollid pakutud konventsiooni juurde. Komisjon ei käsitlenud kodakondsusetuse kaotamist täielikult seetõttu, et eeldati, et sellele temale hakkab keskendumise äsja loodud rahvusvahelise õiguse komisjon (ILC).

Varem said pagulased ja kodakondsuseta isikud kaitset ja abi rahvusvahelistelt pagulasorganisatsioonidelt, mis olid seega UNHCR-i eelkäijad. Kodakondsusetust käsitleva protokollid eelnõu eesmärk oli rõhutada pagulaste ja kodakondsuseta isikute seotust.

Kuid pagulaste tungivad vajadused ja Rahvusvahelise Pagulasorganisatsiooni kavandatav laialisaatmine

tähendasid, et mõlema küsimuse arutamiseks 1951. aastal kokkukutsutud täievoliliste esindajate konverentsil ei olnud aega põhjalikult analüüsida kodakondsuseta isikute olukorda. Seetõttu võeti konverentsil vastu 1951. aasta pagulaskonventsioon ja lükati kodakondsuseta isikuid käsitleva protokolliga vastuvõtmine hilisemale ajale.

Vastavalt 1951. aasta pagulaskonventsioonile võib kodakondsuseta isikul olla õigus kaitsele. Kodakondsuseta pagulast peab kaitsma nagu pagulast, kuna meelevaldne kodakondsusest ilma jätmine tema rassi, usu, rahvuse, konkreetse ühiskondlikku rühma kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast võib viidata sellele, et asjaomane isik tuleks tunnustada pagulaseks.

Mida nõutakse 1954. a konventsioonis?

1954. aastal muudeti kodakondsuseta isikuid käsitlev protokoll, mis oli visandatud lisana 1951. aasta pagulaskonventsioonile, omaette konventsiooniks. .

1954. aasta konventsioon on tähtsaim rahvusvaheline õigusakt, mis seadis eesmärgiks reguleerida ja parandada kodakondsuseta isikute seisundit ning kindlustada, et kodakondsuseta isikutele tagatakse nende põhiõigused ja -vabadused ilma neid diskrimineerimata. (1954. aasta konventsiooni osalisriike vaadake lisast 1.)

1954. aasta konventsiooni sätted on paljuski väga sarnased 1951. aasta pagulaskonventsiooni omadega. 1954. aasta konventsiooniga ühinemine ei asenda kodakondsuse andmist neile, kes on sündinud riigi territooriumil ja elavad seal alaliselt. Sõltumata sellest, kui ulatuslikud on kodakondsuseta isikule antud õigused, ei ole need kodakondsuse omandamisega samaväärsed.

1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõige 1 sisaldab rahvusvaheliselt tunnustatud kodakondsuseta isiku mõistet:

„isik, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks“.

Isikutele, kellele laieneb 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõige 1, viidatakse mõnikord kui *de jure* kodakondsuseta isikutele. Seevastu viidatakse lõppaktis *de facto* kodakondsuseta isikutele. *De facto* kodakondsusetuse mõistet ei ole käsitletud üheski rahvusvahelises õigusaktis ja seda liiki isikuid ei hõlma ükski konventsioon. UNHCR-i *„de facto* kodakondsuseta isikute töödefiniitsiooni kohaselt on need isikud, kes asuvad väljaspool oma koduriiki ja kes ei saa või mõjuvatel põhjustel ei soovi kasutada selle riigi poolt pakutavat diplomaatilist kaitset.

Kes on kodanik? Kes on kodakondsuseta isik?

Isik loetakse seaduse alusel kodanikuks, kui ta automaatselt täidab kodakondsuse saamiseks vajalikud tingimused, mis on toodud riigi kehtestatud kodakondsust puudutavates õigusaktides või kui talle on antud kodakondsus asjaomaste ametivõimude otsuse alusel. Enamik inimesi loetakse kodanikeks ainult ühe riigi seaduse alusel, kusjuures selleks riigiks on tavaliselt kas isiku sünnijärgne riik (*ius soli*) või riik, mille kodanikud olid isiku sünni ajal tema vanemad (*ius sanguinis*).

Kui halduskord lubab anda kodakondsust omal äranägemisel, ei loeta kodakondsuse taotlejaid kodanikeks enne, kui nad on täitnud taotluse, see on heaks kiidetud ja neile on antud selle riigi seaduse alusel kodakondsus. Isikud, kellel seaduse järgselt on õigus kodakondsust taotleda, kuid kelle soovivaldus on tagasi lükatud, ei ole selle riigi seaduse alusel tema kodanikud.

UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab suuniseid riikidele, UNHCR-ile ja teistele asjaosalistele selle kohta, kuidas tõlgendada 1954. aasta konventsiooni artikli 1 lõiget 1, et lihtsustada 1954. aasta konventsiooni subjektide tuvastamist ja nõuetekohast kohtlemist.

Kuigi 1954. aasta konventsioon kehtestab „kodakondsuseta isiku“ rahvusvahelise juriidilise määratluse ning kohtlemisnormid, millele sellistel isikutel õigus on, ei näe see ette ühtegi mehhanismi kodakondsuseta isikute tuvastamiseks. Samas ilmneb 1954. aasta konventsioonist selgelt, et riigid peavad kodakondsuseta isikud oma jurisdiktsioonis tuvastama, et kohelda neid nõuetekohaselt ja vastavalt neile konventsioonist tulenevatele kohustustele. UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab suuniseid riikidele ja UNHCR-ile siseriiklike kordade kehtestamiseks, mille konkreetne eesmärk on tuvastada, kas isik on kodakondsuseta. Vajaduse korral saab UNHCR oma esinduste/büroode või peakorterite teenistuste kaudu anda nõu, kuidas seda korda vajadusel luua ja kohaldada.

Kas kodakondsuseta isik saab olla samaaegselt pagulane?

Kuigi enamik kodakondsuseta isikuid maailmas elab riigis, kus nad sündisid, on märkimisväärne arv põgenenud oma riigist, et pääseda tagakiusamise eest rassi, usu, rahvuse, konkreetse ühiskondlikku rühma kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu. Sellised inimesed on kodakondsuseta pagulased.

Iseenesest ei kujuta kodakondsusetus endast 1951. aasta pagulaskonventsiooni sätestatud pagulase mõiste alusel tagakiusamist, kuid see võib olla tagakiusamise element, mis kuhjub koos teiste teguritega. Kodakondsusest meelevaldne ilmajätmine diskrimineerivatel alustel võib iseenesest anda alust põhjendatud kartusele tagakiusamise ees, eriti juhul, kus selle tagajärg on kodakondsusetus.

1951. aasta pagulaskonventsiooni ja 1954. aasta konventsiooni koostajad otsustasid luua pagulaste ja kodakondsuseta isikute kaitsmiseks kaks eraldi õiguslikku korda. Kui 1951. aasta pagulaskonventsioon hõlmab pagulasi, sh neid, kes on ka kodakondsuseta, siis 1954. aasta konventsioon on mõeldud neile kodakondsuseta isikutele, kes ei ole pagulased.

Enamik kodakondsuseta isikutele 1954. aasta konventsiooni alusel antud õigustest on samad mis 1951. aasta pagulaskonventsiooni alusel pagulastele antud õigused. Samas on pagulaste erilisest olukorrast tulenevalt 1951. aasta pagulaskonventsioonis konkreetne viide karistuse mittekohaldamise kohta ebaseadusliku riiki sisenemise või seal viibimise eest ja *mittetagasisaatmisele*. Neid põhimõtteid 1954. aasta konventsioonis ei ole. Iseenesest võetuna, kui isik liigitub nii pagulaseks kui ka kodakondsuseta isikuks, peab riik rakendama tema suhtes 1951. aasta pagulaskonventsioonis toodud soodsamaid sätteid.

Mida nõutakse 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioonis?

Riikide erinevate lähenemisviiside tõttu kodakondsuse omandamise ja kaotamise osas „kukuvad osad isikud jätkuvalt läbi pragude“ süsteemis ja muutuvad kodakondsusetuks. Seetõttu on selliste lünkade vältimiseks ühtsed reeglid äärmiselt olulised.

1950. aastal alustas rahvusvahelise õiguse komisjon (ILC) õigusloome protsessi, millest hiljem kujunes välja 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioon (1961. aasta konventsioon). 1961. aasta konventsioon on ainus kõikehõlmav dokument, mis sätestab selged, üksikasjalikud ja konkreetsed kaitsemeetmed, et kindlustada õiglane ja nõuetekohane vastus kodakondsusetuse ohule.

1961. aasta konventsiooni artiklite eesmärk on vältida sünnijärgset ja hilisemat kodakondsusetust, kuid samas ei keela need kodakondsuse äravõtmise võimalust teatud tingimustel ega nõua riikidelt kodakondsuse andmist hetkel kodakondsust mitteomavatele isikutele. .

1961. aasta konventsioon teeb ka ettepaneku luua organ, kelle poole 1961. aasta konventsiooni kohaldamist taotlev isik võiks pöörduda taotluse läbivaatamiseks ja abi saamiseks seoses taotluse esitamisega pädevale asutusele. Hiljem palus ÜRO Peaassamblee seda rolli täita UNHCR-il. (1961. aasta konventsiooni osalisriike vaadake lisast 2.)

Kodakondsusetuse vähendamiseks nõutakse 1961. aasta konventsioonis, et konventsiooniga ühinenud riigid viiksid oma riigisisesele õigussüsteemile, mis vastavad selles konventsioonis toodud kodakondsuse omandamise või kaotamise õigusnormidele. Kui konventsiooni tõlgendamisel või kohaldamisel tekivad konventsiooniga ühinenud riikidel vaidlused, mida osalisriigid ei suuda lahendada muul viisil, võib need esitada ühe vaidlusosalise nõudmisel lahendamiseks Rahvusvahelisele Kohtule.

UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab suuniseid valitsustele, UNHCR-ile ja teistele asjaosalistele selle kohta, kuidas tõlgendada ja kohaldada 1961. aasta konventsiooni artikleid 1–4 ja 12, mis puudutavad kodakondsusetuse vältimist laste seas.

„Ühel päeval seisin ma kahe piiri vahel ega tohtinud siseneda kummassegi riiki. See oli minu elu kõige koledam kogemus! Ma ei saanud siseneda riiki, kus ma olin viibinud, ega riiki, kus ma olin sündinud, üles kasvanud ja elanud! Kuhu ma kuulun? Ma ei suuda senini unustada seda äärmiselt tugevat kaotustunnet, mida ma lennujaamas kogesin.“

Lara, endine kodakondsusetu

Kuidas tagavad inimõiguslased lepped õiguse kodakondsusele?

Õigust kodakondsusele käsitleb ka rida teisi rahvusvahelisi pakte. ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 15 sätestab, et kõigil on õigus kodakondsusele ja kellelki ei saa tema kodakondsust meelevaldselt ära võtta.

Hiljem sätestati iga lapse õigus omandada kodakondsus 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis (ICCPR). Artikkel 24 sätestab, et:

„Ilma igasuguse diskrimineerimiseta rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi või sünni põhjal on igal lapsel õigus sellistele kaitsemeetmetele, mida tema kui alaealise seisund nõuab perekonnalt, ühiskonnalt ja riigilt.“

„Iga laps tuleb registreerida viivitamatult pärast tema sünni ja tal peab olema nimi.“

„Igal lapsel on õigus kodakondsusele.“

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artikkel 26 sätestab ka mittediskrimineerimise punkti, mida kohaldatakse väga laialt, sh siseriiklikus seadusandluses, ja seda, kuidas seda rakendada:

„Kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on ilma igasuguse diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele. Selles suhtes tuleb igasugune diskrimineerimine keelata seadusega ja kindlustada kõikidele isikutele võrdne ja tõhus kaitse igasuguse diskrimineerimise vastu, olgu see siis rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, poliitiliste või muude tõekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või muu asjaolu põhjal.“

1965. aasta konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (CERD) kohustab osalisriike „tagama kõigi inimeste võrdõiguslikkus seaduse ees, tegemata vahet rassi, nahavärvuse, rahvusliku või etnilise päritolu järgi“ ning seda eriti mitmete põhiliste inimõiguste suhtes, sh õiguse suhtes omada kodakondsus (artikkel 5).

Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise 1979. aasta konventsiooni (CEDAW) artikkel 9 käsitleb kodakondsusetuse peamist põhjust – naiste diskrimineerimist kodakondsusseadustes – märkides, et:

„Osalisriigid on kohustatud andma naistele meestega võrdsed õigused oma kodakondsuse omandamisel, muutmisel või säilitamisel. 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.“

„Osalisriigid on kohustatud tagama naistele võrdsed õigused meestega nende laste kodakondsuse suhtes.“

1989. aasta lapse õiguste konventsioon (CRC), mille peaaegu kõik riigid on ratifitseerinud, sisaldab kolme olulist artiklit, mis puudutavad kodakondsust.

Artikkel 2 sätestab, et:

„Osalisriigid tunnustavad käesolevas konventsioonis esitatud õigusi ja tagavad need igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele ilma igasuguse diskrimineerimiseta, sõltumata lapse või tema vanemate või seadusliku hooldaja rassist, nahavärvist, soost, keelest, usust, poliitilistest või muudest veendumustest, kodakondsusest, etnilisest või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust seisundist, puudest või sünni või muu asjaolu põhjal.“

Artikkel 7 sätestab:

„Laps registreeritakse kohe pärast sündi ning sünnihetkest peale on tal õigus nimele, õigus omandada kodakondsus ja võimaluse piires ka õigus tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud.“

Artikli 8 lõikega 1 nõutakse, et:

„Osalisriigid kohustuvad austama lapse õigust säilitada oma seadusega tunnustatud identiteet, sealhulgas kodakondsus, nimi ja perekondlikud suhted ilma ebaseadusliku vahelesegamiseta.“

Võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse 1990. aasta konventsiooni artikkel 29 märgib, et:

„Igal võõrtöötaja lapsel on õigus nimele, sünni registreerimisele ja kodakondsusele.“

Puuetega inimeste õiguste 2006. aasta konventsiooni artikkel 18 märgib, et:

„1. „Osalisriigid kohustuvad tunnustama puuetega inimeste õigusi liikumisvabadusele, vabadusele valida elukohta ja kodakondsusele võrdselt teiste inimestega, sh kindlustama, et puuetega isikutel:

(a) on õigus omandada ja muuta oma kodakondsust ja et neilt ei võetaks kodakondsust meelevaldselt ega puude alusel;

2. Puuetega lapsed registreeritakse kohe pärast sündi ning sünnihetkest peale on neil õigus nimele, õigus omandada kodakondsus ja võimaluse piires ka õigus tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud.“

Kas on regionaalseid leppeid, mis käsitlevad õigust kodakondsusele?

Regionaalsed lepped aitavad tugevdada kodakondsuse omamise õiguse seaduslikku alust. 1969. aasta Ameerika inimõiguste konventsiooni artikkel 20 viitab mitte ainult õigusele omandada kodakondsus, vaid sisaldab ka olulist kaitsemeetet, millega takistatakse lapse muutmist kodakondsusetuks tema sündimisel:

„Igal inimesel on õigus kodakondsusele. Igal inimesel on õigus selle riigi kodakondsusele, mille territooriumil ta sündis, kui tal ei ole õigust mingi teise riigi kodakondsusele. Kellelki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta.“

Hiljem on neid põhimõtteid kaitsnud Ameerika Riikide Kohus oma kohtuasjades. Kuigi kohus kinnitas, et kodakondsuse andmise tingimused jäävad iga riigi pädevuseks, leidis kohus ühtlasi, et:

„Hoolimata asjaolust, et traditsiooniliselt aktsepteeritakse, et kodakondsuse omistamine ja tunnustamine on iga riigi enda otsus, näitab kaasaegne areng, et rahvusvaheline õigus seab selles küsimuses riikidele antud laialdastele vabadustele teatud piiranguid ja et kodakondsuse küsimuse reguleerimise viisi riikide poolt ei saa tänapäeval lugeda ainult nende ainuomase pädevuse küsimuseks.“ (Ameerika riikide inimõiguste kohtu nõuandev arvamus „Costa Rica konstitutsiooni naturalisatsioonisätete muutmise kohta,“ Ig-d 32–34; allikas: 5 HRLJ 1984).

Teiste sõnadega, riigid peavad võtma arvesse oma riigisisese kodakondsusõiguse rahvusvahelist mõju, eriti kui sellise õiguse kohaldamine võib tekitada kodakondsusetust.

Kodakondsuse Euroopa konventsioon, mis on Euroopa Nõukogu poolt koostatud regionaalne õigusakt, sündis vajadusest koondada ühte leppesse kogu kodakondsusalases riigisiseses ja rahvusvahelises õiguses toimunud areng alates 1930. aasta Haagi konventsioonist, käsitles vastuolusid kodakondsuse seadustes. Vastukaaluks varasematele, Euroopas vastuvõetud lepetele lubab see abielus inimestel, kellel on eri kodakondsus, ja nende lastel omandada ka mitmekordset kodakondsust. Kodakondsuse Euroopa konventsioon käsitleb ka

„Vahel ma vihkan ennast. Ma tunnen, nagu ma ei oleks inimene. Ma ei suuda sellega toime tulla. Mu sõbrad saavad elada tavalist elu. Mina ei saa. Ma unistan autost, aga ma ei saa seda. Isegi kui mul oleks raha seda osta, ei saaks seda kunagi minu nimele registreerida. Ma unistan abiellumisest, kuid üks mees ütles mulle ära, sest mul ei ole kodakondsust. Ma tunnen, nagu oleksin vang. Liibanoni dokumendid maksavad rohkem kui kuld; sa võid maksta miljoneid, kuid ei pruugi ikka neid saada. Mul on raske vaadata neid Liibanoni tüdrukuid, kellel on kodakondsus ja dokumendid, eriti kui nad ei kasuta oma seisundit ära nii, nagu nad võiksid – õppides, töötades, täites unistusi, mida mina sooviksin saavutada, kuid ei saa.“

Zeinab, Liibanonis elav kodakondsuseta naine

kodakondsuse omandamist, säilitamist, kaotamist ja taastamist, menetlusõigust, kodakondsust riikide õigusjärgluse mõttes, sõjaväekohustust ja osalisriikide koostööd. See lepe hõlmab ka mitmeid sätteid, mille eesmärk on takistada kodakondsusetuse teket. Kodakondsuse Euroopa konventsioon viitab 1954. aasta konventsioonis toodud kodakondsuseta isiku mõistele. Euroopa hiljutised kogemused riigi õigusjärglusega andsid tunnistust, et suurt osa

inimestest ohustab võimalus muutuda kodakondsusetuks, sest nad võivad oma kodakondsuse kaotada enne, kui nad teise omandavad. Vältimaks riigi õigusjärglusest põhjustatud kodakondsusetust, mis võib toimuda territooriumide üleminekul ühe riigi käest teise kätte, riikide ühendamisel, lagunemisel või territooriumi osa või osade eraldumisel, võttis Euroopa Nõukogu vastu konventsiooni kodakondsusetuse vältimise kohta riikide õigusjärgluse korral. 15. märtsil 2006 vastuvõetud konventsioon sisaldab konkreetseid kodakondsuse reegleid riigi õigusjärgluse korral. Konventsiooni kahekümne kahes artiklis antakse praktilisi juhiseid selliste küsimuste kohta nagu eellasriigi ja järglasriigi kohustused, tõestamisreeglid, sünnijärgse kodakondsusetuse vältimine ja kodakondsuseta isikutele kodakondsuse andmise võimaldamine.

1999. aastal võttis Aafrika Ühtsuse Organisatsioon (praegu tuntakse seda Aafrika Liidu nime all) vastu lapse õiguste ja heaolu Aafrika harta. See lähtub lapse õiguste konventsioonist ja on sellest üle võtnud mitmeid põhimõtteid, nagu näiteks mittediskrimineerimine ja lapse parimatest huvidest lähtumine. Harta artikkel 6, mis keskendub nimele ja kodakondsusele ja mis sisaldab olulisi kaitsemeetmeid kodakondsusetuse vältimiseks laste hulgas kinnitab, et:

- igal lapsel on sünnihetkest peale õigus nimele;
- iga laps tuleb registreerida viivitamatult pärast tema sündi;
- igal lapsel on õigus omandada kodakondsus; ja
- hartaga ühinenud riigid kohustuvad tagama, et nende põhiseadus järgiks põhimõtteid, mille kohaselt omandab laps selle riigi kodakondsuse, kus ta sündis, juhul kui tema sünni hetkel ei anta talle mingi muu riigi seaduste alusel muu riigi kodakondsus.

Lapse õiguste pakt võeti Islami riikides vastu 32. Islami riikide välisministrite konverentsil 2005. aasta juunis. See sätestab, et:

- igal lapsel on sünnihetkest peale õigus nimele;
- igal lapsel on õigus saada registreeritud;
- Pakti osalisriigid on kohustatud tegema kõik neist oleneva, et lahendada nende territooriumil või mis tahes nende kodanikule väljaspool nende territooriumi sündinud lapse kodakondsusetuse küsimus; ja
- leidlastel on õigus nimele, tiitlile ja kodakondsusele.

Kodakondsuseta isikute identifitseerimine ja kaitse



Tuhandet Sabah's sündinud kodakondsuseta migrantidest lapsed ei saa sünni korral omandada Malaisia kodakondsust ega saa isikut tõendavaid dokumente. Et neil puudub võimalus käia Malaisia koolides, satuvad nad sageli töötama miinimumpalga eest sellistel turgudel, nagu see Kota Kinabalu. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

Hoolimata püüdlustest vähendada kodakondsusetust siseriikliku kodakondsusõiguse ja 1961. aasta konventsiooni ning teiste rahvusvaheliste õigusaktide kaudu, on UNHCR-i hinnangul kogu maailmas endiselt miljoneid inimesi, kellel ei ole kodakondsust. 1954. aasta konventsioon toob ära kodakondsusetu isiku määratluse, kutsub üles andma kodakondsuseta isikutele õigusliku identiteedi ja tagama neile nende põhiõigused ja -vabadused ilma neid diskrimineerimata.

Kes on kodakondsuseta isik?

1954. aasta konventsioon määratleb kodakondsuseta isiku kui „isiku, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks“ (artikkel 1). See on puhtalt juriidiline määratlus. See ei viita kodanikele antavate õiguste kasutamisele, kodakondsuse omistamise viisile ega õigusele saada kodakondsust. Et tuvastada, kas isikut tuleb riigi seaduste alusel määratleda kodanikuna, tuleb läbi viia hoolikas analüüs selle kohta, kuidas riik oma kodakondsust puudutavaid seadusi isiku puhul tegelikkuses kohaldab ja nende läbivaatamis- või taotlusotsuste kohta, millel võis olla mõju isiku seisundile.

Enne kui riigid püüavad tõendada isiku kodakondsusetust, peaksid nad uurima nende riikide kodakondsusõigust, millega asjaomasel isikul on side (st riik, kus ta sündis, kus ta varem alaliselt elas, mille kodanikud on ta abikaasa või lapsed, mille kodanikud on tema vanemad või vanavanemad) ning uurima ka teavet, kuidas seda õigust tegelikkuses rakendatakse, sh teavet selle kohta, kuidas kõnealust isikut või elanikkonda koheldakse. Vajaduse korral võib määratlusega tegelev ametiasutus nende riikidega konsulteerida ja nõuda tõestusmaterjali. Isikul on kohustus esitada võimalikult täielik ja tõene teave oma seisundi kohta ning esitada kogu tema käsutuses olev tõestusmaterjal. Vajaduse korral saab UNHCR vahendada riikidevahelisi konsultatsioone ja anda tehnilist informatsiooni erinevate riikide asjaomaste seaduste ja nende kohaldamise kohta.

Üldjuhul piisab kodakondsusetuse tõestamiseks pädeva ametiasutuse tõestatud dokumentidest, millega kinnitatakse, et asjaomane isik ei ole antud riigi kodanik. Samas võib juhtuda, et selline tõestusmaterjal ei ole alati kättesaadav. Päritoluriigi või varasema elukohariigi asjaomased ametivõimud võivad keelduda väljastamast tõestatud

„Me ei saa teha püsivat tööd, me ei saa liikuda, me oleme nagu laevad, millel pole

kodusadamat. Ka juurdepääs haridusele ja tervishoiule on probleem. Ma ei saaks lõpetada gümnaasiumi või minna kolledžisse.

Ma saan minna arsti vastuvõtule ainult erahaiglasse, mitte riiklikkusse haiglasse.“

Abdullah, Araabia Ühendemiraatides elav kodakondsuseta bidoon

dokumente selle kohta, et isik ei ole selle riigi kodanik, või võivad lihtsalt jätta päringutele vastamata. Mõned ametiasutused leiavad, et nad ei ole kohustatud ütlema, millistel isikutel ei ole riigiga õiguslikku sidet. Sellise keeldumise põhjuste kohta võib teha järeldusi ainult peale mõistlikku aega. Kui riigil on üldine põhimõte, et ta sellistele taotlustele mitte kunagi ei vasta, siis ei saa ainult vastamisest keeldumise põhjal järeldust teha. Ja vastupidi, kui riik tavaliselt vastab sellistele taotlustele, siis on vastuse puudumine üldjuhul selge kinnitus, et isik ei ole antud riigi kodanik.

Kelle suhtes ei kohaldata 1954. aasta konventsiooni?

1954. aasta konventsiooni preambulis rõhutatakse, et kodakondsuseta pagulasi käsitleb 1951. aasta pagulaskonventsioon ja seetõttu 1954. aasta konventsioonis neid ei käsitleta.

Lisaks kodakondsuseta isiku määratlusele määratakse 1954. aasta konventsiooni artiklis 1 kindlaks ka isikud, kes on küll hõlmatud selle määratlusega (st vaatamata asjaolule, et nad on kodakondsuseta isikud), kuid kelle suhtes 1954. aasta konventsiooni konkreetsetel põhjustel ei kohaldata – kas seetõttu, et nad ei vaja seda või et nad ei vääri rahvusvahelist kaitset nende tegude tõttu. Need on näiteks isikud:

- *„kellel on hetkel ÜRO organi või asutuse, välja arvatud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti kaitse või abi, kuni ta sellist kaitset või abi saab.“*
Ainuke ÜRO agentuur, mis hetkel sellist kaitset pakub, on Lähis-Idas Palestiina põgenikke abistav ÜRO Põgenike Abi- ja Tööorganisatsioon (UNRWA).
- *„kelle puhul tema elukohariigi pädevad asutused on tunnistanud, et tal on selle riigi kodanikega ühesugused õigused ja kohustused.“*
See tähendab, et kui kodakondsuseta isik elab riigis seaduslikult ja talle omistatud õigused on suuremad kui need, mida nähakse ette 1954. aasta konventsioonis, eriti täielikud majanduslikud ja sotsiaalsed õigused, mis on võrdväärsed nendega, mis on kodanikul ja kes on kaitstud väljasaatmise eest, siis ei ole vaja selle isiku suhtes konventsiooni sätteid kohaldada vaatamata asjaolule, et ta on kodakondsuseta isik.
- *„kes on pannud toime rahvusvahelistes õigusaktides määratletud rahunvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo; kes on enne oma elukohariiki vastuvõtmist pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo väljaspool tulevast elukohariiki; või kes on pannud toime ÜRO eesmärkide ja põhimõtetega vastuolus olevad teod.“*

Millal ei loeta isikut enam kodakondsuseta isikuks?

Kodakondsusetuse seisund lõpeb, kui kõnealune isik omandab kodakondsuse.

Brasiilia põhiseaduse 1994. aasta muudatuste kohaselt ei saa Brasiilia kodanikele välismaal sündinud lapsed Brasiilia kodakondsust, kui nad ei naase Brasiiliasse elama. Kodanikuühiskonna rühmitused hindasid, et tosina aastaga oli muudetud kodakondsusetuks 200 000 last. Aastal 2007, kui Brasiilia ühines 1961. aasta konventsiooniga, kiitis rahvuskongress heaks põhiseaduse muudatuse, millega asendas elukoha nõude kodakondsuse saamiseks konsulaarteenistuses registreerimisega. See reform hakkas kehtima tagasiulatuvalt ja aitas paljudel Brasiilia kodakondsuseta lastel Brasiilia kodakondsuse saada.

Millal on kodakondsusetuse määramise kord vajalik?

Kodakondsusetuse määramise kord aitab riikidel üldiselt täita oma 1954. aasta konventsioonist tulenevaid kohustusi. Kuigi 1954. aasta konventsioon toob ära kodakondsuseta isiku määratluse, ei sätesta see kodakondsusetuse määramise täpset korda. Siiski

ilmneb 1954. aasta konventsioonist selgelt, et riigid peavad kodakondsuseta isikud oma jurisdiktsioonis tuvastama, et kohelda neid nõuetekohaselt, et pidada kinni nende konventsioonist tulenevatest kohustustest.

Samas on kodakondsusetuse määramise kord asjakohane ainult nende kodakondsuseta isikute puhul, kellest räägitakse sisserände kontekstis. Nende kodakondsuseta isikute puhul, kes asuvad oma „koduriigis“, või kohaliku elanikkonna puhul ei ole määratlemise kord kodakondsuseta isiku seisundi saamiseks asjakohane nende tugevate sidemete, näiteks pikaajalise elamise tõttu nendes riikides. Sõltuvalt asjaoludest seoses vaadeldava elanikkonnaga soovitatakse riikidel kodakondsusetuse määramise korra kasutamise asemel viia ellu suunatud kampaaniaid kodakondsuse omandamiseks või tõhustada kodakondsuse kontrollimist.

Millise menetluse abil määratakse kindlaks, kas isik on kodakondsuseta?

Ainult väike osa riike on koostanud spetsiaalse korra kodakondsusetuse määramiseks. Samas on riigid avaldanud ühe suuremat huvi sellise korra kehtestamiseks. See, kus kodakondsusetuse määramise kord institutsionaalselt asub, on riigi enda otsustada ja see võib riigiti erineda. Olenemata sellest, kus kodakondsusetuse määramise kord asub riigi õiguslikus

või halduslikus raamistikus, on oluline, et kontrollijad omandaksid eriteadmised kodakondsusetuse määramise osas, kindlustades samas, et kord oleks kättesaadav asjaomasele elanikkonnale. See nõuab tasakaalu eriteadmiste tsentraliseerimisel, et viia läbi kodakondsusetuse määramine konkreetsetes haldus- või õigusüksuses, kus töötavad vastava väljaõppega kogenud ametnikud, võimaldades samas isikutel esitada taotlusi valitsusametnikele, kes võivad asuda hajutatult üle kogu riigi. Mõned riigid on võtnud vastu rakendusaktid, milles näidatakse ära konkreetset valitsusasutused, kes tegelevad varjupaigataotlejate, pagulaste ja kodakondsuseta isikutega või on teinud näiteks siseministeeriumile ülesandeks menetleda ja lahendada kodakondsusetuse taotluse küsimusi.

Teised riigid, kus seadusega ei ole kehtestatud korda kodakondsusetuse tunnistamiseks, on loonud haldus- või kohtuasutuse, kelle ülesanne on määrata kindlaks, kas asjaomane isik on kodakondsuseta.

Samas ei ole paljud riigid üldse mingit konkreetset korda kehtestanud. Paljudel nimetatud juhtudel kerkib kodakondsusetuse küsimus üles pagulasseisundi määramise menetluses. See võimaldab kodakondsuseta isikuid „menetleda“ selle süsteemi abil, mis hõlmab humanitaar- või subsidiaarsuse kaitset. Sageli võidakse nõuda, et kodakondsuseta isikud esitaksid oma taotluse läbi varjupaigataotlemise menetluse lihtsalt seetõttu, et nende jaoks ei ole muud korda kehtestatud. Varjupaigataotlejate taotlustele esitatavaid konfidentsiaalsusnõudeid peab täitma sõltumata kodakondsusetuse määramise korra vormist või asukohast.

Mõnedes riikides ei ole spetsiaalset kodakondsuseta isikute tunnistamise korda, kuid see küsimus võib tekkida, kui isik taotleb elamisluba või reisidokumenti või kui isiku varjupaigataotlus lükatakse tagasi ja ta taotleb varjupaigariiki jäämist muudel põhjustel.

Prantsusmaal teostab kodakondsuseta isikute seisundi tuvastamist Prantsusmaa pagulaste ja kodakondsuseta isikute kaitse amet (OPFRA), mis tagab kodakondsuseta isikute kohtu- ja halduskaitse. Taotlejad peavad esitama taotluse otse OPFRA-le.

Filipiinidel teostab kodakondsusetuse määramist tsentraalne pagulaste ja kodakondsuseta isikute kaitse üksus (RSPPU), mida haldab Filipiinide justiitsministeerium. Taotlusi kodakondsusetuse seisundi saamiseks võib esitada RSPPU-le või immigratsioonibüroo peakontoris või mõnda harukontoris.

Moldova Vabariigis viib siseministeeriumi rände ja varjupaigataotlejate büroo läbi tsentraliseeritud halduslikku kodakondsusetuse määramise menetlust. Taotlusi võib esitada suuliselt või kirjalikult ja need algatab kas asjaomane isik ise (*ex officio*) või Moldova rände ja varjupaigataotlejate büroo konkreetne haldusüksus ametiülesannete täitmise käigus.

Hispaania välismaalaste seadus näeb ette, et kodakondsusetuse seisundit tunnustab siseministeerium korras, mida reguleerib kuninga määrus. Taotlejad saavad esitada taotluse kas politseijaoskonnas või varjupaigataotlejate ja pagulaste ametile (OAR). Peale asjaolude uurimist menetleb OAR taotlust ettenähtud korras ja seejärel esitab põhjendatud hinnangu siseministeeriumile.

Kuigi Mehhiko ei ole ametlikku kodakondsusetuse määramise korda kehtestanud, näeb tema 2010. aasta rändekriteeriumide ja menetluskorra käsiraamat ette, et kodakondsuseta isikud võivad saada rahvusvahelist kaitset Mehhiko täiendava kaitseüsteemi kaudu. Käsiraamat sätestab küll kodakondsuseta isiku mõiste, ent ei kehtesta mingit korda kodakondsusetuse määramise kohustuse kohta konkreetseteks juhtudeks.

UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab suuniseid riikidele, UNHCR-i töötajatele ja teistele asjaosalistele kodakondsusetuse seisundi määramise korra kehtestamiseks, sealhulgas sellise korraga seotud tõendite kohta.

Millist tõendusmaterjali nõutakse?

Võttes arvesse kodakondsusetuse olemust, ei ole isikul sageli võimalust esitada oma kodakondsusetuse seisundi taotluse põhjendamiseks olulisi või üldse mingeid dokumentaalseid tõendeid. Paljud isikud ei ole teadlikud riikide kodakondsust puudutavate seaduste (misläbi neil on side antud riigiga sünni, põlvnemise, abielu või pikaajalise elamise kaudu) analüüsi vajadusest või ei suuda seda analüüsi läbi viia. Lisaks võib välisriigi ametiasutuste poole pöördumine, et nõuda teavet isiku juhtumi kohta või saada üldisi suuniseid riigi kodakondsust puudutavate õigusaktide, sh nii nende sisu kui rakendamise kohta, olla määrava tähtsusega, et jõuda järeldusele, kas isik on kodakondsuseta. Paljudel juhtudel vastavad riigid sellistele päringutele ainult siis, kui need on algatatud teise riigi valitsusametnike poolt.

Seetõttu peab kodakondsusetuse määramise kord arvesse võtma probleeme seoses kodakondsusetuse tõendamisega. Kodakondsusetuse määramise kord nõuab nii taotlejalt kui ka kontrollijalt koostöö tegemist tõendite kogumisel ja faktide tuvastamisel – sellele viidatakse kui jagatud tõendamiskohustusele. Probleemide tõttu kodakondsusetuse tõendamisel ei tohi kodakondsusetuse määramiseks nõutav tõendamislävi olla liiga kõrge. Seetõttu soovitatakse riikidel lähtuda samadest tõendamisnormidest, mida nõutakse pagulase seisundi määramisel, st kodakondsusetuse määramine on põhjendatud, kui on „mõistlikul määral“ kindlaks tehtud, et isikut ei loeta ühegi riigi poolt selle õiguse alusel oma kodanikuks.

UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab täiendavaid suuniseid selle kohta, kuidas tuleb tõendamiskohustust ja -norme rakendada kodakondsusetuse määramise korras.

Kes peaks otsustama, kas isik on kodakondsuseta?

Kodakondsusetuse küsimuste alal otsuste tegemiseks tuleks määrata kvalifitseeritud isikud, kes on spetsialiseerunud kodakondsusetuse teemale ja kes on suuteliselt erapooletult ja objektiivselt uurima taotlust ja sellele lisatud tõendusmaterjale. Selliste otsuste eest vastutav keskasutus peaks vähendada ebajärjepidevate otsuste riski, efektiivsemalt koguma ja levitama teavet päritoluriikide kohta ja oma keskendumus töö tõttu suutma paremini arendada oma eriteadmisi kodakondsusetusega seotud küsimustes. Kodakondsusetuse seisundi määramine nõuab teiste riikide seaduste, määruste ja tavade kohta teabe kogumist ja analüüsimist. Ka ilma keskse asutusega saavad otsustajad kasu koostööst kolleegidega, kes tunnevad kodakondsusetuse alast seadusandlust ja kodakondsusetuse teemat nii valitsuses kui ka teistes riikides.

Kuidas saavad üksiksikud määramise korrale juurdepääsu?

1954. aasta konventsioon ei kohusta riike andma seaduslikku riigis viibimise õigust isikule selleks ajaks, kui tema taotlust kodakondsusetuks tunnistamise kohta menetletakse.

Samas võib

peale seda, kui asjaomane isik on saabunud riigi territooriumile, antud juhtumi ainsaks võimalikuks lahenduseks olla tema kodakondsuse seisundi määramine.

Kui isik on esitanud avalduse selle kohta, et teda tunnistatakse kodakondsuseta isikuna või kui ametivõimud püüavad määrata kindlaks, kas ta on kodakondsuseta või mitte, soovitatakse riikidel hoiduda nende väljasaatmisest oma territooriumilt kuni menetluse lõpetamiseni.

Kodakondsusetuse määramise kord peab olema seadusega kehtestatud, tagades õigluse ja selguse. UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab ammendava nimekirja nõuetekohase menetluse õigustest, mida tuleb austada, sh

- vestluse kättesaadavus;
- abi tõlgendamisel;
- õigusabi kättesaadavus;
- tähtajad, mille jooksul tuleb kodakondsusetus määrata alates taotluse esitamisest;
- õigus saada kirjalik põhjendus tehtud otsuse kohta ja
- õigus esitada kohtu esimeses astmes apellatsioonikaebus.

Kas riik saab kinni pidada kodakondsuseta isikut, kellel ei ole riigis viibimise luba?

Kuigi 1954. aasta konventsioon ei nõua riikidelt otseselt kodakondsusetuks määratud isikule elamisloa andmist, täidaks sellise loa andmine lepingu eset ja eesmärki. Kodakondsuseta isikuid, kellel ei ole õigust seaduslikult riigis viibida, ei tohiks tavaliselt kinni pidada. Nende puhul on sageli tegemist isikutega, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid, näiteks ID-kaart või pass. Ka siis, kui õnnestub välja selgitada isiku eelmine elukohariik, ei nõustu see sageli teda kohe riiki tagasi lubama. Sellistel juhtudel tuleks vältida isiku kinnipidamist ja seda tuleks kasutada ainult viimase abinõuna, kui see on selgelt sätestatud riigi õiguses, mis on kooskõlas rahvusvaheliste inimõigustega. Enne kinnipidamist tuleks analüüsida alternatiivseid meetmeid kinnipidamisele, välja arvatud juhul, kui on alust arvata, et asjaomase isiku puhul ei ole alternatiivsed meetmed otstarbekad.

Kodakondsuseta isikuid, kellel ei ole riigis viibimise luba, tuleks kinni pidada ainult pärast kõikide teiste võimaluste kaalumist. Ametivõimud, kes teevad erandliku kinnipidamise otsuse, peaksid kaaluma, kas see on põhjendatud ja proportsionaalne seatud eesmärkide suhtes. Kui leitakse, et kinnipidamine on õigustatud, tuleks seda rakendada ainult mittediskrimineerivalt, eelistatult reguleerida riigi õiguses sellisele kinnipidamisele lubatud maksimaalsetes ajapiirides ja vastavalt regulaarsele ja õiguslikule analüüsile.

Meelevaldse kinnipidamise alane tööühm

ÜRO Inimõiguste Komisjonile tekitab suurt muret asjaolu, et meelevaldsete kinnipidamiste arv on alates 1985. aastast kasvanud. Komisjon palus vähemuste diskrimineerimise tõkestamise ja kaitse alamkomiteel uurida antud teemat ja esitada oma ettepanekud sellise praktika vähendamiseks. Samal ajal väljendati ÜRO Peaassamblee poolt 1988. aasta detsembris vastuvõetud põhimõtetes isikute kaitsmiseks ükskõik millise kinnipidamise või vangistuse vormi puhul muret garantiide pärast, mis peaksid olema kõikide isikute käsutuses, kellelt on võetud vabadus. Inimõiguste komisjon lõi 1990. aastal meelevaldse kinnipidamise alase tööühma, lähtudes eespool mainitud alamkomitee aruandes toodud soovitustest. Hiljem võttis see tööühm vastu järgmised kinnipidamist ja aresti käsitlevad põhimõtted.

1. põhimõte

Varjupaigataotlejat või sisserändajat, keda hoitakse tema küsitlemiseks kinni piiril või ebaseadusliku riiki sisenemise korral riigis, tuleb teavitada vähemalt suuliselt ja talle mõistetavas keeles otsuse iseloomu ja põhjuste osas, millega keeldutakse teda riiki lubamast või ajutisest elamisloast riigi territooriumil, kus asjaomane isik taotleb luba sisenemiseks või viibimiseks.

2. põhimõte

Varjupaigataotlejal või sisserändajal peab olema võimalus kinnipidamise ajal suhelda välismaailmaga, sealhulgas telefoni, faksi või elektronposti teel, ning võtta ühendust advokaadi, konsulaaresindaja ja sugulastega.

3. põhimõte

Kõik kinnipeetavad varjupaigataotlejad või sisserändajad tuleb viia viivitamatult kohtu või muude ametivõimude ette.

4. põhimõte

Kõik kinnipidamiskohta paigutatud varjupaigataotlejad või sisserändajad peavad andma allkirja registrisse, mis on nummerdatud ja köidetud või tagab samaväärsed garantiid, ja kus on kirjas isikuandmed, kinnipidamise alus ja vastava pädevusega ametiasutus, kes meetme kohaldamise kohta otsuse langetas, kui ka kinnipidamiskohta saabumise ja sealt lahkumise kuupäev ja kellaaeg.

5. põhimõte

Igat kinnipidamiskohta paigutatud varjupaigataotlejat või sisserändajat tuleb teavitada kinnipidamiskoha sisekorraeskirjadest ja vajaduse korral kohaldatavatest distsiplinaarreeglitest ja võimalusest hoida teda üksikvangistuses (*incommunicado*) ning sellise meetmega kaasnevatest garantiidest.

6. põhimõte

Otsuse peab langetama nõuetekohaselt volitatud ja piisava vastutusastmega ametiisik, kes peab lähtuma seaduses kehtestatud seaduslikkuse kriteeriumidest.

7. põhimõte

Kinnipidamise maksimaalne kestus määratakse kindlaks seadusega ja kinnipidamine ei tohi kunagi olla määramata tähtajaga või liiga pikk.

8. põhimõte

Kinnipidamismeetmest teatamine peab olema kirjalik ja varjupaigataotlejale või sisserändajale mõistetavas keeles, näidates ära meetme alused ja tingimused, mille kohaselt varjupaigataotleja või sisserändaja peab saama taotleda kaitsemeetme rakendamist kohtu poolt, kes otsustab viivitamatult meetme seaduslikkuse ja vajadusel nõuab kõnealuse isiku vabastamist.

9. põhimõte

Kinnipidamine peab toimuma selleks spetsiaalselt ettenähtud riiklikus asutuses; kui praktilistel põhjustel ei ole seda võimalik korraldada, tuleb varjupaigataotleja või sisserändaja paigutada eraldi kriminaalõiguse alusel vangistatud isikutest.

10. põhimõte

UNHCR-ile, Punase Risti Rahvusvahelisele Komiteele (ICRC) ja vajadusel nõuetekohaselt volitatud valitsusvälistele organisatsioonidele peab võimaldama juurdepääsu kinnipidamiskohtadesse.

Millised on kodakondsuseta isikute õigused ja kohustused?

On mõned põhilised inimõigused, mida kohaldatakse kõikide inimeste suhtes, sõltumata nende seisundist või asjaomasest riigis viibimise iseloomust. Need on näiteks piinamise keelamine ja mittediskrimineerimise põhimõte. Ka 1954. aasta konventsioonis rõhutatakse, et konventsiooni sätteid kohaldatakse kodakondsuseta isikutele „diskrimineerimata neid rassi, usu või päritolumaa alusel“ (artikkel 3).

Iga kodakondsuseta isik peab järgima selle riigi seadusi, kuhu ta on saabunud (artikkel 2). Eeldades, et see nõue on täidetud, sätestab 1954. aasta konventsiooni artikli 7 lõige 1 kaitse miinimumtaseme, millele kodakondsuseta isikul on õigus. Selles on öeldud, et välja arvatud juhul, kui 1954. aasta konventsioon sisaldab selgesõnaliselt soodsama kohtlemise, „tagab osalisriik kodakondsuseta isikule samasuguse kohtlemise nagu välismaalastele üldiselt.“

Enamiku 1954. aasta konventsioonis toodud õiguste osas peaks kodakondsuseta isikutel olema vähemalt samasugused õigused ja soodustused, nagu on tagatud välismaalastele, sealhulgas õigus palgatööle (artiklid 17, 18 ja 19), eluasemele (artikkel 21) ja liikumisvabadusele (artikkel 26). Muude konkreetsete õiguste osas kutsutakse osalisriike üles tagama oma territooriumil seaduslikult elavatele kodakondsuseta isikutele riigi kodanikega võrreldavad kohtlemisnormid, eriti usutalituste vabadus (artikkel 4), autoriõigused ja tööstusomandikaitse (artikkel 14), algharidus (artikkel 22), riiklik toetus (artikkel 23) ning tööõigusaktid ja sotsiaalkindlustus (artikkel 24).

UNHCR-i *Käsiraamatu kodakondsuseta isikute kaitsest* eesmärk on nõustada valitsusi, et kindlustada, et kodakondsuseta isikud saavad kasutada kohtlemisnormi, mis on nõutud 1954. aasta konventsioonis ja inimõigusi puudutavates seadustes.

Kas isikutel, keda loetakse kodakondsuseta isikuteks, on õigus saada isikut tõendavaid dokumente ja reisidokumente?

1954. aasta konventsioonis sätestatakse, et osalisriigid väljastavad isikut tõendavaid dokumente igale nende territooriumil viibivale kodakondsuseta isikule, kellel ei ole kehtivat reisidokumenti. Konventsiooni artiklis 28 sätestatakse, et osalisriigid annavad reisidokumendi seaduslikult nende territooriumil viibivale kodakondsuseta isikule, kui see ei sea ohtu riigi julgeolekut või avalikku korda.

Reisidokumendi väljastamine ei kohusta riiki andma sellele isikule kodakondsust ega muuda isiku seisundit.

Artikli 28 teises pooles kutsutakse osalisriike üles väljastama reisidokumente kõikidele nende territooriumil viibivatele kodakondsuseta isikutele, isegi neile, kes ei viibi seal seaduslikult. Riike kutsutakse üles kaaluma võimalust anda konventsioonijärgne reisidokument nende territooriumil viibivatele kodakondsuseta isikutele, kellele nende seaduslik elukohariik reisidokumenti ei väljasta. See säte on eriti oluline, kuna paljudel kodakondsuseta isikutel ei pruugi seaduslikku elukohariiki olla. Reisidokument aitab tuvastada kodakondsuseta isikut ja võimaldab tal taotleda riiki sissesõiduluba.

Reisidokumendid on eriti olulised nendele kodakondsuseta isikutele, kes soovivad reisida teise riiki seoses õpingute või tööga, meditsiinilistel põhjustel või seoses ümberasumisega. Konventsiooni lisa kohaselt nõustuvad kõik osalisriigid tunnustama teiste osalisriikide väljastatud reisidokumente. UNHCR võib seda liiki dokumentide väljastamise kohta anda tehnilist nõu. 1954. aasta konventsiooni osalisriigid peavad kodakondsuseta isikutele väljastama reisidokumente vastavalt Rahvusvahelise Tsiviillennundusorganisatsiooni / UNHCR-i *Pagulastele ja kodakondsuseta isikutele masinloetavate konventsioonidokumentide väljastamise suunistes* toodud normidele ja tehnilistele andmetele.

Kas riik võib saata välja isiku, kes on tunnistatud kodakondsuseta isikuks?

1954. aasta konventsiooni tingimuste kohaselt ei saadeta riigi territooriumil seaduslikult viibivat kodakondsuseta isikut välja, kui kodakondsuseta isiku viibimine ei ohusta riigi julgeolekut või avalikku korda. Riigist väljasaatmisele kohaldatakse seadusjärgse menetluse kaitsemeetmeid, välja arvatud juhul, kui on tegemist mõjuvate

Julgeolekukaalutlustega. Seetõttu tuleb kehtestada menetlusgarantiid, mis võimaldavad kodakondsuseta

isikul vastata ja esitada enda kaitseks tõendeid mistahes süüdistuste osas, taotlema juriidilist esindajat ja omada apellatsioonioigust.

1954. aasta konventsiooni lõppaktis on sätestatud üldiselt tunnustatud põhimõtte mitte saata isikut tagasi kohta, kus teda võidakse taga kiusata (non-refoulement). Põhimõtte mitte saata isikut tagasi territooriumile, kus teda võidakse taga kiusata, on sätestatud mitmes rahvusvahelises leppes, sealhulgas ÜRO 1951. aasta pagulaskonventsioonis (artikkel 33), ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastases konventsioonis (artikkel 3) ja selgesõnaliselt kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis (artikkel 7) ning mitmes regionaalses inimõiguste alases leppes.

Et tagasisaatmiskeeldu tunnustatakse rahvusvahelise õiguse põhimõttena, leidsid 1954. aasta konventsiooni koostajad, et kodakondsuseta isikute seisundit reguleeriva konventsiooni artiklites ei olnud vaja seda eraldi rõhutada.

1954. aasta konventsioonis palutakse riigil, kes on langetanud lõpliku otsuse isiku väljasaatmise kohta, jätta viimasele piisavalt aega, et ta saaks sissesõiduloa mõnda teise riiki.

Milline peaks olema kodakondsuseta isikute naturalisatsioonimenetlus?

1954. aasta konventsiooni osalisriigid on kohustatud võimalikult suures ulatuses hõlbustama kodakondsuseta isikute assimilatsiooni ja naturalisatsiooni. Siinkohal ei tähenda sõna „assimilatsioon“ mitte kodakondsuseta isikutele eriomase identiteedi kadumist, vaid pigem nende lõimumist riigi majanduse, ühiskonna ja kultuurieluga. Muuhulgas nõutakse, et riigid rakendaks meetmeid, et naturalisatsioonimenetlust kiirendada ja võimalusel vähendada sellega kaasnevaid menetluskulusid.

Ühendkuningriigis on kodakondsuseta isikutel juurdepääs kiirendatud naturalisatsioonimenetlusele. Praktikas tähendab see riigis elamise lühendatud nõuet (kolm aastat vastukaaluks mittekodakondsuseta välismaalaste viiele aastale) ja keele- ning kodakondsustestist vabastamist.

Mõned riigid on viinud oma riigisisesele õigusele seadusliku elamise lühendatud tähtjaid pagulastele ja kodakondsuseta isikutele, kes soovivad omandada kodakondsust naturalisatsiooni korras.

Kodakondsuse Euroopa konventsioon arendas seda soovitusi edasi, nõudes, et riigid juurutaksid oma riigisisesele õigusele sätted, mille kohaselt välismaalased, kes elavad riigi territooriumil seaduslikult ja alaliselt, saaksid kodakondsuse naturalisatsiooni korras. Lisaks sellele piirab kodakondsuse Euroopa konventsioon riigis elamise nõuet maksimaalselt 10 aastaga, enne kui isikul tekib õigus kodakondsust naturalisatsiooni korras taotlema. Konventsioon kutsub riike üles ka kasutama naturaliseerimisprotsessi kiirmenetlust kodakondsuseta isikute ja pagulaseks tunnustatud isikute suhtes.

Kuidas saab kodakondsuseta isikut kõige paremini kaitsta?

Kõige tõhusam viis kodakondsuseta isikute kaitsmiseks on tekitada läbi õigusloome olukord, kus kodakondsusetuse tekkimine on välistatud (põhjalik arutelu 1961. aasta konventsiooni ja sellega seotud meetmete kohta, mida riigid saavad rakendada kodakondsusetuse vähendamiseks või kaotamiseks, on toodud peatükis „Kodakondsusetuse vähendamine“).

Aga seni, kuni kodakondsusetuse probleemi ei ole kõrvaldatud, on vaja kaitsta kodakondsusetuks tunnistanud isikuid. 1954. aasta konventsiooniga ühinemine ja selle kohaldamine ning rakendusaktide vastuvõtmine tagab kodakondsuseta isikute õiguste ja kohustuste kaitse.

Nagu eespool kirjeldatud, ei muuda 1954. aasta konventsioon isikute kodakondsust ega kohusta riike lubama oma territooriumile kodakondsuseta isikuid, kes ei ole pagulased. 1954. aasta konventsiooni sätete kohaldamine ei asenda kodakondsuse andmist. Osalisriigid peaksid hõlbustama võimaluste piires nende territooriumil elavate kodakondsuseta isikute assimilatsiooni ja naturalisatsiooni riigisiseste õigusaktide ja tavade kaudu. Pikaleveninud kodakondsusetuse olukordades saab kodakondsuse omistamist muuta nii, et riigi territooriumil elavad isikud loetakse kodanikeks eeldusel, et nad sündisid riigi territooriumil (või elasid siin) enne teatud kuupäeva või on selliste isikute järeltulijad.

Kõrgõzstan viis 2007. aastal läbi ulatuslikud reformid, mis võimaldas tuhandetel kodakondsuseta isikutel kodakondsus omandada. Kõrgõzstanis elas rohkem kui kümme aastat pärast iseseisvuse saavutamist umbes 40 000 kodakondsuseta isikut, kellest enamik olid rahvusvähemused, kes olid sisse rännanud teistest endise Nõukogude Liidu osadest ega saanud automaatselt omandada Kõrgõzstani kodakondsust või mõne teise, Nõukogude Liidu õigusjärglase riigi kodakondsust. 2007. aasta seadus tunnistas kodanikeks kõik endised Nõukogude Liidu kodanikud, kes olid kodakondsuseta ning olid elanud Kõrgõzstanis viis aastat või rohkem.

Mõnedel erandjuhtudel võib tekkida olukord, kus kodakondsuseta isikud ei saa omada normaalset õiguslikku seisundit riigis, kus nad elavad. Neile isikutele võib seega olla sobiv lahendus ümberasustamine. Kuna üldjuhul ei laiene riikide ümberasustamise kriteeriumid kodakondsusetusele (ümberasustamist kasutatakse rohkem pagulaste puhul), kutsus UNHCR-i täitevkomitee riike üles laiendama oma kriteeriume kodakondsuseta isikutele. Oma järelduses nr 95 (2003) *kutsus*

täitevkomitee riike üles „tegema UNHCR-iga koostööd kodakondsusetuse juhtumite lahendamise meetodite osas ja kaaluma võimalust pakkuda kohta ümberasustamiseks, kui kodakondsuseta isiku olukorda ei saa lahendada praeguses asukohariigis või mõnes muus varasemas elukohariigis ja see on püsivalt ebakindel ...“

UNHCR pakub riikidele nõu ja abi nii kodakondsuseta isikute lõimimisel kui ka ümberasustamisel.

Kodakondsusetuse vähendamine



Enamik lapsi selles istanduse töötajate linnas (*batey's*) on kodakondsuseta ega oma juurdepääsu põhiõigustele. Dominikaani Vabariigi konstitutsioonikohtu 2013. aasta otsuse tagajärjel jäid tuhanded Dominikaani elanikud, kellest enamik pärines Haitilt, ilma oma kodakondsusest.

©UNHCR/Greg Constantine, 2011

Kodakondsusetus võib olla paljude erinevate asjaolude tagajärg. Allpool on kirjeldatud kodakondsusete peapõhjuseid ja selle vältimise praktilisi meetmeid, mida riigid saavad rakendada eriti oma kodakondsuse seaduste analüüsimisel.

Diskrimineerimise või kodakondsusest meelevaldse ilmajätmise põhjused

Diskrimineerimine

Rassilise diskrimineerimise keeld on üks riigi valikuvabaduse peamisi takistusi kodakondsuse andmisel või selle andmisest keeldumisel. Seda põhimõtet peegeldab nii konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta kui ka paljud muud õigusaktid. Oma 1. oktoobril 2004. aastal vastuvõetud mittekodanike diskrimineerimise üldistes soovitusetes märkis ÜRO rassilise diskrimineerimise kaotamise komitee:

„kodakondsuse andmisest keeldumine rassi, nahavärvi, põlvnemise või rahvusliku või etnilise päritolu tõttu rikub riikide kohustust kindlustada mittediskrimineeriv õigus kodakondsusele.“

Samas ei ole isikud mõnikord suutelised omandama teatud riigi kodakondsust, ehkki neil on selle riigiga tugevad sidemed, mis oleksid teiste isikute puhul piisavad, et anda neile kodakondsus. Enamik kodakondsuseta isikuid maailmas kuulub rahvus-, usu- või keelevähemusse. Diskrimineerimine rassi, nahavärvi, rahvuse, usu, soo, poliitiliste veendumuste või muude tegurite tõttu võib olla varjatud või loodud tahtmatult seadustega või nende kohaldamisega. Seadus loetakse diskrimineerivaks, kui see sisaldab eelarvamusi või kui selle kohaldamine põhjustab diskrimineerimist.

Selle probleemi ennetamiseks:

- Veenduge, et põhiseaduses ja kodakondsust käsitlevates seadustes on sätestatud mittediskrimineerimine kodakondsuse küsimuses ja kontrollilise haldus- ja kohtuotsuste kaudu, et seda põhimõtet ka tegelikkuses järgitakse.
- Riigid on kohustatud nii ise kui ka koostöös teiste riikidega võtma tarvitusele kõik asjaomased meetmed tagamaks, et igal lapsel oleks sündides kodakondsus. Seetõttu on rahvusvahelise õiguse kohaselt võrdne õigus kodakondsusele nii lastel, kes on sündinud abielus vanematel, lastel, kes on sündinud väljaspool abielu kui ka lastel, kelle vanemad on laste sünni ajal kodakondsuseta isikud.
- CEDAW annab naistele meestega võrdsed õigused kodakondsuse omandamisel, muutmisel või säilitamisel. Nendes konventsioonides toodud põhimõtete kohaselt ei tohiks mehe kodakondsus automaatselt muuta naise kodakondsust, jätta ta kodakondsuseta ega kohustada teda võtma mehe kodakondsust.

Kodakondsuse äravõtmine või selle andmisest keeldumine

Inimõiguste ülddeklaratsioon sätestab, et kellelki ei saa tema kodakondust meelevaldselt ära võtta. 1961. aasta konventsiooniga ja kodakondsuse Euroopa konventsiooniga piiratakse rangelt riikide võimalusi algatada kodakondsuse äravõtmine. Iga sellise juhtumiga peavad kaasnema täielikud menetlusgarantiid ja selle tagajärg ei tohi olla kodakondsusetus.

Kodakondsusest ilmajätmine on olukord, kus riik võtab isikult või kodanike rühmalt ära nende kodakondsuse, tavaliselt riigipoolse diskrimineerimise tulemusena. Paljud kodakondsuseta isikud maailmas on meelevaldselt oma kodakondsusest ilma jäetud.

Nende probleemide vältimiseks:

- Rahvusvahelise õiguse põhimõtte ütleb, et mitte kellelki ei tohi kodakondsust ära võtta, kui selle tagajärg on kodakondsusetus.
- 1961. aasta konventsioon toob sellesse põhimõttesse järgmised erandid:
 - eksitamise või pettuse teel omandatud kodakondsus;
 - kodakondsuse kaotamine välismaale elama asumisel (vt eespool);
 - teod, millega rikutakse oma lojaalsuskohustust, eirates osalisriigi selgesõnalist keeldu osutada teeneid teisele riigile või käitudes viisil, mis tõsiselt kahjustab riigi huve (ainult juhul, kui need olid konventsiooni allakirjutamise ajal seaduses näidatud); või
 - vande andmine või ametliku avalduse tegemine ustavuse kohta teisele riigile või ustavusest keeldumine osalisriigile (ainult juhul, kui need olid 1961. aasta konventsiooni allakirjutamise ajal seaduses näidatud).

1980. aastal jäeti Faili kurdid (peamiselt šia vähemusrahvus, kes elab Iraagi teatud provintsidest) ilma Iraagi kodakondsusest Saddam Husseiniga välja antud dekreedil alusel. Nende varad võõrandati ja paljud neist saadeti välja Iraani, kus nad elasid pagulaslaagrites. 2005. aasta Iraagi põhiseadus ja 2006. aasta Iraagi kodakondsusseadus tühistas varasema dekreedil, mis oli Faili kurdid kodakondsusest ilma jätnud, märkides, et kõik isikud, kelle Iraagi kodakondsus oli varasema valitsuse poolt ära võetud, saavad selle ennistada. Selles ajast on peaaegu 100 000 isikut oma Iraagi kodakondsuse taastanud.

1961. aasta konventsiooni osalisriik võib võtta isikult ära tema kodakondsuse ülaltoodud põhjustel ainult juhul, kui see on konventsiooni allakirjutamise, ratifitseerimise või sellega ühinemise ajal konkreetselt sätestatud ja kui see vastab seadusele ja sellega kaasnevad täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada õiglaselt ära kuulatud. Osalisriik ei või ühelki isikult ega isikute rühmalt ära võtta kodakondsust rassilistel, rahvuslikel, usulistel ega poliitilistel alustel.

- Kodakondsuse Euroopa konventsioon piirab veelgi riikide võimalust jätta isik ilma oma kodakondsusest, kui selle tagajärg on kodakondsusetus. Kodakondsuse Euroopa Konventsiooni kohaselt on kodakondsuse äravõtmine õigustatud ainult juhul, kui kodakondsus omandati

pettuse või valeinformatsiooni abil. Samas, kui kodakondsusest ilmajätmine ei põhjusta kodakondsusetust, võib riik oma kodanikult kodakondsuse ära võtta alltoodud põhjustel:

- teise kodakondsuse vabatahtlik omandamine;
- vabatahtlik teenimine võõrvägedes;
- riigi olulisi huve tõsiselt kahjustav käitumine;
- püsiva sideme puudumine riigi ja kodaniku vahel, kes elab alaliselt välismaal;
- riigisiseses seadusandluses toodud eeltingimused, mis viivad automaatse kodakondsuse omandamiseni riigis, ei ole täidetud (kehtib ainult rahvusvähemuste suhtes); või
- lapsendatud laps omandab või omab ühe või mõlema lapsendava vanema võõrkodakondsust.

1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni peamised sätted

Kodakondsuse andmine (artiklid 1, 2, 3 ja 4)

Kodakondsus antakse isikule, kes oleks muidu kodakondsuseta ja kellel on antud riigiga sünni- või põlvnemisjärgne toimiv side. Kodakondsus antakse:

- sünnijärgselt, seaduse alusel – selle riigi territooriumil sündinud isikule;
- seaduse alusel – teatud vanusest isikule, kes on sündinud antud riigi territooriumil, tingimustel, mis on ette nähtud riigi õiguses;
- taotluse alusel – riigi territooriumil sündinud isikule (taotluse suhtes võidakse kehtestada üht või mitut järgmist tingimust: määratud ajavahemik, mille jooksul saab taotluse esitada, konkreetsed elukoha nõuded; ettenähtud iseloomuga kriminaalkaristuse puudumine ja/või antud isik on alati olnud kodakondsusetu);
- sünnijärgselt – selle riigi territooriumil registreeritud abielust sündinud lapsele, kelle emal on selle riigi kodakondsus;
- põlvnemisjärgselt – isikule, kes vanusest või elukohast tingitud piirangute tõttu ei saa omandada selle osalisriigi kodakondsust, mille territooriumil ta sündis (taotluse suhtes võidakse kehtestada üks või mitu järgmist tingimust: taotluse esitamise ajavahemik, elukoht ja/või asjaolu, et asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu);
- osalisriigi territooriumilt leitud leidlastele;
- sünnijärgselt, seaduse alusel – mujal sündinud isikule, kui ühel lapsevanemal oli sünni ajal osalisriigi kodakondsus; ja
- riigi õiguses ettenähtud taotluse alusel – isikule, kes sündis mujal, kui ühel lapsevanemal oli sünni hetkel osalisriigi kodakondsus (taotluse suhtes võidakse kehtestada üht või mitut järgmist tingimust: taotluse esitamise ajavahemik, konkreetsed elukoha nõuded, isikut ei ole karistatud riigi julgeoleku vastu toime pandud kuriteo eest, ja/või asjaolu, et antud isik on alati olnud kodakondsusetu).

Kodakondsuse kaotamine või sellest loobumine (artiklid 5, 6, ja 7)

Kodakondsuse kaotamise või sellest loobumise korral peaks olema nõutav teise kodakondsuse omamine või omandamine. Erandiks võivad olla naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikud, kes vaatamata nende teavitamisele formaalsustest ja ajalistest piirangutest elavad välismaal teatud arv aastaid ja ei väljenda huvi kodakondsuse säilitamise vastu. Antud juhul on naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik inimene, kes on saanud kodakondsuse selle taotlemise tulemusena asjaomaselt osalisriigilt ja see osalisriik oleks võinud taotluse tagasi lükata. Kodakondsuse kaotamine võib toimuda ainult vastavalt seadusele ja sellega peavad kaasnema täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada kohtu või muu sõltumatu organi ees õiglaselt ära kuulatud.

Kodakondsuse äravõtmise kohta (artiklid 8 ja 9)

Mitte kelleltki ei tohi kodakondsust ära võtta, kui selle tagajärg on kodakondsusetus, v.a kui:

- kodakondsus on omandatud valeandmete esitamise või pettuse teel;
- isik on toime pannud tegusid, millega rikutakse oma lojaalsuskohustust, eirates osalisriigi selgesõnalist keeldu või käitudes viisil, mis tõsiselt kahjustab riigi olulisi huve;
- isik on andnud vande või teinud ametliku avalduse ustavuse kohta teisele riigile või keeldunud ustavusest osalisriigile; või
- naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik on kaotanud toimiva sideme osalisriigiga ja vaatamata teavitamisele ei väljenda oma kavatsust see kodakondsus säilitada.

Osalisriik võib võtta isikult tema kodakondsuse eelnevatel alustel ainult juhul, kui see on konkreetselt väljendatud allakirjutamise, ratifitseerimise või sellega ühinemise ajal ja kui see vastab seadusele ja sellega kaasnevad täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada õiglaselt ära kuulatud. Osalisriik ei või üheltki isikult ega isikute rühmalt ära võtta kodakondsust rassilistel, rahvuslikel, usulistel ega poliitilistel alustel.

Territooriumi üleandmise kohta (artikkel 10)

Lepingud peavad tagama, et kodakondsusetus ei oleks territooriumi üleandmise tagajärg.

Kui sellist lepingut alla ei kirjutata, siis on asjaomased osalisriigid kohustatud andma kodakondsuse isikutele, kes vastasel juhul muutuksid territooriumi üleandmisel või omandamisel kodakondsusetuks.

Rahvusvahelise organi kohta (artikkel 11)

Konventsioonis kutsutakse üles looma ÜRO juurde organ, kelle poole konventsiooni kohaldamist taotlev isik võib pöörduda taotluse läbivaatamiseks ja abi saamiseks seoses taotluse esitamisega pädevatele asutustele. Peaassamblee on palunud seda ülesannet täita UNHCR-il.

Vaidluste lahendamise kohta (artikkel 14)

Konventsiooni tõlgendamisest või kohaldamisest tulenevad vaidlused, mida osalisriigid ei suuda lahendada muul viisil, esitatakse ühe vaidlusosalise nõudmisel lahendamiseks Rahvusvahelisele Kohtule.

Lõppakt

Lõppaktis soovitatakse, et *de facto* kodakondsuseta isikuid tuleks võimaluse piires kohelda nagu *de jure* kodakondsuseta isikuid, et võimaldada neil omandada kodakondsus.

Tehnilised põhjused

Vastuolud seadustes

Probleemid võivad tekkida siis, kui ühe riigi kodakondsusõigus on vastuolus teise riigi õigusega, mis ei lase isikul omandada kummagi riigi kodakondsust. Mõlema riigi õigusaktid võivad olla nõuetekohaselt koostatud, kuid probleemid tekivad siis, kui neid kohaldatakse üheskoos. Näiteks on inimene sündinud riigis A, mis annab kodakondsuse ainult oma kodanike järeltulijatele (*jus sanguinis*), kuid tema vanemad on riigi B kodanikud. Riik B aga annab kodakondsuse ainult sünnijärgselt (*jus soli*) ja selle kodakondsusõiguse alusel ei saa kodanikule välisriigis sündinud lapsed kodakondsust kõikidel juhtudel. Seega jääb isik kodakondsuseta.

Nende probleemide vältimiseks:

- Nagu märgitud 1930. aasta Haagi konventsioonis, määrab iga riik oma seaduse alusel kindlaks, kes on tema kodanikud. Seda õigust peavad tunnistama ka teised riigid ja see peab olema kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonide, rahvusvahelise tava ja kodakondsuse küsimustes kohaldatavate õiguspõhimõtetega. Seetõttu peavad riigid kodakondsust puudutavate seaduste vastuolude lahendamiseks tundma teiste riikide kodakondsust käsitlevaid õigusakte ja mõistma nende praktilist kohaldamist. UNHCR-i kogumik kodakondsust puudutavatest seadustest asub aadressil <http://www.refworld.org/statelessness.html>.
- 1961. aasta konventsioon näeb ette, et kodakondsus antakse:
 - sünnijärgselt, seaduse alusel – selle riigi territooriumil sündinud isikule;
 - seaduse alusel – teatud vanusest isikule, kes on sündinud antud riigi territooriumil, tingimustel, mis on ette nähtud riigi õiguses;
 - taotluse alusel – riigi territooriumil sündinud isikule (taotluse suhtes võidakse kehtestada üht või mitut järgmist tingimust: määratud ajavahemik, mille jooksul saab taotluse esitada, konkreetse elukoha nõuded; ettenähtud iseloomuga kriminaalkaristuse puudumine ja/või antud isik on alati olnud kodakondsusetu);

- põlvnemisjärgselt – isikule, kes vanusest või elukohast tingitud piirangute tõttu ei saa omandada selle osalisriigi kodakondsust, mille territooriumil ta sündis (taotluse suhtes võidakse kehtestada üks või mitu järgmist tingimust: määratud ajavahemik, mille jooksul saab taotluse esitada, konkreetseid elukoha nõudeid ja/või antud isik on alati olnud kodakondsusetu);
 - osalisriigi territooriumilt leitud leidlastele;
 - sünnijärgselt, seaduse alusel – mujal sündinud isikule, kui ühel lapsevanemal oli sünni ajal osalisriigi kodakondsus; ja
 - riigi õiguses ettenähtud taotluse alusel – isikule, kes sündis mujal, kui ühel lapsevanemal oli sünni hetkel osalisriigi kodakondsus (taotluse suhtes võidakse kehtestada üht või mitut järgmist tingimust: taotluse esitamise ajavahemik, konkreetseid elukoha nõuded, isikut ei ole karistatud riigi julgeoleku vastu toime pandud kuriteo eest, ja/või asjaolu, et antud isik on alati olnud kodakondsusetu).
- Riigid kasutavad riigi esialgse kodanikkonna määratlemiseks ja kodakondsuse andmiseks sünni hetkel oma kodakondsusseadustes mõisteid *jus soli* ja *jus sanguinis*. Need riigid, kes ei luba topeltkodakondsust, peaksid tagama, et teatud vanuses on isikul või tema vanematel võimalus valida, millist kodakondsust soovitakse saada.

Vastuolud seadustes seoses kodakondsusest loobumisega

Mõne riigi kodakondsusseadused lubavad isikutel loobuda oma kodakondsusest ilma, et nad oleksid eelnevalt omandanud teise riigi kodakondsust või saanud kinnituse, et nad selle omandavad. See põhjustab sageli kodakondsusetust. Seaduste vastuolu võib tekkida, kui on tegemist kahe riigiga, millest üks võimaldab loobuda kodakondsusest tingimusel, et isik on enne omandanud teise kodakondsuse, ja teine riik ei anna kodakondsust enne, kui isik on oma esialgselt kodakondsusest loobunud. Mõnikord võidakse isikult nõuda, et ta loobuks kehtivast kodakondsusest enne, kui ta taotleb uut kodakondsust riigis, kus ta elab, jättes ta kodakondsuseta isikuks kuni uue kodakondsuse andmiseni.

Selle probleemi ennetamiseks:

- 1961. aasta konventsiooni kohaselt peab kodakondsuse kaotamisele või sellest loobumisele eelnema teise kodakondsuse omandamine või kinnitus selle omandamise kohta.
- Kodakondsusõiguses tuleks ette näha, et ükski kodanik ei saa loobuda oma kodakondsusest ilma, et ta oleks enne omandanud teise kodakondsuse või saanud asjaomastelt ametivõimudelt ametliku ja kirjaliku kinnituse selle kohta, et talle omistatakse teine kodakondsus.
- 1961. aasta konventsioon lubab erandi, mille kohaselt kodakondsuse kaotamine võib toimuda isegi juhul, kui selle tagajärg on kodakondsusetus, näiteks naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikute puhul, kes vaatamata nende teavitamisele formaalsustest ja ajalistest piirangutest elavad välismaal teatud arv aastaid ja ei väljenda huvi kodakondsuse säilitamise vastu. Antud juhul on

naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik inimene, kes on saanud kodakondsuse selle taotlemise tulemusena asjaomaselt osalisriigilt ja see osalisriik oleks võinud taotluse tagasi lükata. Kodakondsuse kaotamine võib toimuda ainult vastavalt seadusele ja sellega peavad kaasnema täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada kohtu või muu sõltumatu organi ees õiglaselt ära kuulatud.

- Mõned riigid on võtnud vastu õigusaktid, mis võimaldavad kodakondsuse taastamist, kui isik on selle kaotanud või ei ole omandanud teist kodakondsust.
- Riigid, mis ei luba topelt- või mitmekordset kodakondsust, peavad oma seadusandluses tagama, et kodakondsuse omandamise või säilitamise eeltingimusena teisest kodakondsusest loobumise nõue tühistatakse, kui selline kodakondsusest loobumine ei ole võimalik. Näiteks ei tohiks pagulastelt nõuda, et nad peavad oma kodakondsusest loobumiseks pöörduma tagasi oma kodumaale või võtma ühendust oma päritoluriigi ametivõimudega.

Hea tava näited: Vene Föderatsioon

Endise Nõukogude Liidu lagunemine tõi kaasa miljonid kodakondsuseta isikud.

Uues iseseisvas Venemaa Föderatsioonis kehtestati 1991. aasta kodakondsusseaduses tähtajad, mille jooksul Venemaa Föderatsiooni territooriumil alaliselt elavad isikud

said omandada Venemaa kodakondsuse. Nende eeskirjade kohaselt ei olnud isikutel, kes ei suutnud tõestada oma alalise elaniku seisundit Venemaa Föderatsioonis, õigust taotleda Venemaa kodakondsust.

1990date lõpul ei olnud paljud endised Nõukogude Liidu kodanikud Venemaa Föderatsioonis teinud midagi, et oma kodakondsusseisundit reguleerida kas Venemaal või muudes riikides, millega neil sidemed olid. Mõned olid automaatselt muutunud teiste, äsja iseseisvunud riikide kodanikeks, vahel ka ise seda teadmata, samas kui teised jäid kodakondsuseta, sest nende isiklikud asjaolud olid sellised, et nad ei kvalifitseerunud kodanikuks mitte kusagil.

Teades, et paljud endise Nõukogude Liidu kodanikud jäid Venemaa Föderatsioonis reguleerimata seisundisse, algatas Venemaa Föderatsioon 1991. aasta

kodakondsusseaduse reformid. Venemaa Föderatsiooni uus kodakondsusseadus jõustus 1. juulil 2002 (2002. aasta kodakondsusseadus) ja selle täiendavad muudatused, mis lihtsustasid Venemaa Föderatsioonis alaliselt elavatel endiste Nõukogude Liidu kodanikel Venemaa Föderatsiooni kodakondsuse saamist, võeti vastu aastal 2003.

Peamine säte, mis vähendas kodakondsusetust, puudutas ajutist meedet, mis lihtsustas endiste Nõukogude Liidu kodanikel Venemaa kodakondsuse saamist naturalisatsiooni korras ajutise või alalise elamisloa alusel. Selle menetlusega loobuti nõuetest, mida Venemaa Föderatsiooni territooriumil elavatel endistel määratlemata kodakondsusega NSVL-i kodanikel oli kõige raskem

täita, nimelt viieaastase katkematu elamise, isemajandamise ja vene keele valdamise tõestamist. Taotlejad vabastati ka naturalisatsioonitasude maksimisest. Selle kuue aasta jooksul, mil kord kehtis, omandas Venemaa kodakondsuse naturalisatsiooni korras kokku 2 679 225 isikut, kellest 575 044 olid kodakondsuseta isikud. See on üks kõige edukamaid näiteid kodakondsusetuse vähendamise kohta viimasel kümnendil.

Selle reformi järgselt võttis Venemaa valitsus 2012. aastal vastu täiendavaid muudatusi, et naturalisatsiooni korras lihtsustada nende isikute kodakondsuse saamist, kes vaatamata varasematele reformidele olid endiselt kodakondsuseta. Need muudatused kõrvaldasid nõude, et taotlejad peavad esitama elukoha registreerimise tõendi. Lisaks laiendasid 2012. aasta muudatused lihtsustatud naturalisatsiooni korda endistele NSVL-i kodanikele, kes said Venemaa Föderatsiooni passi, mis oli varasemalt neilt ära võetud seetõttu, et otsustati, et passid olid väljastatud haldusvea tõttu.

Seadused ja tavad, mis mõjutavad iseäranis lapsi

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti (ICCPR) ja lapse õiguste konventsiooni (CRC) kohaselt peavad lapse sünniriigi ametiasutused kõik lapsed viivatamatult pärast nende sündi registreerima, sõltumata nende sünnikohast ja vanemate seisundist. Igal lapsel on õigus kodakondsusele. Lapse kodakondsus määratakse kindlaks asjaomaste riikide seadustega ja kõik riigid nõuavad selgitust, kus ja kellele laps sündis. Ilma

sündi tõendava dokumendita, st ilma tunnustatud sünnitunnistusega, on lapsel keeruline oma isikut tõendada (sh seda, kus ta sündis või kes on tema vanemad) ja seega kodakondsust omandada.

Selle probleemi ennetamiseks:

- Riigid peaksid leidma vajalikke vahendeid asjaomastele kohalikele haldusametustele sündide süstemaatilise registreerimise tagamiseks vastavalt lapse õiguste konventsiooni artiklile 7 ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti artiklile 24. Vajaduse korral peaks nõudma rahvusvahelise üldsuse abi, eriti läbi UNICEF-i.
- Sündide registreerimisel peaksid riigid tuvastama vaidlustatud kodakondsuse juhtumid ja andma lapsele kodakondsuse, kui ta vastasel juhul oleks kodakondsuseta. Vastavad 1961. aasta konventsiooni sätted tuleks viia riikide õigusesse. Need sätted tuleks viia riigisisese seadusandlusesse ka juhul, kui riik ei ole 1961. aasta konventsiooniga ühinenud.
- Eriti peaksid riigid nägema ette kodakondsuse omandamise nende territooriumil sündinud laste puhul, kes vastasel juhul jääksid kodakondsuseta. See väldiks kodakondsusetust juhtudel, kus laps ei saa omandada kodakondsust näiteks siis, kui tema vanemad on välisriigi kodanikud.

Paljudes riikides ei lubata naistel kanda oma kodakondsust üle oma lastele. Selle tagajärg võib olla kodakondsusetus, kui isa on kas kodakondsuseta, teadmata või ei suuda oma kodakondsust lapsele üle kanda.

Selle probleemi ennetamiseks:

- Kooskõlas 1957. aasta abielus naiste kodakondsuse konventsiooniga ja naiste diskrimineerimise kõikide vormide kaotamise konventsiooniga (CEDAW) peavad naistel olema meestega võrdsed õigused oma laste kodakondsuse küsimustes. Nende põhimõtete kohaldamine riikide seadustes aitab vältida nii naiste diskrimineerimist kui ka võimalust, et lapsed jäävad kodakondsuseta.
- Riigid peaksid oma kodakondsusseadustesse sisse viima sätted mittediskrimineerimise kohta soolisel alusel.

Keenias võeti 2010. aastal vastu uus põhiseadus, mis tõi kaasa õigusliku reformi paljudes valdkondades, sh kodakondsusküsimuses. Uus põhiseadus ja kodakondsuse ja rände seadus hõlmab mitmeid olulisi kaitsemeetmeid kodakondsusetuse vastu, sh sättet anda kodakondsus leidlastele. See näeb ette meeste ja naiste võrdsuse kõikides kodakondsusküsimustes.

Orvuks jäänud ja mahajäetud lastel ei ole sageli kindlat kodakondsust. Ka väljaspool abielu sündinud lastel võib olla takistusi kodakondsuse omandamisel.

Nende probleemide vältimiseks:

- Riigi territooriumil leitud leidlastele tuleks anda selle riigi kodakondsus. See põhimõte on toodud ära paljude riikide kodakondsusõiguses ja rahvusvahelistes kodakondsust käsitlevates õigusaktides, sh 1961. aasta konventsioonis.
- Kohaldada inimõigusi puudutavates lepetes sisalduvaid põhimõtteid, mille kohaselt riigid ei tohiks teha vahet seaduslikult ja ebaseaduslikult sündinud laste vahel (rahvusvaheline õigus võib mõnel juhul lubada erinevusi kohtlemises).
- Lapse kodakondsuse määramisel peab alati lähtuma lapse parimatest huvidest.

Mõnede riikide lapsendamistavad põhjustavad kodakondsusetust, kui näiteks laps ei saa omandada teda lapsendanud vanemate kodakondsust.

Nende probleemide vältimiseks:

- Riigid peaksid oma seadusandlusesse sisse viima sätted, millega tagatakse, et välismaal rahvusvahelise õigusega kooskõlas toimunud lapsendamist tunnistatakse riigisiseses õiguses. 1967. aasta Euroopa konventsioon laste lapsendamise kohta kutsub riike üles andma lapsendatud lastele selle riigi kodakondsus.

Haldustavad

Kodakondsuse omandamise, taastamise, äravõtmise ja kaotamisega on seotud suur hulk haldus- ja menetlusküsimusi. Isegi siis, kui isikul on õigus kodakondsust taotleda, võivad tema kodakondsuse taotlemist takistada ülemäära kõrged haldustasud, ebareaalselt lühikesed tähtajad ja/või suutmatus esitada vajalikke dokumente, sest need on eelmise kodakondsusriigi käsutuses. Sarnased tõkked võivad takistada isikutel, kes on automaatselt riigi kodakondsuse omandanud, saada isikut tõendavaid dokumente, nagu

ID-kaart, kodakondsustunnistus või pass, mis tõendaksid nende kodakondsust.

Selle probleemi ennetamiseks:

- Kodakondsuse omandamise, säilitamise, sellest loobumise, taastamise või tõendamise taotlusi tuleks menetleda mõistliku aja jooksul. Menetlus peaks olema võimalikult lihtne ja hästi avalikustatud.
- Automaatse kodakondsuse omandamise (*ex lege*) või sellest loobumise registreerimisel, sealhulgas riigi õigusjärgluse alusel riigis alaliselt elavate isikute osas, ei tohiks nõuda kirjalikke tõendeid, ehkki üldiselt soovitatakse riikidel hoida kõikide kodakondsuse küsimuses langetatud otsuste kohta alles kirjalikke andmeid.
- Kodakondsuse omandamise, säilitamise, sellest loobumise, taastamise või tunnustamise või õiguslike analüüside eest tasumisele kuuluvad tasumäärad, nagu ka nõutavad dokumendid, peaksid olema mõistlikud.

Seadused ja tavad, mis mõjutavad iseäranis naisi

Mõned riigid muudavad automaatselt naise kodakondsust, kui ta abiellub mittekodanikuga. Kui naine ei saa automaatselt oma abikaasa kodakondsust või kui viimasel seda ei ole, võib naine muutuda kodakondsusetuks.

Naine võib muutuda kodakondsusetuks ka siis, kui ta on saanud oma abikaasa kodakondsuse, abielu lahutatakse ja ta kaotab abiellumisega omandatud kodakondsuse, kuid tema esialgset kodakondsust ei taastata automaatselt.

Nende probleemide vältimiseks:

- CEDAW annab naistele meestega võrdsed õigused kodakondsuse omandamisel, muutmisel või säilitamisel. Konventsioonis toodud põhimõtete kohaselt ei tohiks mehe kodakondsus automaatselt muuta naise kodakondsust, jätta ta kodakondsuseta ega kohustada teda võtma mehe kodakondsust.
- Riigid, kus naistel ei ole meestega võrdsed õigusi ja kus nad võivad automaatselt kaotada abiellumisel oma kodakondsuse või kus nad peavad abiellumisel loobuma oma eelmisest kodakondsusest, peaksid kehtestama oma kodakondsusõiguses sätteid, mis võimaldavad abielu lahutamisel naisel automaatselt omandada oma eelmine kodakondsus, esitades selleks lihtsa taotluse.

Kodakondsuse automaatne kaotamine

Mõned riigid võtavad kodakondsuse automaatselt ära isikult, kes asub elama välisriiki või juba elab seal alaliselt. Selline kodakondsuse äravõtmine võib toimuda juba mõned kuud pärast isiku lahkumist riigist ja on sageli seotud puudustega haldustavades, mille kohaselt kõnealust kodanikku ei teavitata ohust kaotada oma kodakondsus, kui ta ei registreeri end regulaarselt riigi vastavates ametiasutustes. Ent isegi see võib olla ebapiisav garanteerimaks, et kodakondsust ära ei võeta, kui isik on naturalisatsiooni teel kodakondsuse saanud kodanik, st ei ole saanud kodakondsust põlvnemise kaudu. Kodakondsusetus on sageli selliste haldustavade otsene tulemus.

Selle probleemi ennetamiseks:

- 1961. aasta konventsiooni artikli 7 lõikes 3 sätestatakse, et isik ei kaota oma kodakondsust ega muutu kodakondsusetuks riigist lahkumise, välisriiki elamaasumise, registreerimata jätmise tõttu ega muul samalaadisel põhjusel. 1961. aasta konventsioonis on toodud sellele põhimõttele erand, mis puudutab naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikut, kes elab välisriigis rohkem kui seitse järjestikust aastat. Sellised isikud peavad pädevale asutusele teatama oma soovist kodakondsus säilitada, näiteks oma passi uuendamise kaudu. Seega peavad riigid naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikuid teavitama selles poliitikast nii oma riigis kui ka oma konsulaartenistuste kaudu välismaal.
- Hilisemad lepped, nagu kodakondsuse Euroopa konventsioon, ei luba riikidel jätta isikut ilma tema kodakondsusest seetõttu, et ta alaliselt elab välismaal, kui asjaomane isik jääks selle tagajärjel kodakondsusetuks.

Riigi õigusjärglusega seotud põhjused

Territooriumi või suveräänsuse üleminek

Territooriumi või suveräänsuse üleminek on põhjustanud kodakondsusetust juba ammu, ehkki seda küsimust on konkreetsetes rahvusvahelistes õigusaktides ja põhimõtetes ainult osaliselt käsitletud.

Muutused riikide õiguses ja haldustavades on vältimatud, kui on tegemist suurte territoriaalsete või suveräänsuse muutustega, nt riigi iseseisvumine koloniaalvõimu alt, riigi lagunemine, kui selle asemele tekib uus riik või riigid

või kui uuest riigist eraldub mõni riigi osa, et moodustada uus riik. Ükskõik milline neist sündmustest võib viia uue kodakondsusseaduse, -määruse ja/või halduskorra kehtestamiseni. Selle tagajärjel võivad isikud muutuda kodakondsusetuks, kui nad ei saa omandada kodakondsust uue seadusandluse/määruste alusel või kui keeldutakse neile kodakondsuse andmisest seoses varasemalt kohaldatud seaduste ja tavade uue tõlgendamisega.

Nende probleemide vältimiseks:

- 1961. aasta konventsiooni artiklis 10 sätestatakse, et kõik osalisriigid peavad tagama, et territooriumi üleandmise tulemusena ei muutu ükski isik kodakondsusetuks. Osalisriigid peaksid sõlmima kahe- või mitmepoolsed lepingud, mille sätetes nähakse ette, et sellise territooriumi üleandmine ei põhjusta kodakondsusetust. Sellise lepingu puudumisel peaksid asjaomased riigid andma kodakondsuse isikutele, kes muidu muutuksid kodakondsusetuks.
- Praktikas on rahvad üldiselt oma territooriumiga seotud. Samas pakuvad mõned rahvusvahelised kokkulepped, põhiseaduse sätted ja riikide seadusandlus võimaluse valida õigusjärgse riikide kodakondsuse.
- Õigusjärgsed riigid võivad samuti kehtestada sätteid, mis keskenduvad sellele, kuidas riikide lagunemine või jaotamine võib kodakondsust

mõjutada.

- Reageerides vajadusele ühtlustada ja koostada rahvusvaheline kodakondsust puudutav õigus riikide õigusjärgluse korral, valmistas ÜRO rahvusvahelise õiguse komisjon (ILC) selles küsimuses ette artiklid, mis on toodud ÜRO Peaassamblee 2001. aasta resolutsiooni 55/153 lisas. Artiklid sätestavad, et
 - kõik asjaomased riigid peaksid rakendama nõuetekohaseid meetmeid, mis tagavad, et riikide õigusjärgluse jõustumise kuupäeval õiguseelneja riigi kodanikuks olnud isikud ei muutu õigusjärgluse tõttu kodakondsusetuks;
 - isik, kelle alaline elukoht oli õigusjärglusega hõlmatud territooriumil, eeldatakse omandavat õigusjärglase riigi kodakondsuse õigusjärgluse jõustumise kuupäeval;
 - õigusjärglane riik ei tohiks anda oma kodakondsust isikutele, kelle alaline elukoht oli vastu nende tahtmist teises riigis, v.a juhul, kui vastasel juhul muutuksid nad kodakondsuseta isikuks;
 - asjaomased riigid peaksid alati arvestama asjaomaste isikute soovi, kui nendel isikul on õigus omandada kahe või enama riigi kodakondsus. Iga asjaomane riik annab isikutele, kellel on temaga nõuetekohased sidemed ja kes vastasel juhul muutuksid kodakondsuseta isikuteks, õiguse valida selle riigi kodakondsus; ja
 - asjaomased riigid ei keela asjaomasele isikule õigust säilitada või omandada kodakondsus ega diskrimineeri teda ükskõik mis põhjusel kodakondsuse valiku tegemisel.
- Kodakondsuse Euroopa konventsioon ja 2006. aasta Euroopa Nõukogu konventsioon riigi õigusjärglusega seotud kodakondsusetuse vältimise kohta hõlmavad 1961. aasta konventsiooni sätteid ja mitmeid rahvusvahelise õiguse komisjoni artiklites toodud põhimõtteid. Kodakondsuse Euroopa konventsioon pühendab terve peatüki riigi õigusjärglusele ja kodakondsusele, tuues esile neli peamist põhimõtet:
 - side asjaomase isiku ja riigi vahel;
 - asjaomase isiku alaline elukoht riigi õigusjärgluse muutumise hetkel;
 - asjaomase isiku soov;
 - asjaomase isiku territoriaalne päritolu.

Lisaks sellele sätestab kodakondsuse Euroopa konventsioon, et õiguseelneja riigi mittekodanikul, kes elab alaliselt territooriumil, millele laieneb õigusjärglase riigi suveräniteet, ja kes ei ole saanud õigusjärglase riigi kodakondust, on õigus jääda sellesse riiki ja kasutada samasuguseid sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi, nagu on kodanikul.

- Riigi õigusjärglusega seotud kodakondsusetuse vältimise konventsiooni artiklis 8 on toodud riigi õigusjärglusega seotud kodakondsuse tõendamisnõuded:

„Õigusjärglane riik ei nõua oma kodakondsuse andmisel tavapäraste tõendamisnõuete täitmist isikult, kes muutus või muutuks kodakondsusetuks riigi õigusjärgluse tõttu ja

kellelt ei saa oodata tavanõuete täitmist.

Õigusjärglane riik ei nõua enne oma kodakondsuse andmist, et isik, kes elas alaliselt tema territooriumil riigi õigusjärgluse ülemineku hetkel ja kes muutus või oleks riigi õigusjärgluse tulemusena muutunud kodakondsuseta isikuks, tõendaks, et ta ei ole omandanud mingit muud kodakondsust.”

Artikli 8 esimene lõige käsitleb olukorda, kus isikul on kodakondsuse omandamiseks nõutavate tingimuste täitmiseks võimatu või väga raske täita tavapäraseid tõendamisnõudeid. Mõnedel juhtudel võib inimesel olla võimatu esitada oma põlvnemise kohta täielikku dokumentaalset tõestust, näiteks kui kodanikeregistri arhiiv on hävinenud. Elukoha dokumentaalne tõendamine võib olla võimatu, kui elukohta ei ole registreeritud. See säte hõlmab ka olukordi, kus isik saaks tõendeid esitada, kuid temalt oleks põhjendamatu seda nõuda, näiteks siis, kui tõendi esitamine ohustaks taotleja elu või tervist. Tõendite esitamist raskendavad asjaolud ei ole alati otseselt seotud riigi õigusjärglusega. Need võivad olla sellise sündmuse tagajärjeks, mis leidis aset enne või pärast õigusjärgluse teket, näiteks kui õiguseelneja riik on kodanikeregistri hävitanud või kui teatud rahvastiku rühmadele ei väljastatud vajalikke dokumente. Kõikidel nendel juhtudel piisab õigusjärglase riigi kodakondsuse omandamise nõuete täitmiseks sellest, kui tõend suure tõenäosusega on olemas ja/või kui on olemas sõltumatu tunnistus.

Artikli 8 teist lõiget kohaldatakse ainult olukorras, kui õiguseelneja riiki enam ei eksisteeri ja kõik selle riigi kodanikud on seoses riigi lagunemisega automaatselt kaotanud ka oma kodakondsuse. Kui õigusjärglane riik takistab või vähendab mitmekordse kodakondsuse arvu, võib riik nõuda asjaomaselt isikult tõestust selle kohta, et ta ei ole omandanud teist kodakondsust või et ta on kodakondsuseta. Sellist nõuet on sageli võimatu täita, sest see sõltub teiste riikide koostööst. Kui on oht, et asjaomane isik võib riigi õigusjärgluse tõttu muutuda kodakondsusetuks, ei tohiks õigusjärglane riik nõuda enne talle kodakondsuse andmist tõendit, et tal ei ole teist kodakondsust või et ta on kodakondsuseta isik. See nõue põhineb valitseval seisukohal, et kodakondsusetuse vähendamine peaks olema rahvusvahelise üldsuse peamine mure, samas kui mitmekordse kodakondsuse tunnistamise või selle keelamise üle otsustab iga riik ise.

Need sätted ei takista riigil, kes soovib vähendada oma territooriumil mitmekordse kodakondsusega isikute arvu, teha koostööd teiste riikidega ja vahetada informatsiooni kodakondsuse omandamise ja kaotamise kohta. Mitmekordset kodakondsust saab vähendada ka teise kodakondsuse mittetunnustamisega, mis sätestati juba 1930. aasta Haagi konventsioonis kodakondsuse seaduste vastuolusid puudutavate teatud küsimuste osas ja kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõike 1 punktis a, milles nähakse ette, et kui isik omandab vabatahtlikult muu kodakondsuse, kaotab ta automaatselt varasema kodakondsuse. Riik võib ühtlasi nõuda, et asjaomane isik kinnitaks kirjalikult, et tal ei ole teist kodakondsust ja ta ei kavatse seda taotleda. See võimaldab riigil jätta isik talle antud kodakondsusest ilma juhul, kui hiljem selgub, et isik oli selle kohta andnud valeinformatsiooni.

UNHCR-i roll:



Ehkki see põline korealane, kes tuli Usbekistanist Ukrainasse aastal 1993, on rohkem kui kümme aastat elanud koos ukrainlannast naisega, ei ole ta saanud oma abielu ametlikult registreerida. ©UNHCR/Greg Constantine, 2010

UNHCR on tegeleenud kodakondsusetuse ja kodakondsuseta isikute küsimusega alates oma tegevuse algusest 1950. aastal. Organisatsioonile on antud ÜRO mandaat pagulaste kaitsmiseks ja nende probleemidele lahenduste leidmiseks. Paljud pagulased, keda amet on aastate jooksul abistanud, on ühtlasi olnud kodakondsuseta. Viimase paarikümne aastaga on leitud, et riigi kaitse kaotamise või sellest keeldumise ja kodakondsuse kaotamise või sellest keeldumise vahel valitseb suur sarnasus. Praeguseks on kõikjal saadud aru, et kodakondsuse omamine ja kodakondsusega kaasnevate õiguste tegelik kasutamine aitavad vältida inimeste sunnitud või sunniviisilist ümberasumist. Alates 1995. aastast on ÜRO Peaassamblee ameti volitusi laiendatud, mis nüüd hõlmavad mittepagulastest kodakondsuseta isikutega seotud kohustusi ning kodakondsusetuse laiemat vältimist ja vähendamist. Need otsused on oma ulatuses universaalsed ega piira UNHCR-i tegevusi nendes riikides, mis on kodakondsusetuse konventsioonide osalisriigid.

Kuidas hakkas UNHCR tegelema kodakondsusetuse küsimusega?

Aastatega on UNHCR-i roll kodakondsusetuse vähendamisel ja kodakondsuseta isikute abistamisel kasvanud. UNHCR-i kodakondsusetuse alase tegevuse aluseks on ÜRO Peaassamblee resolutsioonid ja UNHCR-i enda juhtorgani ehk ülemvoliniku programmi täitevkomitee (ExCom) soovitusel. Täitevkomitee koosneb riikide esindajatest

–
2014. aasta jaanuari seisuga on komiteel 87 liikmesriiki, kelle on valinud ÜRO Majandus- ja Sotsiaalkomitee nende poolt ülesnäidatud huvi põhjal lahendada pagulastega seotud probleeme.

1961. aasta konventsiooni artiklis 11 kutsutakse üles looma „organit, kelle poole konventsiooni kohaldamist taotlev isik võib pöörduda taotluse läbivaatamiseks ja abi saamiseks seoses taotluse esitamisega pädevatele asutustele.“ Kui 1961. aasta konventsioon 1975. aastal jõustus, palus ÜRO Peaassamblee seda rolli täita UNHCR-il. 1954. aasta konventsiooniga seoses kutsutakse ÜRO Peaassamblee kinnitatud täitevkomitee 2006. aasta lõppjäreluses nr 106 UNHCR-i üles „andma tehnilisi nõuandeid liitunud riikidele 1954. aasta konventsiooni kohaldamise kohta, et tagada selle sätete järjepidev kohaldamine“.

1995. aastal võttis täitevkomitee vastu põhjaliku kodakondsusetuse suuniste paketi: Järelus kodakondsusetuse vältimise ja vähendamise ning kodakondsuseta isikute kaitse kohta (Järelus nr 78). Täitevkomitee 1995. aasta järelus kodakondsusetuse kohta „julgestab UNHCR-i oma tegevusi kodakondsuseta isikute nimel jätkama“ ja „nõuab UNHCR-ilt 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni ja 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooniga ühinemisele aktiivselt kaasa aitamist“. Täitevkomitee järeluses palutakse UNHCR-il ka „aktiivselt edendada kodakondsusetuse vältimist ja vähendamist informatsiooni levitamise kaudu ja koolitades töötajaid ja valitsusametnikke ning parandada koostööd teiste huvitatud organisatsioonidega“.

1996. aastal võttis ÜRO Peaassamblee vastu resolutsiooni A/RES/50/152, milles kutsuti ka ülemvolinikku üles jätkama tegutsemist kodakondsuseta isikute nimel ning julgustama riike ühinema 1954. ja 1961. aasta konventsioonidega ja neid rakendama.

Resolutsioonis paluti UNHCR-il ka „osutada vajaminevat tehnilist abi ja nõustamisteenuseid kodakondsust käsitleva seadusandluse ettevalmistamisel ja kohaldamisel asjast huvitatud riikides“.

Samas resolutsioonis kutsus Peaassamblee riike üles „võtma kodakondsusetuse vähendamiseks vastu kodakondsust käsitlevaid seadusi, mis oleksid kooskõlas rahvusvahelise õiguse põhimõtetega, eriti meelevaldse kodakondsusetuse äravõtmise takistamisel ja kaotades seadustest sätteid, mis lubavad ära võtta kodakondsust enne teise kodakondsuse omamist või omandamist, samas tunnustades riigi õigust võtta vastu seadusi, mis reguleerivad kodakondsuse omandamist, äravõtmist või kaotamist.“

Kodakondsusetust loeti üheks ümberasumise ja pagulaste tekke peapõhjuseks ka kaitsekavas (*Agenda for Protection*), mille UNHCR-i täitevkomitee kinnitas (järelalus nr 92 [LIII a]) ja mille ÜRO Peaassamblee 2002. aastal vastu võttis.

Tundes muret lubamatult suure arvu kodakondsuseta isikute pärast, kelle juhtumite lahendamine on jäänud paljudeks aastateks venima, kutsus täitevkomitee 2004. aastal UNHCR-i üles tegema aktiivsemat koostööd asjaomaste riikidega nende olukordadele lahenduste leidmisel. 2006. aastal kinnitas ÜRO Peaassamblee täitevkomitee järelalus nr 106 kodakondsusetuse tuvastamise, tõkestamise ja vähendamise ning kodakondsuseta isikute kaitse kohta, mis muu hulgas kinnitab ka UNHCR-i kohustuse:

- teha koostööd valitsustega, et määrata kindlaks kodakondsuseta elanikkonnad ja määratlemata kodakondsusega elanikkonnad;
- anda tehnilist ja tegevusalast tuge riikidele seoses kaitsemeetmete vastuvõtmise ja rakendamisega kodakondsusetuse vastu ja takistada kodakondsusetuse teket, mis tuleneb kodakondsuse diskrimineerivast keelamisest või meelevaldsest äravõtmisest;
- teha koostööd teiste ÜRO asutustega, et nõustada riike kodakondsusetuse vähendamise osas ja eriti pikaleveninud kodakondsusetuse olukordades; ning
- koolitada lepingupartneritest valitsusi nõuetekohaste mehhanismide osas kodakondsuseta isikute tuvastamisel, registreerimisel ja neile kodakondsuseta isiku seisundi omistamisel.

Alates 2006. aastast on ÜRO resolutsioonid rõhutanud UNHCR-i mandaadi nelja aspekti: kodakondsusetuse tuvastamine, tõkestamine ja vähendamine ning kodakondsuseta isikute kaitse.

Mida teeb UNHCR kodakondsusetuse vähendamiseks?

UNHCR aitab valitsustel valmistada ette ja kohaldada riikide õigusakte, koolitab valitsusametnikke ja pakub kodakondsusalaste õigusaktide analüüsi riikidele, kus suur osa rahvastikust on kas kodakondsuseta või määratlemata kodakondsusega. Aastatel 2011-2012 edendas UNHCR kodakondsusseaduste reforme 71 riigis ja pakkus tehnilisi nõuandeid selles osas 41 riigile.

UNHCR teeb koostööd parlamentidega eesmärgiga veenduda, et kodakondsust käsitlevad õigusaktid ei põhjusta ümberasumist ega sisalda sätteid, mis võivad põhjustada

kodakondsusetust. UNHCR-i *Suunised iga lapse kodakondsuse taotlemise õiguse tagamise kohta 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artiklite 1-4 kaudu* annavad selles osas täiendavaid juhiseid.

UNHCR viis läbi esimese ülemaailmse uuringu meetmete kohta, mida ÜRO liikmesriigid olid rakendanud kodakondsusetuse vähendamiseks ja kodakondsuseta isikute kaitsmiseks. Uuringus leiti, et kodakondsusetust võib leida kõikides maailma piirkondades ja et nii riikide kui ka rahvusvahelises õiguses ja poliitikas on tõsisid puudujääke.

UNHCR on toetanud kodakondsuskampaaniaid, milles riigid on võimaldanud kodakondsuseta isikutel kauaaegsete alaliste elanikena omandada selle riigi kodakondsus.

Samuti aitab UNHCR kodakondsuseta isikuid otseselt, rääkides läbi asjaomaste riikidega, püüdes leida lahendusi kodakondsuseta isikute või rühmade jaoks. Organisatsioon kutsub riike üles selgitama välja asjaomaste isikute juriidilise seisundi ja edendab isiku või isikute rühma ja riigi õiguslike sidemete tunnustamist juhtudel, kus asjaomane isik või isikud oleksid vastasel juhul kodakondsuseta.

Seni, kuni nende kodakondsuse seisundi küsimust lahendatakse, on kodakondsuseta isikutel õigus kasutada oma elukohariigis minimaalseid õigusi. UNHCR kutsub üles kohaldama 1954. aasta konventsiooni, mis näeb kodakondsuseta isikutele ette minimaalsed õigused ja kohustused ning aitab riikidel vastavalt vajadustele ja võimalustele kohaldada kodakondsuseta isikutele mõeldud kaitse- ja abiprogramme. UNHCR-i *Käsiraamat kodakondsuseta isikute kaitsest* annab selles osas täiendavaid juhiseid.

Millised teised organisatsioonid aitavad UNHCR-il lahendada kodakondsuseta isikute probleeme?

Põhilised ÜRO agentuurid, kes üheskoos UNHCR-iga püüavad lahendada kodakondsusetuse küsimusi, on ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo, UNICEF ja ÜRO Naiste Arengufond (UN Women). Olukordades, kus on tegemist pikaleveninud kodakondsusetusega, teeb UNHCR mõnikord koostööd Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga (ILO), ÜRO Arenguprogrammiga (UNDP) ja Maailma Toiduprogrammiga (WFP), viies ühiselt ellu eluaseme-, haridus- või sissetuleku tagamisele suunatud programme, et aidata tõrjutud kogukondadel ühiskonda lõimuda.

Lisaks eespool mainitud ÜRO organisatsioonidele teeb UNHCR tihedat koostööd asjaomaste ÜRO lepete alusel kodakondsuse valdkonnas loodud organitega, nagu näiteks Inimõiguste Komitee, Lapse Õiguste Komitee, Rassilise Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee, Naiste Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee, Inimõiguste Nõukogu ja vastavad ÜRO erimenetlused.

UNHCR teeb koostööd selliste regionaalsete organitega, nagu Euroopa Nõukogu, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), Ameerika Riikide Organisatsioon, Aafrika Liit, Araabia Riikide Liiga ja Islami Konverentsi Organisatsioon.

UNHCR osales samuti Euroopa Nõukogu kodakondsuskomitees, kus töötati välja kodakondsuse Euroopa konventsioon ja riigi õigusjärglusega seotud kodakondsusetuse vältimise konventsiooni protokoll eelnõu.

UNHCR-iga teevad tihedat koostööd ka valitsusvälised organisatsioonid, kes tegutsevad

kohepeal, tutvustades UNHCR-i programme ja aidates UNHCR-i tegevust edasi arendada.

UNHCR teeb tihedat koostööd Parlamentidevahelise Liiduga (IPU) eesmärgiga tõsta parlamendiliikmete teadlikkust kodakondsusetust käsitlevatest rahvusvahelistest õigusnormidest ja pöörata nende tähelepanu soovitude ja parima tava varamule, mille abil saab kodakondsusetust tõkestada. Parlamentidevaheline Liit kutsub parlamendiliikmeid üles võtma vastu selliseid riigisiseseid õigusakte, mis aitavad kaotada kodakondsusetust, kindlustades samas õiguse kodakondsusele neile, kes on sellest ilma jäetud, ja aitavad tagada, et topelt- või mitmekordset kodakondsust käsitlevad kokkulepped ei põhjustaks tahtmatult kodakondsusetust.

Hea tava näited: Sri Lanka

Suurem osa töölisest, kes toodavad Sri Lanka maailmakuulsat teed, on pärit Indiast. Need töölised, keda ametlikult tuntakse nime all India päritolu uus-tamilid, kuid tavakeeles kui mägismaa-tamilid, on nende inimeste järeltulijad, kelle Briti valitsus tõi aastatel 1815–1948 oma valitsuse alla kuulunud Tseiloni saarele Indiast. Alates Sri Lanka iseseisumisest 1948. aastal kuni 1984. aastani määrasid nende tööliste õigusliku seisundi erinevad India ja Sri Lanka lepingud. Mõned mägismaa-tamilid said ühe või teise riigi kodakondsuse seaduse või kahepoolsete kokkulepete alusel. Sellest hoolimata ei olnud paljudel neist kodakondsust ega põhiõigusi ning mõnedel ei olnud isegi õigust taotleda Sri Lanka või India kodakondsust.

1982. aastal teavitas India valitsus Sri Lanka valitsust sellest, et India taganeb varasematest mägismaa-tamilid käsitlevatest kokkulepetest, kuna nende kokkulepete rakendusperiood oli läbi. Praktikas tähendas see seda, et ükski kodakondsuseta mägismaa-tamil ei saanud enam taotleda ei India ega Sri Lanka kodakondsust.

Tseiloni Tööliste Kongress, mis oli ühtlasi ametiühing ja poliitiline partei, tegi aastaid lobitööd mägismaa-tamilite õiguste eest. Sellele vastukaaluks koostas Sri Lanka parlament India päritolu isikutele kodakondsuse andmise seaduse eelnõu, mis võeti 2003. aasta oktoobris ühehäälselt vastu. Seadusega antakse automaatselt kodakondsus igale India päritolu isikule, kes:

- on elanud Sri Lankas alaliselt alates 1964. aasta 30. oktoobrist; või
- elab Sri Lankas ja kelle vanem on elanud Sri Lankas alaliselt alates 1964. aasta 30. oktoobrist.

Pärast seaduse vastuvõtmist hakkasid Peakomissariaat, UNHCR ja Tseiloni Tööliste Kongress levitama informatsiooni uue seaduse kohta. Tamili-, inglisi- ja singalikeelne meedia avaldas ajalehtedes artikleid ja tutvustas raadios ja televisioonis uut seadust ja seda, kuidas inimesed saavad kodakondsust taotleda.

Siseministri ja rändeosakonna kontrolleri väljatöötatud haldusmenetluse kord oli lihtne, konkreetne ja õiglane. Kodakondsuseta isikute jaoks töötati välja kaks erinevat menetlust:

- India passi omanikud, kelle pass oli kaotanud kehtivuse pärast India 1982. aasta deklaratsiooni, pidid väljendama oma kavatsust omandada vabatahtlikult Sri Lanka kodakondsus. Seda teeb tavaliselt perekonnapea. Seejärel tuleb sellele kavatsust sisaldavale dokumendile alla kirjutada ka sisserändeasutustel. Pärast kinnituse heakskiitmist antakse kõikidele leibkonnaliikmetele kodakondsus.
- Need, kellel dokumendid puuduvad, ei pea esitama kirjalikku kinnitust, ehkki neid kutsutakse üles kirjutama alla konkreetsele avaldusele, mis muudab isikut tõendavate dokumentide saamise lihtsamaks, kui selle allkirjastavad ka valitsuse ametnikud.

Mõlemad menetlusviisid on tasuta ja kodakondsuse taotlemise aeg ei ole piiratud. 2003. aasta detsembris korraldasid UNHCR ja Tseiloni Töölise Kongress ühepäevase

tööseminari rohkem kui 500 vabatahtliku jaoks, kes seejärel asusid tööle 50 mobiilses keskuses, mis asusid üle kogu teeistanduste piirkonna, kus kodakondsuseta isikud said taotleda kodakondsust. Vabatahtlikud said teadmisi kodakondsusetaise põhifaktide, alates 1948. aastast vastu võetud seaduste ning uue seaduse ja selle kohaldamiskriteeriumide kohta.

Mobiilsed keskused võtsid kodakondsustaotlusi vastu kümne päeva jooksul 2003. aasta detsembris. Kampaaniat rahastas ja jälgis UNHCR, et veenduda, et taotlejad tegid otsuse teadlikult ja vabatahtlikult. Sama kuu lõpuks oli umbes 190 000 perekonnapead omandanud Sri Lanka kodakondsuse.

2004. aasta juulis ja augustis korraldati teine, väiksem kampaania riigi kirdeosas. Selle raames taotlesid kodakondsust ja selle said rohkem kui 2000 kodakondsuseta isikut. Alates sellest ajast on väike hulk mägismaa-tamileid edukalt taotlenud kodakondsust kohaliku valitsusasutuse kaudu või riigi pealinnas Colombos asuva avaliku julgeoleku, seaduse ja korra ministeeriumi kaudu.

Kes rahastab UNHCR-i tegevust?

UNHCR on üks vähestest ÜRO agentuuridest, mis sõltub oma tegevuse rahastamisel peaaegu täielikult vabatahtlikest annetustest. Ligikaudu viis protsenti UNHCR-i aastaelarvest tuleb eraldistest ÜRO eelarvesse ja ülejäänud annetavad valitsused, üksikisikud ja erasektor vabatahtlikult.

2013. aasta alguses tegi UNHCR-ile muret 35,8 miljonit inimest. UNHCR-i 2012. aasta eelarve oli 4,3 miljardit USA dollarit, millest 62 miljonit oli suunatud kodakondsusetust puudutavatesse tegevustesse.

77% UNHCR-i 2012. aasta eelarvest moodustas kümne riigi poolt antud doonorabi. Lisaks sellele saadi 130 miljoni dollari eest annetusi erasektorist, põhiliselt Euroopast, Austraaliast, Jaapanist, Katarist ja Ameerika Ühendriikidest. Valitsusvälised organisatsioonid annavad oma panuse UNHCR-i eelarvesse sellega, et nad tutvustavad oma tegevuse käigus ka UNHCR-i, tema eesmärke ja programme. Tänu ühistele jõupingutustele teavitada avalikkust paremini läbi raadio, televisiooni, ajakirjanduse ja teiste meediakanalite on viimastel aastatel kasvanud ka erasektorist ja valitsusvälistelt organisatsioonidelt saadavad annetused.

Kuidas saavad parlamendiliikmed aidata?



2008. aasta kõrgema kohtu otsus kinnitas, et urdu keele rääkijad, nagu need poisid Mohammadpuris Dhakas, on Bangladeshis kodanikud. Kohus soovitas Bangladeshis valitsusel urdu keele rääkijate kodakondsus taastada, väljastada neile kodakondsustunnistuseks ID-kaardid ja registreerida nad valijateks. ©UNHCR/S. L. Hossain, 2013

Parlamendiliikmetel on suurepärase võimaluse aidata vähendada kodakondsusetust ning kindlustada, et kodakondsuseta isikutele tagatakse õigused ja täidetakse rahvusvahelises õiguses sätestatud kohustused. Seda saab teha mitmel viisil: analüüsides riikide õigusakte ja kontrollides, et need vastavad rahvusvahelistele normidele, toetades 1954. ja 1961. aasta konventsioonidega ühinemist ning rõhutades vajadust vähendada või kaotada kodakondsusetus ja lahendada selle valdkonna sõlmküsimused.

Mida peaksid parlamendiliikmed kodakondsusetust puudutava riigisisese õiguse analüüsimisel silmas pidama?

- Analüüsima rahvusvahelisi või regionaalseid leppeid, millega riik on ühinenud. Analüüsima leppeid, konventsioone ja deklaratsioone, milles riik viitab riigisisesele õigusele; see aitab tõlgendada kohalikku õiguslikku raamistikku.
- Et paljud riigid on kaasanud kodakondsust käsitlevad sätted paljudesse erinevatesse õigusaktidesse, tuleb analüüsida ka põhiseadust, kodakondsusseadusi, määrusi ja kõiki riigisisese õiguse allikaid, mis aitavad riigi seadusi lahti mõtestada ja neid tõlgendada.
- Kui riik on õigusjärglane, siis analüüsima vastuvõetud kahe- ja mitmepoolseid kokkuleppeid.
- Riigi õigusliku raamistiku analüüsimisel tegema kindlaks, kas riik on kindlustanud kaitsemeetmete vastuvõtmise ja süstemaatilise kasutamise, et vältida kodakondsusetust, mis tuleneb kodakondsuse äravõtmisest, kaotamisest ja sellest loobumisest.

Riigi õigusraamistiku analüüsimisel püüdke vastata järgmistele küsimustele.

Kodakondsuse omandamine

- Kas laps saab omandada oma ema kodakondsuse ka siis, kui isal ei ole kodakondsust, isa ei ole teada või ei saa oma kodakondsust anda?
- Kas riigi kodakondsusseadus näeb ette kodakondsuse andmise neile, kes on sündinud riigi territooriumil ja kes vastasel juhul jääks kodakondsuseta?
- Kas kodakondsuse eeskirjades rakendatakse mittediskrimineerimise põhimõtet?
- Kui riik on tekkinud õigusjärgluse tulemusena, siis kas õiguseelneja riigi kodanikule kodakondsuse andmise otsustamisel võetakse arvesse vähemalt isiku alalist elukohta õigusjärgluse ülemineku ajal, isiku tahet ja soove ning territoriaalset päritolu?

Kodakondsuse kaotamine ja äravõtmine

- Kas sätted, mis puudutavad perekonnaseisu või muu ühiskondliku seisundi muutust, kindlustavad kodakondsusetuse vältimise?
- Kuidas toimub kodakondsuse kaotamine? Kas kodakondsusetuse vältimine on sätestatud?
- Kas kodakondsusest loobumise eeltingimuseks on teise kodakondsuse omandamine või kinnitus teise kodakondsuse omandamise kohta?

- Kas kodakondsuse taotlemine naturalisatsiooni korras välisriigis muudab isiku kodakondsus seisundit, kui asjaomane isik ei ole saanud mingit kinnitust, et talle antakse muu kodakondsus?
- Kas kodakondsuse äravõtmise alused on selgelt määratletud juhtudel, kus kodakondsuse äravõtmine on seadusega ette nähtud? Kas kodakondsuse äravõtmine võib põhjustada kodakondsusetuse? Kas menetlusgarantiid on kehtestatud?

Kodakondsuse taastamine

- Kas seaduslikult ja alaliselt riigi territooriumil elavatele endistele kodanikele on kodakondsuse taastamine lihtsustatud?
- Kas on võimalik taastada varasemat kodakondsust isiku puhul, kes on kaotanud kodakondsuse perekonnaseisu või muu seisundi muutuse tõttu? Kui jah, siis kas taastamine toimub automaatselt või peab isik taotlema seda ajal, kui ta on kodakondsuseta? Kas menetlusgarantiid on kehtestatud?

Kodakondsuse omandamine naturalisatsiooni korras

- Kui välismaalane taotleb kodakondsust naturalisatsiooni korras, siis kas ta peab ametlikult tõendama eelmisest kodakondsusest loobumist või piisab garantiist, et uue kodakondsuse omandamisel ta vabastatakse eelmisest kodakondsusest?
- Kas naturalisatsiooni menetlus ja nõuded on selgelt määratletud?
- Kas on haldustavasid, (nt taotluse pikk menetlusaeg, ülemäära kõrged tasud, nõuded dokumentidele ja/või lühikesed tähtajad, mida taotleja ei suuda täita), mis võivad põhjustada kodakondsusetust?

Isikusamasuse ja kodakondsuse tõendite hankimine

- Milline on haldusmenetluse kord sündide registreerimiseks? Kas seda tegelikult kasutatakse? Kui sünni registreerimiseks on kehtestatud tähtaeg, kas sündi saab registreerida tagantjärele?
- Kas on haldustavasid, (nt taotluse pikk menetlusaeg, ülemäära kõrged tasud ja/või lühikesed tähtajad, mida taotleja ei suuda täita), mis võivad tekitada raskusi kodakondsuse tõendamisel?

Miks peaksid riigid ühinema 1954. aasta ja 1961. aasta konventsioonidega?

1954. ja 1961. aasta kodakondsusetuse konventsioonidega ühinemine riiklikul tasandil:

- näitab riikide pühendumust kohelda kodakondsuseta isikuid vastavalt rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigustele ja humanitaarnormidele, sh õigusele kodakondsusele;
- kindlustab, et kodakondsuseta isikutel on juurdepääs riigi kaitsele nii, et nad saavad elada turvaliselt ja väärikalt;
- annab raamistiku kodakondsuseta isikute tuvastamiseks nende territooriumil ja kindlustab nende õiguste kasutamise, sh isikut tõendavate dokumentide ja reisidokumentide väljastamise kaudu;

- võimaldab riikidel likvideerida lünki, mis tulenevad erinevatest lähenemisviisidest maailmas kodakondsuse omandamisel ühtsete kaitsemeetmete tunnustamise kaudu kodakondsusetuse vältimiseks, ilma et see avaldaks mõju riikide suveräänsusele reguleerida kodakondsust; ja
- parandab turvalisust ja stabiilsust, vältides kodakondsuseta isikute eemalejätetust ja tõrjutust.

1954. ja 1961. aasta kodakondsusetuse konventsioonidega ühinemine rahvusvahelisel tasandil:

- näitab pühendumust teha koostööd rahvusvahelise üldsusega kodakondsusetuse vähendamisel ja kaotamisel;
- soodustab rahvusvahelise õigusliku seisundi „kodakondsuseta isik“ tunnustamist ja ühtset rahvusvahelist kaitsevõrgustikku, parandades seeläbi õigusselgust ja ennustatavust kodakondsusetusele reageerimisel riikide poolt;
- parandab rahvusvahelisi suhteid ja stabiilsust;
- aitab vältida ümberasumist selle põhjuste vastu võitlemisega;
- aitab UNHCR-il saada rahvusvahelist toetust konventsioonides toodud põhimõtete elluviimiseks; ja
- aitab lahendada kodakondsusega seotud vaidlusi.

Kuidas saab riik konventsioonidega ühineda?

Riigid võivad ühineda 1954. ja/või 1961. aasta konventsiooniga igal ajal, andes ühinemiskirja ÜRO peasekretärile hoiule. Ühinemiskirjale peab alla kirjutama riigipea, peaminister või välisminister ja seejärel tuleb see edastada riigi esindaja kaudu ÜRO peakorterisse New Yorgis. (Ühinemiskirjade näidised on toodud Lisas 3.)

Kas riik võib konventsioonide suhtes teha reservatsioone?

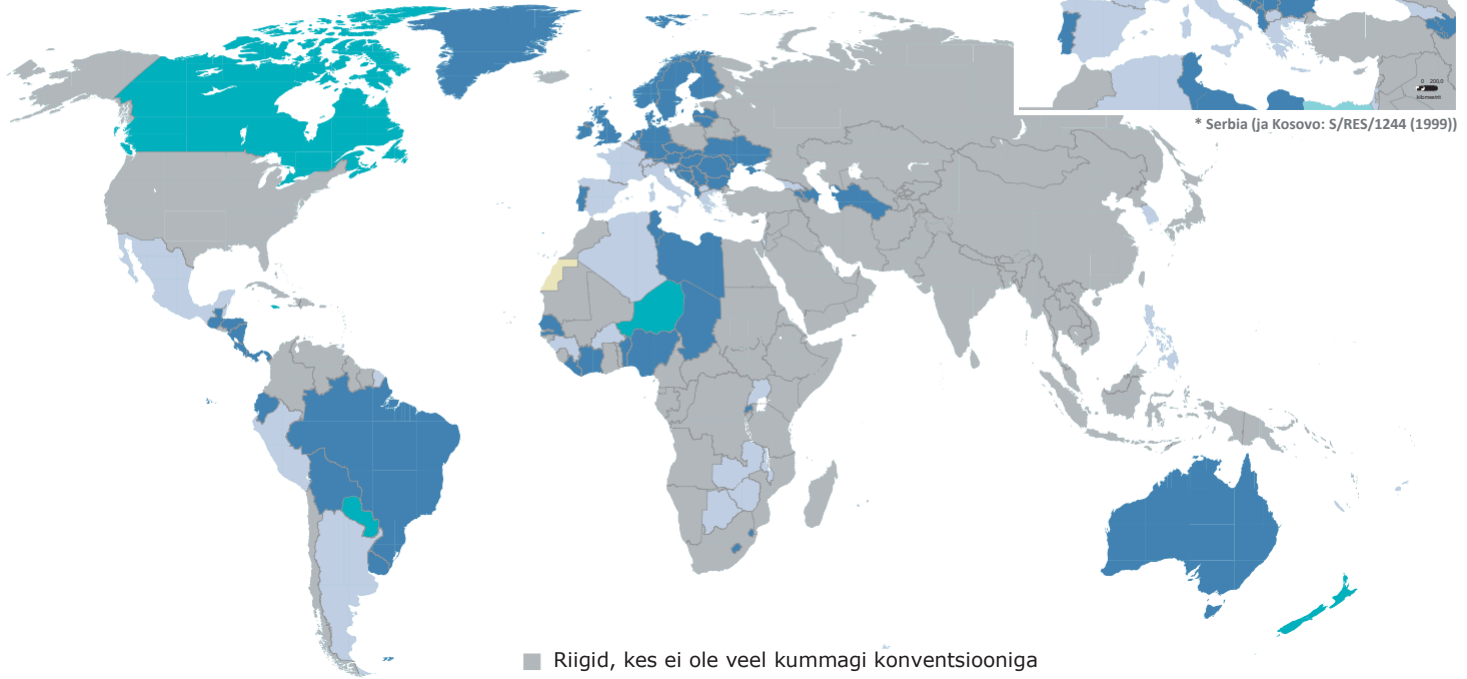
Arvestades, et asjaomases riigis võib konventsiooniga ühinemise või selle ratifitseerimise ajal esineda erilisi tingimusi, lubavad konventsioonid osalisriikidel teha reservatsioone mõnedele konventsioonide sätetele, välja arvatud nendele, mida esialgsed osalisriigid loevad põhimõttelisteks säteteks.

- 1954. aasta konventsioonis on lubatud teha reservatsioone, v.a artiklite 1 (määratlus/mittekohaldamisklauslid), 3 (mittediskrimineerimine), 4 (usuvabadus), 16 lõige 1 (õigus pöörduda kohtusse), ja 33 kuni 42 (lõppklauslid) suhtes.
- 1961. aasta konventsioonis on lubatud teha reservatsioone ainult artiklite 11 (organ), 14 (vaidluste esitamine Rahvusvahelisele Kohtule) või 15 (territooriumid, mille eest osalisriik vastutab) suhtes.



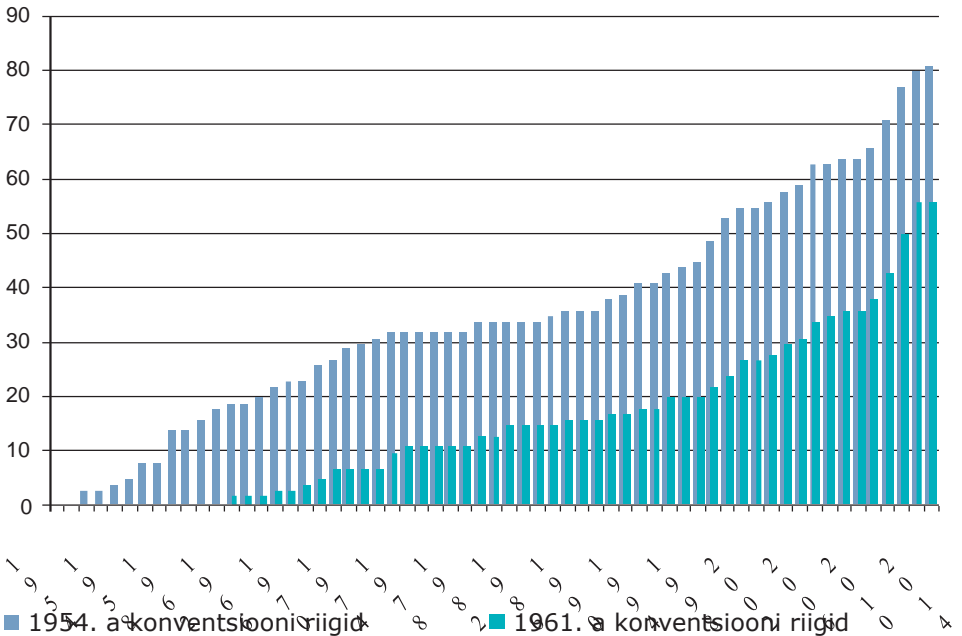
1954. ja 1961. aasta konventsioonide osalisriigid

Seisuga 1. mai 2014



- Riigid, kes ei ole veel kummagi konventsiooniga
- liitunud Ainult 1954. aasta konventsiooni osalisriigid
- 1961. aasta konventsiooni osalisriigid
- 1954. ja 1961. aasta konventsioonide osalisriigid

1954. ja 1961. aasta konventsioonidega ühinemiste arvu kasv



Kuidas saavad parlamendiliikmed kindlustada kodakondsusetuse konventsioonide tõhusa kohaldamise?

Enamikus riikides tuleb kahe kodakondsusetuse konventsiooni tõhusaks kohaldamiseks vastu võtta või muuta riigisisest seadusandlust. UNHCR saab pakkuda oma eksperdinõuandeid, et aidata riikidel tagada, et nende konkreetsed õigustavad ja ressursid kajastaksid nende rahvusvahelisi kohustusi.

Milliseid praktilisi samme saavad parlamendiliikmed astuda, et julgustada oma valitsusi konventsioonidega ühinema?

- Selgitage välja, kas teie riik on ühinenud mõlema konventsiooniga või ühega neist.
- Kui teie riik ei ole nendega veel ühinenud, siis võite esitada valitsusele selle kohta kirjaliku või suulise arupärimise või pakkuda välja vastava eelnõu.
- Kui valitsus on juba esitanud parlamendile eelnõu konventsiooniga ühinemiseks või selle ratifitseerimiseks, siis pärast vajaliku teabe läbivaatamist mõistliku aja jooksul hääletage ühinemise poolt.
- Kui valitsus ei suuda antud küsimust mõistliku aja jooksul parlamendi ette arutamiseks tuua, kasutage parlamentaarse menetluse korda, et küsida selgitust ja kutsuge valitsust viivitamatult üles alustama ühinemis- või ratifitseerimisprotsessi.

- Kui teie riik on üks väga vähestest riikidest, kes on alla kirjutanud ühele või mõlemale konventsioonile, kuid viivitab ratifitseerimisega, kasutage parlamentaarse menetluse korda ja nõudke selgitust sellise viivituse põhjuste kohta ja kutsuge valitsust üles protsessi kiirendama. Kasutage oma seadusandlikku õigust esitada antud küsimuses eelnõu.
- Kui valitsus ei soovi konventsiooni ratifitseerida või sellega ühineda, siis üritage selgitada välja selle põhjus. Vajadusel proovige vähendada kahtlusi ja mittemõistmist ning kasutage oma poliitilisi sidemeid selle protsessi kiirendamiseks. Selgitage oma valijatele vajadust konventsioon ratifitseerida või sellega ühineda.
- Kui te olete riigi jagunemise või lagunemise tagajärjel loodud riigi parlamendisaadik, siis ei ole lepped, millega õiguseelneja riik oli ühinenud, automaatselt sellisele uuele riigile kohustuslikud. Uued riigid võivad õiguseelneja riigi kohustused üle võtta, ühineda uute riikidena või väljendada oma kavatsust mitte täita õiguseelneja riigi sõlmitud leppeid.
- Kui teie riik on konventsioonid ratifitseerinud / nendega ühinenud, veenduge, et teie parlament võtab vastu riigisiseseid õigusaktid, mis on kooskõlas kodakondsusetuse konventsioonides toodud sätetega. Kasutage parlamendiliikme volitusi nõudmaks, et valitsus esitaks parlamendile seaduseelnõu või seaduste muutmise eelnõu mõistliku aja jooksul.
- Kui valitsus on saanud parlamendile ratifitseerimistaotluse/ühinemistaotluse eelnõu, milles on sätestatud leppe mõjuulatust piiravad reservatsioonid, vastulaused või koostöölepingud, ja te olete kindlaks teinud, et sellised piirangud on põhjendamatud, kutsuge valitsust üles eelistama üldsuse huvi erakonna või asjaoludest lähtuvatele huvidele.
- Kui valitsuse reservatsioonid, vastulaused või koostöölepingud, mis piiravad leppe mõjuulatust, ei ole enam põhjendatud, selgitage parlamendiliikme volituste abil välja valitsuse kavatsused ja rakendage meetmeid nende piirangute tühistamiseks.
- Kui te vajate abi või nõu ratifitseerimise/ühinemise osas ja/või riigisiseste õigusaktide eelnõude koostamisel kooskõlas konventsioonis toodud põhimõtetega, siis võtke ühendust oma riigis asuva või seda kureeriva UNHCR-i bürooga.

Kuidas saavad parlamendiliikmed tõsta teadlikkust kodakondsusetuse osas?

Õigusloome eest vastutajatena on parlamendiliikmetel suurepärane võimalus igati rõhutada kodakondsusetuse vähendamise või kaotamise vajadust ja kindlustada, et kodakondsuseta isikute õigusi kaitstakse. Lisaks sellele, et parlamendiliikmed peavad julgustama oma valitsusi vastu võtma seadusi, mis vastavad rahvusvahelistele normidele, peavad nad võitma ka oma valijate poolehoidu. Alles siis, kui kodanikuühiskond mõistab kodakondsusetusega seotud probleeme, toetab ta parlamendiliikmete püüdlusi nende probleemide lahendamisel.

Oma valijate teadlikkuse tõstmiseks kodakondsusetuse teemal peaksid parlamendiliikmed käsitleda seda teemat ja mõistliku riigisisese seadusandluse vajadust oma kõnedes, kirjutama ajalehtedesse arvamuskäsitlusi kodakondsusetuse

kaotamise tähtsusest, tegema koostööd kodakondsuseta isikuid abistavate valitsusväliste ja teiste ühiskondlike organisatsioonidega ning vajaduse korral kutsuma üles lahendama kiiresti konkreetseid kodakondsusetuse juhtumeid.

Parlamendiliikmed saavad lahendada kodakondsusetuse juhtumeid kaitstes vähemusrahvaste või teiste rühmade õigust saada riigi kodanikkonna liikmeks ja õhutades kogukondadevahelist dialoogi, mis on suunatud kodakondsuseta isikute aktsepteerimisele riigi kodanikena.

Kuidas saavad parlamendiliikmed edendada kodakondsusetuse alast rahvusvahelist koostööd?

Selleks, et vähendada kodakondsusetust kogu maailmas, on vaja teha rahvusvahelist koostööd. Parlamendiliikmed peaksid kindlustama oma valitsuste igakülgse osalemise kõikides rahvusvahelistes algatustes, mille eesmärk on kodakondsusetuse vähendamine või kaotamine, ja aitama kaasa kõikide kodakondsusetuse üksikjuhtumite lahendamisele.

Parlamendiliikmed võiksid kutsuda endale külla kolleege naaberriikidest ja analüüsida eri riikide seadusi regionaalsest aspektist lähtuvalt. Riikide kodakondsusseaduste ühtlustamine on hea võimalus kodakondsusetuse vähendamiseks.

Lisa 1

1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid

Jõustumine: 6. juuni 1960

Osalisriike kokku (seisuga 1. mai 2014): 80

Riik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (ü),
Albaania		23.06.2003 ü
Alžeeria		15.07.1964 ü
Antigua ja Barbuda		25.10.1988 õ
Argentina		01.06.1972 ü
Armeenia		18.05.1994 ü
Austraalia		13.12.1973 ü
Austria		08.02.2008 ü
Aserbaidžaan		16.08.1996 ü
Barbados		06.03.1972 õ
Belgia	28.09.1954	27.05.1960 r
Belize		14.09.2006 ü
Benin		08.12.2011 ü
Boliivia		06.10.1983 ü
Bosnia ja Hertsegoviina		01.09.1993 õ
Botswana		25.02.1969 õ
Brasillia	28.09.1954	13.08.1996 r
Bulgaaria		22.03.2012 ü
Burkina Faso		01.05.2012 ü
Tšaad		12.08.1999 ü
Hiina (Hongkongiga seoses)*		
Costa Rica	28.09.1954	02.11.1977 r
Elevandiluurannik		03.10.2013 ü

* Pärast suveräänsete õiguste saavutamist Hongkongi üle teatas Hiina peasekretärile, et Hiina Rahvavabariik võtab üle Hongkongi vastutuse rahvusvaheliste õiguste ja kohustuste eest seoses konventsiooniga.

1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid (järg)

Riik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (ü),
Horvaatia		12.10.1992 õ
Tšehhi Vabariik		19.07.2004 ü
Taani	28.09.1954	17.01.1956 r
Ecuador	28.09.1954	02.10.1970 r
Fidži		12.06.1972 õ
Soome		10.10.1968 ü
Prantsusmaa	12.01.1955	08.03.1960 r
Gruusia		23.12.2011 ü
Saksamaa	28.09.1954	26.10.1976 r
Kreeka		04.11.1975 ü
Guatemala	28.09.1954	28.11.2000 r
Guinea		21.03.1962 ü
Honduras	28.09.1954	01.10.2012 r
Ungari		21.11.2001 ü
Iirimaa		17.12.1962 ü
Israael	01.10.1954	23.12.1958 r
Itaalia	20.10.1954	03.12.1962 r
Kiribati		29.11.1983 õ
Lõuna-Korea		22.08.1962 ü
Läti		05.11.1999 ü
Lesotho		04.11.1974 õ
Libeeria		11.09.1964 ü
Liibüa		16.05.1989 ü
Liechtenstein	28.09.1954	25.09.2009 r
Leedu		07.02.2000 ü
Luksemburg	28.10.1955	27.06.1960 r
Makedoonia		18.01.1994 õ
Malawi		07.10.2009 ü
Mehhiko		07.06.2000 ü
Moldova Vabariik		19.04.2012 ü
Montenegro		23.10.2006 õ
Madalmaad	28.09.1954	12.04.1962 r
Nicaragua		15.07.2013 ü
Nigeeria		20.09.2011 ü
Norra	28.09.1954	19.11.1956 r
Panama		02.06.2011 ü

1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid (järg)

Riik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (ü),
Peruu		23.01.2014
Filipiinid	22.06.1955	22.09.2011 r
Portugal		01.10.2012 ü
Rumeenia		27.01.2006 ü
Rwanda		04.10.2006 ü
Senegal		21.09.2005 ü
Serbia		12.03.2001 õ
Slovakkia		03.04.2000 ü
Sloveenia		06.07.1992 õ
Hispaania		12.05.1997 ü
Saint Vincent ja Grenadiinid		03.04.1999 õ
Svaasimaa		16.11.1999 ü
Rootsi	28.09.1954	02.04.1965 r
Šveits	28.09.1954	03.07.1972 r
Trinidad ja Tobago		11.04.1966 õ
Tuneesia		29.07.1969 ü
Türkmenistan		07.12.2011 ü
Uganda		15.04.1965 ü
Ukraina		25.03.2013 ü
Ühendkuningriik	28.09.1954	16.04.1959 r
Uruguay		02.04.2004 ü
Sambia		01.11.1974 õ
Zimbabwe		01.12.1998 õ

Riigid, kes on 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni allkirjastanud, kuid ei ole seda ratifitseerinud

Riik	Allkiri
Colombia	30.12.1954
El Salvador	28.09.1954
Püha Tool	28.09.1954

Lisa 2

1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni osalisriigid

Jõustumine: 13.12.1975

Osalisriike kokku (seisuga 1. mai 2014): 55

Riik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (ü),
Albaania		09.07.2003 ü
Armeenia		18.05.1994 ü
Austraalia		13.12.1973 ü
Austria		22.09.1972 ü
Aserbaidžaan		16.08.1996 ü
Benin		08.12.2011 ü
Boliivia		06.10.1983 ü
Bosnia ja Hertsegoviina		13.12.1996 ü
Brasiilia		25.10.2007 ü
Bulgaaria		22.03.2012 ü
Kanada		17.07.1978 ü
Tšaad		12.08.1999 ü
Costa Rica		02.11.1977 ü
Elevandiluurannik		03.10.2013 ü
Horvaatia		22.09.2011 ü
Tšehhi Vabariik		19.12.2001 ü
Taani		11.07.1977 ü
Ecuador		24.09.2012 ü
Soome		07.08.2008 ü
Saksamaa		31.08.1977 ü
Guatemala		19.07.2001 ü
Honduras		18.12.2012 ü
Ungari		12.05.2009 ü
Iirimaa		18.01.1973 ü
Jamaica		09.01.2013 ü
Kiribati		29.11.1983 ö
Läti		14.04.1992 ü
Lesotho		24.09.2004 ü
Libeeria		22.09.2004 ü
Liibüa		16.05.1989 ü

1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni osalisriigid (järg)

Riik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (ü),
Liechtenstein		25.09.2009 ü
Leedu		22.07.2013 ü
Moldova Vabariik		19.04.2012 ü
Montenegro		05.12.2013 ü
Madalmaad	30.08.1961	13.05.1985 r
Uus-Meremaa		20.09.2006 ü
Nicaragua		29.07.2013 ü
Niger		17.06.1985 ü
Nigeeria		20.09.2011 ü
Norra		11.08.1971 ü
Panama		02.06.2011 ü
Paraguay		06.06.2012 ü
Portugal		01.10.2012 ü
Rumeenia		27.01.2006 ü
Rwanda		04.10.2006 ü
Senegal		21.09.2005 ü
Serbia		07.12.2011 ü
Slovakkia		03.04.2000 ü
Svaasimaa		16.11.1999 ü
Rootsi		19.02.1969 ü
Tuneesia		12.05.2000 ü
Türkmenistan		29.08.2012 ü
Ukraina		25.03.2013 ü
Ühendkuningriik	30.08.1961	29.03.1966 r
Uruguay		21.09.2001 ü

Riigid, kes on 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni allkirjastanud, kuid ei ole seda ratifitseerinud

Riik	Allkiri
Dominikaani Vabariik	05.12.1961
Prantsusmaa	31.05.1962
Iisrael	30.08.1961

Lisa 3

1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni ühinemiskirja näidis

ARVESTADES, ET täievolilised esindajad võtsid kahekümne kaheksandal septembril tuhande üheksasaja viiekümne neljandal aastal vastu kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni, ja see on konventsiooni artikli 35 kohaselt allakirjutamiseks avatud;

JA ARVESTADES, ET artikli 35 lõikes 4 on sätestatud, et konventsiooniga ühinemiseks tuleb ühinemiskiri anda hoiule ÜRO peasekretärile;

TEATAB allakirjutanud [riigipea, valitsusjuhi või välisministri tiitel] [asjaomase riigi nimi] ühinemisest konventsiooniga;

ALLA KIRJUTATUD omakäeliselt _____kahe tuhande
_____ aastal.

[vajadusel haldaja
vapipitsat
ja allkiri]

[riigipea,
valitsusjuhi või
välisministri allkiri]

1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni ühinemiskirja näidis

ARVESTADES, ET täievolilised esindajad võtsid kolmekümnendal augustil tuhande üheksasaja kuuekümnne esimesel aastal vastu kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni ja see on konventsiooni artikli 16 kohaselt allakirjutamiseks avatud;

JA ARVESTADES, ET artikli 16 lõikes 4 on sätestatud, et konventsiooniga ühinemiseks tuleb ühinemiskiri anda hoiule ÜRO peasekretärile;

TEATAB allakirjutanud [riigipea, valitsusjuhi või välisministri tiitel] [asjaomase riigi nimi] ühinemisest konventsiooniga.

ALLA KIRJUTATUD omakäeliselt _____kahe tuhande
_____ aastal.

[vajadusel haldaja
vapipitsat
ja allkiri]

[riigipea, valitsusjuhi
või välisministri allkiri]

IPU ja UNHCR lühidalt

IPU

IPU on riikide parlamentide ülemaailmne organisatsioon. Me tegutseme rahu tagamise nimel ning juhime positiivseid demokraatlikke muutusi poliitilise dialoogi ja konkreetsete meetmete kaudu. Ainsa rahvusvaheline organisatsioonina, mis koondab maailma riikide parlamente, edendame me demokraatiat ja rahu oma ainulaadse parlamentaarse liikmelisuse kaudu.

Meie tööd parlamentide võimete parandamisel täita oma demokraatlikke lubadusi olla rohkem esindav, selgem, aruandvam ja tõhusam toetab meie keskendumine soolisele võrdsusele, inimõigustele, arengule ja rahule ning rahvusvahelisele julgeolekule.

Me teeme sageli koostööd oma partneriga, sh ÜRO ja tema agentuuridega, et kindlustada, et parlamentidel on kõige ajakohasem kohandatud ja praktiline teave küsimustes, mida nad riigi tasandil käsitlema peavad.

Pidevalt muutuva umbes 47 000 parlamendiliikmeni jõudmine üle maailma on äärmiselt oluline mis tahes püüdlustes teavitada muudatustest poliitikas ja seadusandluses. IPU on sõltumatu, iseseisev organ, mida rahastavad peamiselt meie enda liikmed. Asutatud aastal 1889 ja liikmeskonnaga, kuhu aastal 2014 kuulusid 164 riigi parlamendid ja assotsieerunud liikmeteks oli 10 regionaalset parlamentaarset organit, on IPU endiselt kasvamas, peegeldades ülemaailmset nõudlust demokraatia järele.

UNHCR

UNHCR-ile on tehtud ülesandeks juhtida ja koordineerida rahvusvahelist tegevust pagulaste kaitsmisel ja pagulasprobleemide lahendamisel üle kogu maailma. UNHCR püüab tagada, et kõigil oleks õigus paluda varjupaika ja leida turvaline varjupaik teises riigis ning naasta vabatahtlikult kodumaale. Abistades pagulasi naasmisel oma kodumaale või enda sisseseadmisel teises riigis, püüdleb UNHCR selle poole, et leida nende muredele püsivaid lahendusi.

UNHCR-i täitevkomitee ja ÜRO Peaassamblee on ühtlasi volitanud organisatsiooni abistama kodakondsuseta isikuid ja volitanud teda abistama riigi sees ümberasustatud isikuid.

UNHCR püüab vähendada sunnitud ümberasumist, kutsudes riike ja institutsioone üles looma tingimusi, mis soodustavad inimõiguste kaitsmist ja erimeelsuste rahumeelset lahendamist.

Organisatsioon pakub pagulastele ja teistele erapooletut kaitset ja abi vastavalt nende vajadustele ja sõltumata nende rassist, nahavärvist, usust, poliitilistest veendumustest või soost. UNHCR hindab kõrgelt osaluspõhimõtet ja nõustab pagulasi kõikides nende elu puudutavates otsustes. UNHCR teeb koostööd valitsuste, regionaalsete organisatsioonide ja rahvusvaheliste ning valitsusväliste organisatsioonidega.

© Parlamentidevaheline Liit 2014

Avaldanud Parlamentidevaheline Liit
koos Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga

Kõik õigused kaitstud. Ühtki selle trükise osa ei tohi reprodutseerida, salvestada infootsimissüsteemis või edastada mis tahes kujul või vahenditega: elektrooniliselt, mehaaniliselt, fotokopeerimise, salvestamise teel või muul viisil ilma Parlamentidevahelise Liidu või Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ameti eelneva kirjaliku loata.

Käesolevat trükist võib levitada tingimusel, et seda ilma kirjastaja eelneva nõusolekute kaubanduslikel eesmärkidel ei laenutata, müüda, rendita ega muul moel ei levitata mis tahes muus köites kui see, milles ta avaldatud on ja et selle trükise järgnevale kirjastajale esitatakse seda sama nõuet sisaldavad tingimused.

ISBN 078-92-9142-599-0 (IPU)




Kaafoto:

Elevandiluuranniku hiljutine ühinemine kodakondsuse konventsioonidega ja tema kodakondsuse reformid tähendavad, et tuhanded kodakondsuseta isikud, sh paljud selle küla lapsed, saavad omandada riigi kodakondsuse ja sellega kaasnevad hüved.





Inter-Parliamentary Union

For democracy. For everyone.

 +41 22 919 41 50
 +41 22 919 41 60
 postbox@ipu.org

Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
1218 Le Grand-Saconnex
Genf – Šveits
www.ipu.org



 +41 22 739 81 11
 +41 22 739 73 77

Postkast 2500
CH-1211 Genf 2 Dépôt
Šveits www.unhcr.org