

## Riigikogu mitteametlik tõlge

### UNHCRi märkused kodakondsuse seaduse § 28 täiendamise seaduse eelnõu 217 SE (Eesti kodakondsuse äravõtmine) kohta

#### I. Sissejuhatus

1. ÜRO pagulaste ülemvoliniku (UNHCR) esindus Põhjamaades ja Balti riikides hindab võimalust esitada oma märkused seaduseelnõu 217 „Kodakondsuse seaduse § 28 täiendamise seadus“<sup>1</sup> (edaspidi „seaduseelnõu“) kohta, mis käsitleb Eesti kodakondsuse äravõtmist<sup>2</sup>.
2. Asutusena, millele ÜRO Peaassamblee on usaldanud üleilmse mandaadi pakkuda kaitset kodakondsuseta isikutele kogu maailmas ning hoida ära ja vähendada kodakondsusetuse juhtumeid, esitab UNHCR järgmised tähelepanekud.<sup>3</sup> Peaassamblee on UNHCRile teinud konkreetselt ülesandeks „osutada kodakondsusalaste seaduste koostamise ja rakendamisega seotud tehnilisi ja nõuandvaid teenuseid huvitatud riikidele“.<sup>4</sup> Samuti on Peaassamblee usaldanud UNHCRile 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artiklis 11 sätestatud konkreetse rolli.<sup>5</sup>
3. Lisaks sellele on UNHCRi täitevkomitee teinud UNHCRile ülesandeks teinud anda tehnilist nõu kodakondsuse alaste seaduste ja muude oluliste seaduste kohta, tagamaks rahvusvahelise õiguse aluspõhimõtetega kooskõlas olevate tagatiste vastuvõtmine ja rakendamine, et hoida ära kodakondsuse andmisest meelevaldse keeldumise või kodakondsuse äravõtmise tagajärjel tekkivat kodakondsusetust.<sup>6</sup>
4. Seega on UNHCRil otsene huvi riikide seaduste vastu, mis avaldavad mõju kodakondsusetuse ärahoidmisele või vähendamisele ning kodakondsuseta isikute kaitsmisele, sealhulgas rahvusvahelistes inimõiguste alastes lepetes sisalduvate tagatiste rakendamisele.

#### II. Seaduseelnõu

5. Kõnealune seaduseelnõu täiendab kodakondsuse seaduse §-i 28 lõikega 1<sup>1</sup> järgmises sõnastuses: „(1<sup>1</sup>) Eesti kodakondsuse võib ära võtta Vabariigi Valitsuse korraldusega isikult, kelle kohta on jõustunud süüdimõistetav kohtuotsus karistusseadustiku §-s 232, §-s 234<sup>2</sup>, §-des 237–237<sup>3</sup> või §s 237<sup>5</sup> sätestatud kuriteo eest.“ Samuti täiendatakse sama paragrahvi lõiget 3 viitega eelnõuga lisatavale lõikele 11, mille kohaselt muudatus ei laiene isikutele, kes on omandanud Eesti kodakondsuse sünniga.
6. Nagu eelnõu seletuskirjas<sup>7</sup> välja tuuakse, täiendab seaduseelnõu kehtivat kodakondsuse seadust lõikega, mis annab Eesti Vabariigi Valitsusele kaalutusõiguse võtta naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikutelt Eesti kodakondsus, kui isik on lõpliku kohtuotsusega süüdi mõistetud järgmistes karistusseadustikus sätestatud kuritegudes: riigireetmine; Eesti Vabariigi vastu suunatud luuretegevus ja selle toetamine; terrorikuritegu; terroristlikku ühendusse kuulumine; terrorikuriteo ettevalmistamine ja sellise

<sup>1</sup> Riigikogu, Kodakondsuse seaduse § 28 täiendamise seadus 217 SE, 18. juuni 2020, [kättesaadav: https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b77537a1-87d6-41a0-9d12-4d8d3285086c/Kodakondsuse%20seaduse%20§%2028%20täiendamise%20seadus](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b77537a1-87d6-41a0-9d12-4d8d3285086c/Kodakondsuse%20seaduse%20§%2028%20täiendamise%20seadus).

<sup>2</sup> Käesolevates kommentaarides kasutatakse [inglisekeelseid] termineid 'nationality' (rahvus, kodakondsus) ja 'citizenship' (kodakondsus) samas tähenduses.

<sup>3</sup> ÜRO Peaassamblee, *Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Amet: resolutsioon / vastu võtnud Peaassamblee* 9. veebruaril 1996, A/RES/50/152, kättesaadav: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f31d24.html>. Taaskorratud järgnevatel resolutsioonides, muu hulgas ÜRO Peaassamblee 25. jaanuari 2007 resolutsioonis A/RES/61/137, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>, ÜRO Peaassamblee 24. jaanuari 2008 resolutsioon A/RES/62/124, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/47b2fa642.html> ja ÜRO Peaassamblee 27. jaanuari 2009 resolutsioon A/RES/63/148, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/52fb51bb4.html>.

<sup>4</sup> ÜRO Peaassamblee resolutsioon A/RES/50/152, vt eespool allmärkus 3, punkt 15.

<sup>5</sup> 1961. aasta konventsiooni artikkel 11 sätestab, et tuleb luua „organ, mille poole käesoleva konventsiooni antavaid eeliseid kasutada sooviv isik võib pöörduda oma nõude läbivaatamiseks ja abi saamiseks selle asjakohasele ametivõimule esitamiseks.“

<sup>6</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, *Conclusion on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons No. 106 (LVII) - 2006*, 6. oktoober 2006, nr 106 (LVII), punktid (i) ja (j), kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/453497302.html>.

<sup>7</sup> Riigikogu, Kodakondsuse seaduse § 28 täiendamise seadus 217 SE seletuskiri, 18. juuni 2020, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b77537a1-87d6-41a0-9d12-4d8d3285086c/Kodakondsuse%20seaduse%20§%2028%20täiendamise%20seadus>.

kuriteo toimepanemisele üleskutsumine; terrorikuriteo ja selle toimepanemisele suunatud tegevuse rahastamine ja toetamine; terroristlikul eesmärgil reisimine.

7. Seletuskirja kohaselt ei vääri Eesti kodakondsust ja seeläbi Eesti Vabariigi kaitset isik, keda loetakse ohuks Eesti julgeolekule. Märkides, et terroristlikud ühendused ohustavad nii Eesti kui ka teiste riikide julgeolekut, on seletuskirjas veel öeldud: „Selliste ühenduste tegevuses osalemine või tegevuse toetamine on sedavõrd äärmuslik riigivastane käitumine ja on ilmses vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduslike väärtustega, et sellise tegevuse tagajärjel on põhjendatud kaaluda isikult Eesti kodakondsuse äravõtmist isegi juhul, kui isik selle tagajärjel kodakondsuseta jääb.“ Lisaks on seletuskirjas öeldud: „Muudatuse eesmärk ei ole isiku teistkordne karistamine, kodakondsuse andmisega on isiku ja riigi vahel tekkinud lojaalsuskohustus, riigivastase kuriteo toimepanemisega on isik riigi huve oluliselt kahjustanud ja seega ka lojaalsuskohustust rikkunud.“

### III. Üldised tähelepanekud

8. UNHCR hindab riikliku julgeoleku kaalutluste kriitilist tähtsust ja tunnistab ohtu, mida terrorismiga seotud teod võivad riigi julgeolekule tekitada. Selles kontekstis rõhutab UNHCR, et kodakondsusest ilma jätmine on rahvusvahelise õiguse kohaselt lubatud, kui see ei ole meelevaldne ega too kaasa kodakondsusetust.
9. UNHCR soovib meelde tuletada, et õigus kodakondsusele, kaitse kodakondsuse meelevaldse äravõtmise eest ning kodakondsusetuse vältimise põhimõtted on kindlalt juurdunud kehtivasse rahvusvahelise õiguse raamistikku. Rahvusvaheliselt valitseb tugev konsensus, et õigus kodakondsusele, mis kajastub paljudes laialdaselt ratifitseeritud rahvusvahelistes lepingutes<sup>8</sup>, ja sellega seonduv kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keeld on rahvusvahelise õiguse olulised põhimõtted. Kodakondsuse õiguse põhimõttelisi olemust ja kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keeldu on samuti meelde tuletatud ja taas kinnitatud mitmetes Peaassamblee resolutsioonides, Inimõiguste Nõukogu resolutsioonides, UNHCRi täitevkomitee järeldustes ja ÜRO lepingute täitmist jälgivate organite üldistes kommentaarides. Tugevatest rahvusvahelisest konsensusest kodakondsuse õiguse osas annavad lisaks annavad lisaks arvukad regionaalsed lepped ja dokumendid, milles sellele viidatakse, ning regionaalsed deklaratsioonid, milles tõstetakse esile kodakondsuse õiguse ja kodakondsusetuse lõpetamise olulisust.<sup>9</sup>
10. Tõsiasi, et kodakondsusetusel on üksikisikule märkimisväärne kahjulik mõju ja seda tuleks võimalikult suures ulatuses vältida<sup>10</sup>, on tunnistatud kahes olulises rahvusvahelises dokumendis, 1954. aasta konventsioonis kodakondsuseta isikute staatuse kohta (1954. aasta konventsioon)<sup>11</sup> ja 1961. aasta konventsioon kodakondsusetute arvu vähendamise kohta (1961. aasta konventsioon).<sup>12</sup> Vajadusest vältida kodakondsusetust on saanud „rahvusvahelise õiguse aluspõhimõte“<sup>13</sup> ja seda on tunnistatud rahvusvahelise tavaõiguse kohase kohustusena.<sup>14</sup> ÜRO peasekretäri ÜROd ja kodakondsusetust käsitleva juhise kohaselt on kodakondsuse vältimine kodakondsuse omamise õigusega „kaasnev tingimus“ ja „riigid peavad tegema kõik võimaliku kodakondsusetuse vältimiseks seadusandlike, halduslike ja muude meetmete abil“.<sup>15</sup>

<sup>8</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, artikkel 24(3); lapse õiguste konventsioon, artikkel 7(1); konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, artikkel 9(1) ja 9(2); konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, artikkel 5; puuetega inimeste õiguste konventsioon, artikkel 18; võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvaheline konventsioon, artikkel 29.

<sup>9</sup> UN High Commissioner for Refugees, (UNHCR), Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5-9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness, May 2020, HCR/GS/20/05, para 84-90, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/5ec5640c4.html>.

<sup>10</sup> Konventsioon kodakondsuseta isikute staatuse kohta, 360 UNTS 117, (1954. aasta konventsioon), preambul: Vajadus vältida kodakondsusetuse kahjulikku mõju üksikisikutele kajastub 1954. aasta konventsiooni, kus on selge, et osapooled võtsid arvesse tõsiasja, et „ÜRO on mitmel juhul väljendanud oma sügavat muret kodakondsuseta isikute pärast ning püüdnud tagada kodakondsuseta isikutele võimalikult laialdasel võimalusel ... põhiõiguste ja -vabaduste kasutamiseks.“ Vt ka UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, A Study of Statelessness, United Nations, 1 August 1949, E/1112; E/1112/Add.1, <https://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html>: See uurimus näitab, et kodakondsusetus oli oluline rahvusvaheline mure ka enne 1954. aasta konventsiooni koostamist.

<sup>11</sup> ÜRO Peaassamblee, konventsioon kodakondsuseta isikute staatuse kohta, 28. september 1954, ÜRO, lepingute seeria, kd 360, lk 117, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html>.

<sup>12</sup> ÜRO Peaassamblee, konventsioon kodakondsusetute arvu vähendamise kohta, 30. august 1954, ÜRO, lepingute seeria, kd 989, lk 175, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html>.

<sup>13</sup> UN Human Rights Council, *Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General*, A/HRC/25/28 (2013), lk.3.

<sup>14</sup> Artiklis 4(b) seda põhimõtet sätestava kodakondsuse Euroopa konventsiooni seletuskiri viitab kodakondsusetuse vältimise kohustusel kui rahvusvahelise tavaõiguse osale. Vt ECN, ETS No. 166, 1997, para. 33: <https://rm.coe.int/16800ccde7>.

<sup>15</sup> UN Secretary-General (UNSG), *Guidance Note of the Secretary General: The United Nations and Statelessness*, November 2018, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/5c580e507.html>, p. 4.

11. Kuigi kõik riigid ei ole kahe kodakondsusetusealase konventsiooniga ühinenud, on kõikidel riikidel vastavalt kodakondsuse meelevaldse äravõtmise keelule kohustusi seoses kodakondsuse kaotamise ja äravõtmisega.<sup>16</sup> Et mitte olla meelevaldne, peab kodakondsuse äravõtmine olema seadusekohane ning vastama inimõigusi käsitleva rahvusvahelise õiguse konkreetsetele protseduurilistele ja sisulistele normidele, eelkõige peab selline samm olema õigusliku eesmärgi saavutamiseks kõige vähem sekkuv meede ja proportsionaalne taotletava õigusliku eesmärgiga ning järgima nõuetekohast menetlust.<sup>17</sup> Selles osas kehtib meelevaldsuse mõiste riigi mis tahes tegevuse kohta – nii seadusandliku, haldusliku kui kohtuliku.
12. Samuti on kõikidel riikidel kohustusi seoses kodakondsusetuse ärahoidmisega. Kui kodakondsuse äravõtmine toob kaasa kodakondsusetuse, on selle mõju üksikisikule eriti ränk. Seepärast piirab rahvusvaheline õigus rangelt olukordi, milles kodakondsusetuseni viiv kodakondsuse äravõtmine on lubatud<sup>18</sup> või seda võidakse lugeda õiguslikku eesmärki täitvaks.<sup>19</sup>
13. UNHCRi allpool toodud konkreetsed märkused seaduseelnõu kohta põhinevad eespool mainitud rahvusvahelise õiguse rakendatavatel sätetel ja üldpõhimõtetel<sup>20</sup> ning UNHCRi suunistest kodakondsusetuse kohta (Guidelines on Statelessness) nr 5: Kodakondsuse kaotamine ja äravõtmine 1961. aasta konventsioon kodakondsusetute arvu vähendamise kohta artiklite 5–9 alusel (UNHCRi suunist nr 5).<sup>21</sup> Nimetatud suuniste III osas sisalduvad juhised kehtivad ka selliste riikide suhtes nagu Eesti, mis ei ole 1961. aasta konventsiooni osalised, kuna nad puudutavad rahvusvahelist õigust ja häid tavasid üldiselt.
14. Üldise märkusena ja arvestades, et Eesti on üks kolmest Euroopa Liidu liikmesriigist (koos Küprose ja Poolaga), mis ei ole ei 1954. aasta ega 1961. aasta konventsiooni osaline, kordab UNHCR veelkord oma pikaajast soovitusi, et Eesti ühineks mõlemaga.

## IV. Konkreetsed märkused

### Õiguskindlus ja menetluslikud tagatised

15. UNHCR soovib meelde tuletada, et Eesti olemasolevas õigusraamistikus ei ole mingeid sätteid, milles määratletakse kodakondsuseta isik<sup>22</sup>, ega sätteid selle kohta, millistest kriteeriumitest lähtudes saab kindlaks teha, kas isik on kodakondsuseta.<sup>23</sup> „Kodakondsuseta isiku“ õigusliku määratluse puudumine tähendab, et selle mõiste kohta ei ole Eesti õiguses ühtset arusaama ega järjekindlat kasutust, mis on kõnealuse seaduseelnõu kontekstis oluline, kuna oma praegusel kujul võib see kaasa tuua uusi kodakondsusetuse juhtumeid. Seepärast soovitatakse lisada seaduse teksti kodakondsuseta isiku rahvusvahelistelt tunnustatud määratlus.<sup>24</sup>

<sup>16</sup> VT A/HRC/13/34, para. 25, kättesaadav: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/13/34](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/13/34); *Karassev and Family v. Finland*, 31414/96, Euroopa Nõukogu: Euroopa Inimõiguste Kohus, 12. jaanuar 1999, kättesaadav: [https://www.refworld.org/cases\\_ECHR\\_45d076a92.html](https://www.refworld.org/cases_ECHR_45d076a92.html); Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi nr C-135/08, *Rottmann v. Freistaat Bayern*, 2. märts 2010, kättesaadav: [https://www.refworld.org/cases\\_ECJ\\_4be130552.html](https://www.refworld.org/cases_ECJ_4be130552.html). Mõiste „meelevaldne“ kohta rahvusvahelises õiguses, näiteks vabaduse võtmise kontekstis, vt A/HRC/22/44, punkt 61.

<sup>17</sup> Samas.

<sup>18</sup> 1961. aasta konventsiooni artikkel 8(2) ja kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikkel 7(1) sätestavad erandi, et kodakondsusest ilmajätmine on lubatud, kui kodakondsus saadi petmise teel, valeteabe esitamisega või varjates taotlejaga seotud olulist asjaolu.

<sup>19</sup> 1961. aasta konventsiooni artikli 7 punkt 4 ja 5 ja artikli 8 punktid 2 ja 3 sisaldavad neid reegleid piiravaid erandeid, milles tunnustatakse kitsast rühma asjaolusid, kus kodakondsusetuse kaasa tooval kodakondsuse kaotamisel või äravõtmisel võib olla õiguslik eesmärk.

<sup>20</sup> Vrd UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Estonia*, 2016, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/5a338b5c4.html>, lk 20: Eesti Riigikohus, nagu ka õigusteadlased, on tõlgendanud, et Eesti põhiseaduse § i 3 lõige 1 võtab automaatselt rahvusvahelise tavaõiguse reeglid Eesti õigusesse üle. Üksikasjaliku ülevaate saamiseks rahvusvahelise tavaõiguse ja Eesti õigussüsteemi vahelisest suhtest vt: Hannes Vallikivi, *Domestic Applicability of Customary International Law*, *Juridica International VII*/2002.

<sup>21</sup> Vt eespool allmärkus 9.

<sup>22</sup> UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Mapping Statelessness in Estonia*, 2016, lk 20, kättesaadav: <https://www.refworld.org/docid/5a338b5c4.html>.

<sup>23</sup> Samas, lk 73.

<sup>24</sup> Rahvusvahelise tavaõiguse kohaselt määratletakse kodakondsuseta isikut kui inimest, keda ükski riik ei loe oma kodanikuks riigi õigustoimingu alusel. Vt International Law Commission, *Articles on Diplomatic Protection with commentaries*, 2006, lk 49, kättesaadav: <http://www.refworld.org/docid/525e7929d.html>.

16. Eestis ei ole naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikutele mitme riigi kodakondsus lubatud, välja arvatud väga piiratud asjaoludel<sup>25</sup>, seega on kodakondsuse seaduse § 28 alusel nimetatud eranditega kodakondsuse äravõtmise tulemus kodakondsusetus. Kodakondsuse seaduse praegune sõnastus ei sisalda tagatise kodakondsusetuse vastu kodakondsuse äravõtmise kontekstis. Et kajastada rahvusvahelise tavaõigusega tunnustatud kodakondsusetuse vältimise põhimõtet, soovitatakse muuta kodakondsuse seadust ja viia see kooskõlla nimetatud kohustustega.
17. Veel märgib UNHCR, et üldised menetluslikud tagatised, nagu vajaduse ja proportsionaalsuse hindamine ning kolmeastmeline kohtulik läbivaatus, sätestatakse iga haldusakti kohta haldusmenetluse seadustega. Eelnõu seletuskiri hõlmab arutelu proportsionaalsuse ja mõju üle isikule, sealhulgas viiteid Euroopa Inimõiguste Kohtu asjakohasele kohtupraktikale seoses mittetagasisaatmise keelustamisega. Lisaks sellele soovitatakse seletuskirjas lähtuda neist standarditest kodakondsuse äravõtmise proportsionaalsuse hindamisel.
18. Et kodakondsuse äravõtmine oleks proportsionaalne, peaksid kodakondsuse äravõtmisele eelnevad meetmed „täitma õiguslikku eesmärki, mis on kooskõlas ... inimõiguste alase rahvusvahelise õiguse eesmärkidega“ ja olema kõige vähem sekkuv meede, mis on vajalik riigi taotletava eesmärgi saavutamiseks.<sup>26</sup> Seepärast tuleb kodakondsuse äravõtmise mis tahes tagajärgi hoolikalt kaaluda võrdluses taotletava eesmärgi ja käitumise või kuriteo raskusega, mille eest kodakondsuse äravõtmine on ette nähtud. Arvestades kodakondsusetuse tõsiseid tagajärgi, oleks kodakondsuse äravõtmist, kui selle tagajärjeks on kodakondsusetus, võimalik põhjendada kui proportsionaalset meetet ainult väga piiratud ja kitsastel asjaoludel.<sup>27</sup>
19. Et määrata kodakondsuse äravõtmisele väga kõrge lävend, võttes arvesse kodakondsusetuks jätmise tõsiseid tagajärgi üksikisikule ja tagada seadusemuudatuste vastavust rahvusvaheliselt tunnustatud kodakondsuse ärahoidmise põhimõttega, soovib UNHCR hea tavana pakkuda asjakohaseid suuniseid, mis on kooskõlas 1961. aasta konventsioonis toodud normidega. 1961. aasta konventsiooni artikli 8 lõike (3) punkti (a) alapunktide (i) ja (ii) kohaselt võib teenuste osutamine teisele riigile ja „käitumine, mis olulisel määral kahjustab riigi elulisi huve“ olla „tegevus, mis ei sobi kokku kohustusega olla riigile lojaalne“, mille tagajärjeks võib olla kodakondsuse äravõtmine.<sup>28</sup> Kuid vastavalt UNHCRi suunistele kodakondsusetuse kohta nr 5, selleks et vastata kahe erandliku põhjuse tingimustele, peab üksikisik ettekavatsetult käituma nii, et tema tegevus oleks vastuolus tema kohustusega olla riigile lojaalne. Ilma kindlate tõenditeta, et isik käitus meelega mittevastavalt oma kohustusega olla lojaalne lepinguosalisele riigile, ei tohi riik isikult kodakondsust ära võtta kummalgi kahest põhjusest.<sup>29</sup>
20. Lisaks sellele näitab terminite „olulisel määral kahjustab“ ja „elulised huvid“, et selle kitsa erandi alla kuuluv käitumine peab ohustama kodakondsuse äravõtmist kaaluva riigi põhialuseid ja riigikorda. Termin „olulisel määral kahjustab“ eeldab, et kõnealusel isikul on võimalik riigile negatiivset mõju avaldada. Artikli 8 lõike (3) punkti (a) alapunkti (ii) kohaselt kodakondsuse äravõtmise tingimustele vastav käitumine ei tohi kaasneda tekitatud kahjuga juhuslikult, vaid peab olema sellega põhjalikult seotud. Käitumist, mis hõlmab kaudset toetamist, mis olulisel määral ei mõjuta seda, kas kõnealune kahju tekib või mitte, ei saa lugeda „olulisel määral kahjustavaks“.
21. Terminit „elulised huvid“ tuleb tõlgendada nii, et see kehtestab kõrgema lävendi kui kuriteod „riiklike huvide“ vastu.<sup>30</sup> Riigi peamine ülesanne on kaitsta oma terviklikkust ja välist julgeolekut ning kaitsta oma põhiseaduslikke aluspõhimõtteid., artikli 8 lõike (3) punkti (a) alapunkti (ii) kohaselt annavad põhjust kodakondsuse äravõtmiseks üksnes teod, mis seda ülesannet ja muid elulisi huvisid olulisel määral kahjustavad.<sup>31</sup> Selliseid tegusid toime pannud isikult kodakondsuse äravõtmist võib kasutada ainult siis, kui lepinguosalise riigi eluliste huvide kaitsmist ei ole võimalik saavutada vähem sekkuvate meetmetega.

<sup>25</sup> Vt kodakondsuse seaduse 3. peatükk.

<sup>26</sup> Vt nt Rottmann v Freistaat Bayern, kohtuasi C-135/08, [2010] ECR I-01449, [https://www.refworld.org/cases\\_E CJ\\_4be130552.html](https://www.refworld.org/cases_E CJ_4be130552.html), punkt 56; Human Rights Council, Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General, 19 December 2013, A/HRC/13/34, para. 25; and Human Rights Council, Human rights and arbitrary deprivation of nationality: Report of the Secretary-General, 19 December 2013, A/HRC/25/28, para. 4.

<sup>27</sup> Vt eespool allmärkus 9, punkt 95.

<sup>28</sup> Oluline on märkida, et nende erandite olemasolu on tingitud neid põhjuseid sätestavate seaduste kehtivusest 1961. aasta konventsiooni ratifitseerimise ajal, ja et konkreetne kinnitus selles osas on tehtud nii, et see ei piiraks 1961. aasta konventsiooni eesmärki ja ülesannet.

<sup>29</sup> Vt eespool allmärkus 9.

<sup>30</sup> 1961. aasta konventsiooni artikli 1 lõike (2) punkti (c) ja artikli 4 lõike (2) punkti (c) sõnastuses kasutatakse terminit „riigi julgeolek“.

<sup>31</sup> ÜRO konverents kodakondsuse kaotamiseks või kodakondsusetu isikute arvu vähendamiseks tulevikus, istungite protokollid, 21. plenaaristung, 11. oktoober 1961, A/CONF.9/SR.21, lk 3: Ettevalmistavad dokumendid näitavad, et artikli 8 lõike (3) punkti (a) alapunkti (ii) sõnastuse eesmärgiks on välistada üldisema iseloomuga kuriteod.

22. Seaduseelnõus viidatud „terrorikuriteod“ võivad kuuluda artikli 8 lõike (3) punkti (a) alapunktides (I) ja (ii) sätestatud põhjuste alla.<sup>32</sup> Kuid oluline on välja tuua, et seadused, mis võimaldavad kodakondsuse äravõtmist terrorismi tõttu, peavad olema avalikult kättesaadavad ja piisavalt täpsed, et inimesed mõistaksid, millise ulatusega käitumine on lubamatu. Riigid peaksid oma terrorismivastast võitlust käsitlevaid seadusi korrapäraselt läbi vaatama, et tagada vastavus rahvusvahelise õiguse suundumustele. Seadustes, mis käsitlevad terrorirühmitiste või riigiga mitteseotud relvastatud jõudude liikmeks olemist või nendega seotust viisil, mis kujutab endast käitumist, mille tulemuseks võib olla kodakondsuse äravõtmine, tuleks selgelt määratleda „liikmeks olemine“ ja käitumisviisid, mis käivitavad õigusliku menetluse kodakondsuse äravõtmiseks. Lihtsalt terrorirühmitise liige olemise või terrorirühmitiselt väljaõppe saamise fakt ei kujuta endast üldiselt terrorikuritegu.<sup>33</sup>
23. Riikidel on olulised kohustused „tagada, et võetakse meetmeid rikkumiste ja kuritarvituste ning/või nende kordumise ärahoidmiseks; viivitamatult, põhjalikult, sõltumatult ja erapooletult uurida väiteid selliste rikkumiste ja kuritarvituste kohta; karistada kuritegude toimepanijaid ning hoolitseda selle eest, et ohvritele pakutaks piisavat heastamisvahendeid ja hüvitisi. Kooskõlas nimetatud kohustustega ja üldpõhimõttega, et riigi otsuseid oma kodakondsuse kohta tuleb kaitsta, kuni nad on vastavuses rahvusvahelise õigusega, peaks riik hoolikalt kaaluma, milline mõju on tema otsusel isikult kodakondsus ära võtta tema kohustustele seoses rahvusvahelise rahu ja turvalisuse hoidmisega.“<sup>34</sup>
24. Ülalöeldu valguses soovitatakse, et §-s 28 toodud kodakondsuse äravõtmise põhjuseid, sealhulgas seaduseelnõuga lisatavaid, käsitletakс kui erandeid üldisest keelust kodakondsust ära võtta, kui selle tagajärjeks on kodakondsusetus. Lisaks sellele võivad seaduseelnõus mainitud kuriteod, mis toovad kaasa kodakondsuse äravõtmise, vajada uurimist, kas nad tõesti vastavad käitumise, „mis olulisel määral kahjustab riigi elulisi huve“, kõrgendatud tingimustele.

## Naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanute ebavõrdne kohtlemine

25. UNHCR märgib veel, et seaduseelnõu võib tekitada muret seoses mittediskrimineerimisega, arvestades, et seaduseelnõu sätestab kodakondsuse äravõtmise võimaluse ainult seoses naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud isikutega. Kodakondsuse äravõtmine rassilistel, etnilistel, usuga seotud või poliitilistel põhjustel, vaatamata sellele, kas see toob kaasa kodakondsusetuse või mitte, on keelatud.<sup>35</sup> Lisaks sellele, pidades silmas, et paljud naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikud kuuluvad tõenäoliselt etnilistesse vähemusrühmadesse, peaksid riigid olema ettevaatlikud seoses seaduste ja tavadega, mis muudavad naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikud kodakondsuse äravõtmise osas kaitsetumaks kui sünnipärased kodanikud.<sup>36</sup> Arvestades, et seaduseelnõu on suunatud konkreetselt naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanutele, kes võivad kaotada õiguse riigis elada ja koos sellega elukohaga seotud õigused, on oluline enne kodakondsuse äravõtmist kindlaks teha, kas asjaomase eesmärgi saavutamiseks ei ole vähem sekkuvaid alternatiive.<sup>37</sup> Isegi kui isikul võib olla võimalus (tagasi) saada mõni teine kodakondsus, tuleb tähelepanu pöörata sellele, millist mõju äravõtmine avaldab õigusele riigis elada ja elukohaga seotud õigustele.
26. UNHCR arvab, et sünnipäraste kodanike ja naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud kodanike mis tahes viisil ebavõrdne kohtlemine tuleks hea tavana viia miinimumini. Näiteks ei tohiks naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise kuupäevast alates piiratud ajavahemiku möödumisel (nt üks aasta) kehtida naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isiku suhtes teistsugused kodakondsuse äravõtmise reeglid kui sünnipäraselt kodakondsuse saanud isikule.

## Laste kohtlemine

27. UNHCR soovib juhtida tähelepanu sellele, et isikute hulgas, keda loetakse ohuks Eesti rahvuslikule julgeolekule ja kes mõistetakse süüdi riigireetmise või terrorikuriteo eest, võib olla lapsi (alla 18-aastaseid), keda kaitseb 1989. aasta lapse õiguste konventsioon, millega Eesti on ühinenud, eelkõige konventsiooni

<sup>32</sup> ÜRO Peaassamblee 2006. aasta resolutsiooni 60/288 sissejuhatusse punkti 7 kohaselt on terrorikuritegude eesmärgiks muu hulgas inimõiguste, põhivabaduste ja demokraatia hävitamine, riikide territoriaalse terviklikkuse ja julgeoleku ohustamine ning seaduslikult moodustatud valitsuste destabiliseerimine.

<sup>33</sup> Vt eespool allmärkus 9, punktid 65–66.

<sup>34</sup> Inimõiguste Nõukogu, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni inimõiguste ülemvoliniku aruanne inimõiguste ja põhivabaduste kaitsmise kohta terrorismiga võitlemisel, 19. detsember 2014, A/HRC/28/28, punkt 40.

<sup>35</sup> Vt eespool allmärkus 9, punkt 76–79.

<sup>36</sup> Samas punkt 112.

<sup>37</sup> Samas, punkt 95.



artikkel 3 (lapse huvid tuleb seada esikohale), artikkel 7 (lapse õigus kodakondsusele, eriti juhul, kui laps oleks muidu kodakondsuseta) ja artikkel 8, mis käsitleb lapse õigust oma identiteedi, sealhulgas kodakondsuse säilitamisele. Seepärast peavad lepinguosalised riigid kohtlema kõiki alla 18-aastaseid isikuid nende õiguste osas lastena ning seega peavad riigid kaitsma lapse õigusi ja seadma lapse huvid esikohale kõikides laste, nende vanemate ja muude pereliikmete kodakondsust mõjutavates menetlustes. Selles seoses ei saa lapse kodakondsuseta jätmine olla kunagi lapse huvides.<sup>38</sup>

28. Eespool toodud põhjusel peavad riigid rakendama kõiki asjakohaseid meetmeid, tagamaks, et laps on kaitstud kõikide diskrimineerimise vormide või karistuste eest, mis võivad tuleneda tema vanemate, seaduslike hooldajate või pereliikmete staatusest, tegevusest, avaldatud arvamustest või usust. Lapse õiguste konventsiooni vaimus sätestab ka 1961. aasta konventsiooni kodakondsusetute arvu vähendamise kohta artikkel 6, et kodakondsuse äravõtmine ei tohi kunagi laieneda isiku abikaasale või lapsele ja peab olenema sellest, kas neil on teine kodakondsus. Nagu eespool öeldud, võiks seaduseelnõule lisada tagatised, mis kaitsevad kodakondsusetuse eest perekonnaliikmeid, kes saavad Eesti kodakondsuse abiellumisel isikuga ja/või sündimisel isikule, kelle suhtes seaduseelnõu kohaselt võidakse rakendada kodakondsuse äravõtmist.

Eelpool öeldut arvesse võttes soovib UNHCR seaduseelnõu uuesti läbi vaadata ja võtta arvesse allpool toodud soovitusi.

### UNHCRi soovitusused:

- Kaaluda liitumist ÜRO 1954. aasta konventsiooniga kodakondsuseta isikute staatuse kohta ja 1961. aasta konventsiooniga kodakondsusetute arvu vähendamise kohta.
- Kaaluda „kodakondsuseta isiku“ määratluse lisamist kodakondsuse seaduse teksti ning isiku kodakondsusetuse määramise tingimusi ja menetlust käsitlevate sätete lisamist asjaomastesse seadustesse .
- Lisada kodakondsuse seadusesse sätte, millega keelatakse kodakondsuse äravõtmine, kui see toob kaasa kodakondsusetuse.
- Vaadata läbi olemasolevad ja kavandatavad kuriteo toimepanemise tõttu kodakondsuse äravõtmise alused, et tagada § 28 sisemine järjekindlus ja väga kõrge künnise rakendamine, kuna sellel on üksikisiku jaoks äärmiselt tõsised tagajärjed. Kodakondsuse äravõtmisel tuleb täies ulatuses austada rahvusvaheliselt tunnustatud kodakondsuse meelevaldselt äravõtmise keeldu ning see peab olema seadusliku eesmärgi saavutamiseks kõige vähem sekkuv viis ja vastama seadusele.
- Loobuda naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isikute ja sünnipäraste kodanike ebavõrdsest kohtlemisest, piirates naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanutelt kodakondsuse äravõtmise piiritletud ja kindlaksmääratud ajavahemikuga (nt üks aasta) alates naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamise kuupäevast.
- Kaaluda kodakondsuse seaduse §-i 28 tagatiste lisamist kodakondsusetuse ärahoidmiseks, eelkõige seoses lastega ning Eesti kodakondsuse kaotanud isiku laste ja perekonnaliikmetega, ja viia § 28 praegused sätted kooskõlla rahvusvaheliste kohustustega, muu hulgas vastavalt lapse õiguse konventsioonile.

UNHCRi esindus Põhjamaades ja Balti riikides, 16. oktoober 2020

<sup>38</sup> Vt UNICEF, Lapse õiguste konventsiooni rakendamise käsiraamat (artiklit 7 käsitlev osa), 2007, kättesaadav: <https://resourcecentre.savethechildren.net/library/implementation-handbook-convention-rights-child>.