

KODAKONDSUSETUS EESTIS JA EUROOPA LIIDUS: TÄNASED PRAKTIKAD JA VÕIMALIKUD LAHENDUSED

MARION PAJUMETS¹, BARBARA ORLOFF²

1. SISSEJUHATUS

Iga kümne minuti jooksul näeb maailmas ilmavalgust laps, kellel pole kodakondsust (UNHCR 2015: 3). 2015. aastaks oli kodakondsuseta inimesi maailmas ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti (UNHCR) hinnangul kümme miljonit, neist Euroopas u 600 000 (UNHCR 2015a: Lisa tabel 1).

Igal inimesel on õigus kodakondsusele ja kelleltki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta, sätestab Inimõiguste ülddeklaratsioon (ÜRO 1948: artikli 15 punktid 1 ja 2). Kodakondsus annab inimesele mitte ainult identiteeditunde, vaid tagab talle riigi kaitse ning paljud kodaniku- ja poliitilised õigused. Mitte ilmaasjata ei ole kodakondsuse kohta öeldud, et see on „õigus omada õigusi“ (Achiron 2009). Inimõigused muutuvad paljuski sisutihjaks lubaduseks, kui puudub riik, kes neid vahendab ja realiseerib.

Olgugi et õigus kodakondsusele on fundamentaalne inimõigus, ei vähene tänapäeval, mil üha enam riike võimaldavad topelt- või mitmik kodakondsust, nende inimeste arv, keda ükski riik ei pea enda õiguse kohaselt oma kodanikuks ning keda seega ka ei kaitse ükski riik. Veelgi enam, sageli elavad need inimesed kõrvuti samades riikides.

Kodakondsuseta inimeste juurdepääs õigustele ja riigi kaitsele sõltub oluliselt sellest, kas räägime kodakondsuseta isikust, kellele pole ametlikult sellist staatust omistatud, kodakondsuseta isikust, kes on läbinud nn kodakondsusetuse määratlemise menetluse ja saanud vastava staatuse, või määratlemata kodakondsusega isikust. Antud artikkel käsitleb kõiki kolme kategooriat.

1 Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, Tallinna Ülikool, kontakt: marion.pajumets@tlu.ee

2 Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt, Tallinna Ülikool, kontakt: barbara.orloff@tlu.ee

Kõige haavatavamaks olukorras on nn esimesse kategooriasse kuuluvad kodakondsuseta isikud, kes pole saanud ametlikku „kodakondsuseta isiku“ staatust. Nendel inimestel pahatihti puudub või on piiratud õigus osaleda valimistel, käia koolis, töötada, abielluda. Neil on sageli probleeme tervisekindlustusega, juurdepääsuga toetustele ning nad ei saa vabalt kodumaalt lahkuda ja sinna tagasi pöörduda, kuna neil puudub võimalus taotleda reisidokumenti. Kõikide nimetatud ja muude piirangute tõttu elavad kodakondsuseta inimesed sageli viletsuses ning on kaitsetud kurjategijate ja eksploateerimise suhtes. Enamik kodakondsuseta isikuid on sündinud ilma kodakondsuseta, mitte omandanud selle staatuse elu jooksul.

Paremas olukorras on kodakondsuseta isikud, kelle on mõni riik ametlikult andnud kodakondsuseta isiku õigusliku staatuse ning seoses sellega garanteerinud ka staatusega kaasnevad baasõigused.

Eestis on veel üks lisastaatus – määratlemata kodakondsusega isikud. See termin võeti kasutusele peale Eesti iseseisvumist seoses endiste NSV Liidu kodanikega, kes ei saanud Eesti Vabariigi ega ka Venemaa või mõne muu välisriigi kodakondsust. Eestis oli jaanuari 2017 alguses 79 438 määratlemata kodakondsusega inimest³. Oluline erinevus kodakondsuseta isikute ja nn määratlemata kodakondsusega isikute vahel seisneb neile tagatud õiguste kogumis.

Käesolevas artiklis anname ülevaate kodakondsusetuse rahvusvahelisest kontekstist, käsitleme ka ametlikult tunnustatud kodakondsuseta isiku staatuse andmise erinevaid korraldusi Euroopa Liidus ja selle staatusega isikute ebaühtlaseid õiguseid liikmesriikides.

Lisaks üleeuroopalise pildi andmisele käsitleme läbivalt olukorda Eestis, mis eristub oluliselt teistest liikmesriikidest määratlemata kodakondsuse staatuse kasutamise kohta. Lõpetame arutledes, millisel seadusandlikul tasemel oleks tõhus kodakondsusetuse anomaaliale Euroopa Liidus lõpp teha – kas sellest võiks olla kasu, kui Euroopa Liit toetaks liikmesriike harmoniseerides valdkonna regulatsioone.

Tugineme järgnevas ülevaates suuresti Euroopa rändevõrgustiku (EMN) viimaste aastate jooksul kogutud informatsioonile ning eelkõige novembris 2016 ilmunud EMN informile „Kodakondsusetus Euroopa Liidus“ (EMN 2016), millele andis sisendi 23 Euroopa Liidu liikmesriiki ja Norra.

2. KODAKONDSUSETUS RAHVUSVAHELISES ÕIGUSES

Pärast Teist maailmasõda seisid riigid silmitsi väljakutsega, kuidas tulla toime sõja tagajärjel ümberpaigutatud ja denatsionaliseeritud inimestega. ÜRO avaldas 1949. aastal analüüsi, kus leiti, et olgugi et kodakondsusetus on sama vana nähtus kui kodakondsuse kontseptsioon, oli see omandanud pretsedenditu ulatuse (van Haas 2016). Väljakutsega toimetulemiseks võeti esmalt vastu 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon. Sellele järgnes üks peamisi rahvusvahelisi õigusakte kodakondsuse-

3 Siseministeerium: <https://www.siseministeerium.ee/et/siseturvalisuse-valdkond/kodakondsus-jaranne>

tuse valdkonnas – ÜRO 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon (ÜRO 1954). Konventsiooni eesmärk oli reguleerida ja parandada kodakondsuseta isikute olukorda ning saavutada, et neile tagatakse põhiõigused ja -vabadused.

1954. aasta konventsioonis sisaldub diskrimineerimise keeld (artikkel 3). Samuti on sätestatud, et kodakondsuseta isik peab järgima selle riigi õigusakte, kuhu ta on saabunud (artikkel 2). Konventsiooni artikli 7 lõige 1 sätestab, et osalisriik tagab kodakondsuseta isikule samasuguse kohtlemise nagu välismaalastele üldiselt seoses õigusega: palgatööle (artiklid 17, 18 ja 19), riiklikule haridusele (artikkel 22), eluasemele (artikkel 21), ja liikumisvabadusele (artikkel 26). Osalisriigid tagavad kodakondsuseta isikutele võrdse kohtlemise kodanikega: usutalituste vabadusel (artikkel 4), autoriõiguses ja tööstusomandi kaitsel (artikkel 14), kohtu poole pöördumisel (artikkel 16), riikliku toetuse (artikkel 23) ning sotsiaalkindlustuse (artikkel 24) taotlemisel. Tegelikult, nagu selgitame allpool, erinevad need õigused ja praktikad osalisriigiti märkimisväärselt.

1961. aastal jõustus lisaks kodakondsusetuse vähendamise konventsioon (ÜRO 1961), mille eesmärk on vältida sünnijärgset kodakondsusetust.

Paraku ei sätesta need ega vähemtähtsad rahvusvahelised õigusaktid universaalset kodakondsusetuse määratlemise protseduuri. Seega jääb kodakondsusetu isiku tuvastamise korra väljatöötamine konventsiooni osalisriikide pädevusse ning erinevused õigustes, nagu all kirjeldame, on olulised.

3. EESTI MÄÄRATLEMATA KODAKONDSUSE STAATUS

Eesti Vabariik pole ühinenud kummagi ülal nimetatud kodakondsusetuse konventsiooniga⁴, küll aga mitmete teiste konventsioonidega, mis sätestavad samuti õiguse kodakondsusele⁵. Kodakondsusetuse konventsioonidega liitumist on küll kaalutud, kuid leitud, et Eestis elavatel määratlemata kodakondsusega isikutel on juba praeguse seisuga tagatud rohkem õigusi, kui 1954. a konventsioon ette näeb. 1961. a kodakondsuse vähendamise konventsiooni osas on aga leitud, et see on osaliselt vastuolus kodakondsusseadusega – Eesti seadus lähtub *jus sanguinis* põhimõttest, konventsioon aga *jus soli* põhimõttest (Välisministeerium 2013: 19).

Erinevalt teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest on Eesti võtnud kasutusele määratlemata kodakondsusega isiku staatuse, millel puudub küll legaaldefiniitsioon, kuid mille all mõeldakse inimesi, kes on jäänud varasemast kodakondsusest ilma

4 1954. a. konventsiooniga on liitunud 24 EL liikmesriiki. Eesti, Küpros, Malta ja Poola pole seda teinud. 1961. a konventsiooniga on liitunud 19 EL liikmesriiki; lisaks on Prantsusmaa selle allkirjastanud, kuid pole veel ratifitseerinud. Lisaks Prantsusmaale pole konventsiooniga veel liitunud Kreeka, Eesti, Küpros, Luksemburg, Malta ja Poola.

5 Asjakohaste ÜRO konventsioonide hulka kuuluvad: 1957. aasta konventsioon abielus naiste kodakondsuse kohta (vt artikleid 1-3), 1965. aasta rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (artikkel 5), 1966. aasta kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakt (artikkel 24), 1979. aasta naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioon (artikkel 9), 1989. aasta lapse õiguste konventsioon (artiklid 2 ja 7). Euroopa Nõukogu konventsioonidest on asjakohased 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsioon ning 2006. aasta konventsioon kodakondsusetuse vältimise kohta riikide õigusjärgluse puhul.

seoses nende kodakondsusjärgse riigi lakkamisega (nt endise NSV Liidu ja Jugoslaavia kodanikud) ning kes ei ole realiseerinud võimalust saada mõne järglasriigi kodakondsust⁶.

Pärast Nõukogude Liidu lagunemist 1992. a võttis Vene Föderatsioon vastu seaduse, millega jäid kõik Nõukogude Liidu kodanikud, kes elasid väljaspool Vene Föderatsiooni, kodakondsuseta (Velsker 2017). Taasiseseisvunud Eesti Vabariigi kodakondsuse ideoloogia lähtus aga õiguslikult järjepidevusest. Eesti kodanikeks arvati isikud, kes omasid Eesti Vabariigi kodakondsust enne 16. juunit 1940, ja nende järeltulijad. See tingis olukorra, kus ligi kolmandik Eesti elanikkonnast jäi ilma ühegi riigi kodakondsuseta. Neil oli valida, kas taotleda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust, taotleda Vene või mõne muu riigi kodakondsust või jääda nn määratlemata kodakondsusega isikuks, kellel on õigus saada reisimiseks välismaalase pass (Evas 2016: 15).

Määratlemata kodakondsusega inimeste arv on Eestis aasta-aastalt vähenenud 32%-lt 6%-le seoses riiklike meetmete rakendamisega, sh teadlikkuse tõstmisega Eesti kodakondsuse saamise tingimustest ja kodakondsuse vajalikkusest, kuid suuresti ka tänu kodakondsuse seaduse järkjärgulistele muudatustele, mille eesmärk on olnud vähendada kodakondsusetuse taastootmist (Balti Uuringute Instituut, Praxis 2017).

Kuni 2015. aasta lõpuni kehtiva regulatsiooni kohaselt sai alla 15-aastane alaealine, kes on sündinud Eestis pärast 1992. aasta 26. veebruari Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras, kui seda taotles temale vanem või lapsendaja, kes oli elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat ja keda ükski riik ei pea oma kodanikuks. Viimase olulise seadusemuudatusega, mis jõustus jaanuaris 2016⁷, antakse alla 15-aastasele, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos vanematega püsivalt Eestisse elama, Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras sünni hetkest arvates, kui tema kodakondsuseta või määratlemata kodakondsusega vanem(ad), on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat. Seega saavad sellistest lastest automaatselt Eesti kodanikud, kui nende vanem ei loobu ühe aasta jooksul sellest võimalusest (KodS 1995).

Täiendava meetmena on juba aastaid kodakondsuse saamiseks vajaliku keeletaseme saavutamiseks võimaldatud tasuta keeleõpet. Ka tulevikus on riigil plaanis Eesti kodakondsust taotleda soovivavale inimesele, kes on Eestis seaduslikul alusel elanud vähemalt viis aastat, võimaldada tasuta eesti keele õpet kodakondsuse omandamiseks vajaliku tasemeni B1. Lisaks võimaldatakse kokkuleppel tööandjaga keeleõppestipendiumi näol keeletundides osalemiseks tasustatud õppepuhkust keskmise palga alusel 20 kalendripäeva eest aastas ühe mooduli kohta (Rammus 2017).

Kuigi määratlemata kodakondsusega inimeste arvu vähendamine on Eesti riigi jaoks prioriteet, on riik võtnud seisukoha, et kodakondsust ei saa kellelegi peale sundida ning kindlasti jääb rakendatud meetmetest hoolimata Eestisse elama hulk määratlemata kodakondsusega isikuid ka tulevikus. Asjaolu, et välismaalase passiga

6 Vt Integratsiooni Sihtasutus, <https://www.integratsioon.ee/randevalased-moisted>

7 Vt KodS § 13 lg 4 ja 5.

on võimalik viisavabalt reisida nii Venemaale kui ka Euroopa Liidu riikides, võib muuta määratlemata kodakondsuse staatuse atraktiivseks. Eesti passiga Venemaale reisimine eeldab aga viisa olemasolu (Mälksoo 2010). Ilmselt on liikumisvabadus mõnede Eesti elanikele väärtuslikum võimalustest valida Riigikogu ning sinna kandideerida, minna Eesti sõjaväkke ning saada välismaal Eesti riigi diplomaatiliselt kaitset. Samas on määratlemata kodakondsusega pikaajalise elamisloaga elanikel võimalik öelda sõna sekka oma kodukandi elu korraldusse hääletades kohalike omavalitsuste volikogu valimistel. Samuti on neile tagatud kõik muud õigused, mis on tagatud Eestis seaduslikult elavatele inimestele.

Teisalt võib arvata, et osa määratlemata kodakondsuse staatuses inimestest ei taotle kodakondsust hirmust taotlemise protsessi ees. Mitu uuringut on tuvastanud Eesti kodakondsuse mitteomandamise põhjustena muukeelsete inimeste suutmatust õppida selgeks eesti keel ning kodakondsuse eksami keerukust. Samas on nende põhjenduste osakaal aasta-aastalt vähenemas (Balti Uuringute Instituut, Praxis 2017).

4. MIS ASJAOLUDEL JÄÄDAKSE TÄNASES MAAILMAS KODAKONDSUSEST ILMA?

Kodakondsusetus on nähtus, mis ei kuulu ajalukku, vaid mõjutab inimesi üle maailma ka täna. UNHCRi hinnangul on nende inimeste arv viimase 20 aastaga pidevalt kasvanud (Achiron 2009: 6) ja nagu ülal mainisime, jäädakse sageli kodakondsuseta juba sünnihetkel.

Üks kodakondsuseta laste lisandumise põhjus on riikide kodakondsuse andmise aluste kokku sobimatus. Kui laps sünnib riiki, kus antakse kodakondsust põlvnemise alusel (*ius sanguinis*) vanematele, kes on teise riigi kodanikud, mis annab kodakondsust oma territooriumil sündimise alusel (*ius soli*), võib laps jääda kodakondsuseta. Seda ei juhtu, kui asjaomased riigid on oma seadusloomes arvestanud sellise konflikti tekkimise võimalusega ja loonud vastavad lahendused. Selliste olukordade ennetamisele peab mõtlema ka Eesti. Kodakondsuseta on ka kodakondsusetute inimeste järeltulijad, kui riik ei rakenda *ius soli* põhimõtet, nagu ka lapsed, kes sünnivad kohas, kus pole riiki, mis saaks kodakondsust anda, näiteks Palestiinas. Kodakondsuseta jäävad lapsed, kes sünnivad *ius sanguinis* põhimõtet rakendavatesse riikidesse, kus emadel pole õigust pärandada oma lastele kodakondsust ning kellel pole isa (Achiron 2009: 85).

Teoreetiliselt võib kodakondsuseta jääda ka Eestis sündinud laps, kui tema määratlemata kodakondsusega vanemad on Eestis seaduslikult elanud alla viie aasta. Samuti võib laps jääda ilma kodakondsusest olukorras, kus määratlemata kodakondsusega vanemad esitavad ametivõimudele hiljemalt lapse aastaseks saamiseks vastavasisulise avalduse. Samuti pole mõeldud Eesti lipu all sõitvates laevades või lennukites sündivatele, muidu kodakondsuseta jäävatele lastele kodakondsuse andmisele⁸.

8 Vt UNHCRi analüüsi selle kohta, mis osas Eesti seadusandlus vastab või ei vasta 1954. a konventsiooni sätetele – Evas (2016: 53-73).

Paljud täiskasvanueas kodakondsuse kaotajad on riikide kadumise, tekkimise ja riikide õiglusjärgluse vastuolude ohvrid. Väga palju kodakondsuseta inimesi tekkis Nõukogude Liidu ja Jugoslaavia lagunemisel. Suureks probleemiks on ka teatud etniliste või usuliste vähemuste diskrimineerimine riikide poolt, mille territooriumil on need vähemusrühmad ajalooliselt elanud. Näiteks võib tuua roma kogukonnad Euroopas.

5. KODAKONDSUSETUSE MÄÄRATLEMISE KORRAD EUROOPA LIIDUS

Kodakondsusetus on nähtus, mis on laialdaselt levinud ka Euroopa Liidus. Selleks, et kindlustada kodakondsuseta isikutele 1954. a konventsioonist tulenevad õigused, on UNHCR kutsunud liikmesriike üles kehtestama kodakondsusetuse määratlemise menetluse, mis aitaks seadustada kodakondsuseta isikute riigis viibimise. Ametliku kodakondsusetu staatuse andmine annab neile inimestele võimaluse ühiskonnaelus kaasa lüüa, vähendab seeläbi turvalisusriski ning väljasaatmiskulusid. Samuti võib menetluse käigus selguda, et mõni riik siiski peab isikut enda kodanikuks ning see hõlbustab tema reisidokumentide saamist (UNHCR 2014: 17). Sealjuures ei eelda vastava menetluse väljatöötamine tingimata konventsioonidega liitumist.

Kodakondsuseta isiku staatuse omistamiseks vajab riik tõestust, et taotleja pole ühegi teise riigi kodanik. Selle tõestamine võib osutada küllalt keeruliseks. Enne kui taotlust läbivaatav riik langetab otsuse, tuleb uurida teiste riikide, millega taotlejal on varem olnud oluline side, kodakondsusõigust. Konsulterida tuleks näiteks riikidega, kus taotleja sündis, kus ta varem alaliselt elas, mille kodanikud on tema vanemad või vanavanemad, abikaasa, lapsed. Staatuse andmiseks on vaja, et taotleja esitaks kõik asjassepuutuva informatsiooni.

Üldjuhul piisab kodakondsusetuse tõestamiseks pädevate ametiasutuste esitatud dokumentidest, millega kinnitatakse, et taotleja ei ole antud riigi kodanik. Samas võib juhtuda, et päritoluriigi või varasema elukohariigi asjaomased ametivõimud ei väljasta palutud dokumente või on need asutused või isegi riigid lakanud eksisteerimast.

Igal riigil on erinev protseduur kodakondsusetuse määratlemiseks, kusjuures dokumendid, mis taotlejal palutakse esitada, erinevad riigiti. Samuti on võimalik, et palutud dokumente pole taotlejal kunagi olnudki. Tüüpiliselt tuleb esitada kõik või osa järgnevast loetelust: allkirjastatud avaldus koos taotluse esitamise põhjendusega; sünnitunnistus; isikutunnistus; (kehtiva) elamisloa/viisa koopia; teiste riikide väljastatud asjakohased dokumendid, mis tõestavad, et taotleja pole nende riigi kodanik. Mõni riik näeb ette suulist intervjuud, kus võib kasutada tõlgi abi. Samuti esineb protseduurireeglites erinevusi selles, kas taotlust vastu võttev riik küsib taotlejalt menetlustasu, kas taotlejale pakutakse tasuta juriidilist abi ning kas taotlejal on õigus taotluse läbivaatamise ajal riigis viibida või peab ta lahkuma. Osade dokumentide puudumisel omandavad olemasolevad dokumendid, avalduse ja intervjuu sisu ning asjakohaste riikide regulatsioonide analüüs taotluse rahuldamisel olulisema kaalu.

Kodakondsusestuse tõestamise kohustus lasub taotlejal, kes peaks pöörduma dokumentide saamiseks asjakohaste riikide saatkonna või konsulaarbüroo poole. Asjaajamine võib aga osutada taotleja jaoks ülejõukäivaks, mistõttu oleks kodakondsusestuse määramisel abiks, kui riik, millele taotlus esitati asuks ise infovahetusse asjakohaste riikide ametkondadega. Vajaduse korral saab UNHCR vahendada riikidevahelisi konsultatsioone ja anda tehnilist informatsiooni erinevate riikide seaduste ja nende kohaldamise kohta (Achiron 2009: 17).

Enamikus EMNi informi koostamisel osalenud riikidest ei ole eraldiseisvat kodakondsusestuse määramise menetlust, vaid selle staatuse andmist kaalutakse näiteks elamisloa taotlemise või rahvusvahelise kaitse menetluse käigus. Vaid seitsmes liikmesriigis on informi koostamise hetkeks eraldi menetlus välja töötatud⁹ ning ka neis pole protseduur, mida taotlejad läbivad, ühesugune.

Näiteks on seesugune menetlus loodud Lätis, mis on ajalooliselt Eestiga sarnase olukorraga silmitsi seisnud, kus vastava taotluse ja dokumentatsiooni (isikutunnistus, sünnitunnistus ning asjakohaste riikide tõendid selle kohta, et isik pole nende kodanik ja et tal pole võimalik palutud dokumente esitada) esitamisel on inimesel võimalik saada ametlikult kodakondsuseta inimese staatus. Menetlus kestab kolm kuud ning inimesel on õigus selle ajal riigis viibida ka siis, kui tal ei ole seaduslikku alust riigis viibimiseks. Kuigi tõendamiskoormus lasub taotlejal, aitavad ametivõimud vajalikke tõendeid taotleda.

Ka näiteks Ühendkuningriigis on võimalik kodakondsuseta just selleks mõeldud menetluses määratleda. Kui taotleja esitas ka rahvusvahelise kaitse taotluse, siis käsitletakse seda enne. Kodakondsuseta isiku staatuse taotleja peab esitama kirjaliku taotluse koos asjakohaste dokumentidega (nt sünnitunnistus, abielutunnistus). Tõendite läbivaatamisel võib toimuda intervjuu. Ametivõimud võivad informatsiooni ja tõendite kogumiseks taotleja nõusolekul pöörduda teiste riikide võimude poole, kellega taotlejal võib varasemalt side olla, et koguda dokumente, mida taotleja ise ei suutnud saada.

Eestis pole spetsiaalset menetlust kodakondsuse määramiseks. Nii nagu paljudes teistes liikmesriikides, on ka Eestis võimalik kodakondsuseta tuvastada ja elamisloa saada rahvusvahelise kaitse menetluses, kuid elamisloa saamiseks peab isik vastama täiendava kaitse või pagulase staatuse saamise tingimustele. Samas on sellisel juhul isiku elamisloa seotud tema rahvusvahelise kaitse saamise asjaoludega ning mitte ainult kodakondsusestuse kui sellisega.

6. KODAKONDSUSETUS JA ELAMISLUBA

Kuigi see võib tunduda intuiitiivselt ebaloogiline, näitas EMNi kogutud info, et kodakondsusestuse staatuse omistamine isikule ei tähenda automaatselt ka õigust elamisloale. Ainsad liikmesriigid, kus selle staatuse tuvastamisega kaasneb koheselt ka elamisloa väljastamine, on Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Hispaania, Horvaatia ja Ühendkuningriigid. Belgias on kodakondsuseta staatusega isikud õigustatud saama

9 FR, HU, IT, LV, LU, ES, UK.

elamisloa humanitaarsetel kaalutlustel, kuna neil ei ole võimalik naasta päritoluriiki. Seevastu paljudes teistes riikides suunatakse kodakondsuseta isiku staatuses inimesed rahvusvahelise kaitse menetlusse ning nad võivad, kuid ei pruugi, seeläbi saada elamisloa.

Enamus liikmesriikides¹⁰ tuleb kodakondsuseta inimestel taotleda elamisluba sarnaselt teistele kolmanda riigi kodanikele. Loa saamine eeldab, et täidetud on vastavad elamisloa saamise tingimused, nt töötamiseks loa saamiseks on sageli eeltingimuseks tööpakkumine; õppimiseks loa saamisel õppeasutusse vastuvõttu tõendav dokument jne.

Liikmesriigiti erineb oluliselt ka kodakondsuseta inimestele väljastatava elamisloa pikkus. See võib olla vaid 1-aastase kehtivusega või lausa pikaajaline. Näiteks Lätis võib kodakondsusetuna määratletu saada 5-aastase elamisloa. Selle aja möödudes võib ta taotleda pikaajalise elaniku elamisluba, kui ta on omandanud elementaarsel tasandil läti keele.

Eestis on määratlemata kodakondsusega inimestel, ehk neil kes jäid kodakondsuseta riigikorra muutudes Eestis, valdavalt pikaajalise elaniku elamisluba. Seevastu uussisserännanutel, kellel puudub kodakondsus, on võimalik taotleda elamisluba läbi rahvusvahelise kaitse menetluse või muudel välismaalaste seaduses sätestatud alustel. Eraldi küsimus tekiks, kui kolmandast riigist sisserännanud kodakondsuseta isik ei täida ühegi elamisloa aluseks olevaid tingimusi ning teda ei ole võimalik ka kodakondsuse puudumise tõttu tagasi saata. Võimalik, et olukord lahendataks humaansetel alustel elamisloa andmisega.

Mis puutub reisidokumentidesse, mida liikmesriigid kodakondsuseta inimestele väljastavad, siis neid on kahte liiki – välismaalaste pass, mida kasutab määratlemata kodakondsusega inimeste puhul ka Eesti, ning 1954. a konventsiooni alusel loodud spetsiaalne reisidokument kodakondsuseta inimestele.

Reisidokumendi väljastamine ei muuda isiku seisundit ega anna talle õigust riigi diplomaatilisele kaitsele.

7. KODAKONDSUSETA ISIKUTE JUURDEPÄÄS HARIDUSELE, TÖÖTURULE JA TERVISHOIULE

Üldistatult sõltub kodakondsuseta inimeste juurdepääs tööturule nende elamisloa liigist. Enamasti on juurdepääs tagatud samadel tingimustel, mis teistele kolmanda riigi kodanikele. Samuti on kõikides EMNi informi koostamisel osalenud liikmesriikides kodakondsuseta lastele tagatud juurdepääs haridusele, kuid mitte kõikides riikides pole see tagatud täiskasvanutele. Sageli on õigus haridusele seotud konkreetse elamisloaliigiga.

Ka juurdepääs tervishoiule sõltub paljuski sellest, millist liiki elamisloa on kodakondsuseta isikule liikmesriigis väljastatud. Enamjaolt on juurdepääs tervishoiule tagatud samadel tingimustel, mis teistele seaduslikult riigis viibivatele kolmanda riigi kodanikele.

¹⁰ AT, EE, LT, NL, PL, PT, SI, SK, NO.

Eesti määratlemata kodakondsusega isikutel on üldiselt vaba juurdepääs tööturule. Piirangud võivad esineda töökohtade puhul, mis eeldavad konkreetse kvalifikatsiooni (ka keelenõue), lisaks ei saa nad töötada riigiametis. Kodakondsuseta inimesed, kes on aga taasisesivunud Eestisse sisse rännanud, saavad juurdepääsu tööturule, kui neile on väljastatud välismaalaste seaduse alusel elamisluba või nad on saanud rahvusvahelise kaitse.

8. JUURDEPÄÄS KODAKONDSUSELE

Kõige olulisem küsimus ja samas kõige keerulisema lahendusega on aga see, kuidas vähendada kodakondsuseta isikute arvu ja tõkestada nende lisandumist. Ühelt poolt on igal inimesel õigus kodakondsusele nagu sätestab Inimõiguste ülddeklaratsioon. Seega tuleb käsitleda kodakondsusetust anomaaliana, mis tuleks minevikku jätta koos teiste tsiviliseerimata, kuid kunagi laialt levinud tavadega nagu näiteks orjapidamine või valimisõiguse andmine vaid valgetele meestele. Teisalt on kodakondsus riigi ja isiku vaheline õiguslik side, mis eeldab teatavat lojaalsust kodakondsuse andnud riigi suhtes ning mis toob mõlemale poolele kaasa õigusi ja kohustusi. Oma olemusest lähtuvalt kuulub riigisiseste kodakondsusreeglite kujundamine rahvusvahelises ja Euroopa Liidu õiguses tunnustatud põhimõtte kohaselt liikmesriikide pädevusse.

Mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis¹¹ on lihtsustatud kodakondsuseta isikute juurdepääsu kodakondsusele nagu soovitab 1954. a konventiooni artikkel 32. Eelkõige on erandid ette nähtud alaealiste suhtes.

Osades riikides on lihtsustatud kodakondsuse saamise tingimusi ka täiskasvanutele ning seda eelkõige ajaperioodi, mil isik peab olema seaduslikult riigis viibinud, vähendamise näol. Näiteks Itaalias on kodakondsuseta inimestel võimalik kodakondsust taotleda pärast 5 aastat riigis viibimist tavapärase 10 aasta asemel, Slovakkias on riigis viibimise nõuet vähendatud 8-lt aastalt kolmele, Norras 7-lt aastalt kolmele. Hollandis on riigis viibimise nõuet vähendatud viielt aastalt kolmele ning lisaks ei pea kodakondsuseta isik kodakondsuse taotlemiseks esitama kehtivat reisidokumenti ning vähendatud on kodakondsuse taotlemise riigilõivu.

Eestis kodakondsuse seadus näeb lisaks eelpool välja toodud eranditele alaealiste osas ette mõned erandid ka kodakondsuse taotlemise tingimustes täiskasvanutele. Ühe erandi kohaselt ei rakendata enne 1990. aasta 1. juulit Eestisse asunud või Eestis sündinud isiku suhtes (ehk määratlemata kodakondsusega isik), kes taotleb Eesti kodakondsust, pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõuet¹². Lisaks on lihtsustatud keelenõudeid vanemaalistele – alates 65. eluaastast peavad inimesed kodakondsuse taotlemisel sooritama ainult keeleeksami suulise osa¹³.

11 BE, HR, CZ, EE, DE, HU, IT, LT, NL, SK, SI, SE, UK.

12 KodS § 33.

13 KodS § 34 lg 1.

Aga nagu eelnevalt mainitud, on veel aspekte seoses kodakondsusetuse vältimisega laste hulgas, millele tuleks Eestis mõelda. Üheks selliseks on vanemate voli võtta Eestis sündinud lapselt Eesti kodakondsus jättes ta kodakondsuseta. Uussisserände kontekstis vajab erilahendust näiteks ka olukord, kus *jus soli* kodakondsusest lähtuva riigi kodakondsusega vanemate laps sünnib *jus sanguinis* põhimõtet rakendavas Eestis ja jääb samuti kodakondsuseta.

Tuleb arvesse võtta, et Eestis elab täna endiselt ligi 80 000 määratlemata kodakondsusega isikut. Kiire lahenduse kodakondsete osakaalu suurendamiseks on pakkunud ÜRO pagulasamet, soovitades Eesti-sugustele riikidele, kus riigivõimu vahetudes jäi kodakondsuseta palju püasasukaid, kelle jaoks Eesti oli nende tegelik kodumaa „kampaania korras“ kodakondsuse andmist (Evas 2016: 94). Olgugi, et sellise lähenemisega on raske nõustuda, eriti kuna Eesti määratlemata kodakondsuse staatus annab Eesti kodakondsuseta isikutele paljuski samad õigused, mis on Eesti kodanikel, tuleb meeles pidada, et Eesti on nende määratlemata kodakondsusega inimese kodumaa. Ainuüksi kohustus regulaarselt uuendada õigust oma kodus elada, võib neile inimestele meenutada, et nad on sisserändajad ja külalised. Selline külastussuhe pole soodne alus lõimumiseks ja nõnda elabki Eestis palju kohalikke võõraid, samal ajal, kui peame kodutunnet pakkuma kasvavale uussisserändajate hulgale.

9. KUIDAS PARANDADA KODAKONDSUSETA ISIKU STAATUSE ANDMISE KORRALDUST?

Paraku ei ole paljud kodakondsuseta isikud saanud isegi kodakondsuseta isiku staatus, rääkimata kodakondsusest. Üheks suureks väljakutseks kodakondsusetuse staatusel kvalifitseerumisel on tõendid, mida taotlejal, ei pruugi olla (sünnitunnistus, isikutunnistus, elamisluba) ning muude tõendite hulk, mida menetlejad nõuavad. Seega soovitab ÜRO Pagulasvoliniku amet riikidele, et nad võtaks arvesse seda, kui raske on taotlejal tõestada, et ta pole ühegi riigi kodanik, ning langetada lävendit, millest alates tõendusmaterjali loetakse piisavaks (de Groot jt 2015: 47). Ja kuigi tõenduskoormus on taotlejal, oleks mõistlik, et osa suhtlusest välisriikide ametiasutuste ja kolleegidega võtaks oma õlule taotlust menetlev asutus.

Just sellistele menetluslikele küsimustele lahenduste pakkumiseks ning kodakondsuseta isikutele ühtsete õiguste garanteerimiseks soovivad nii UNHCR kui ka Euroopa Kodakondsusetuse võrgustik (ENS) Euroopa Liidu tasandil välja töötada kodakondsusetuse määratlemise ühtsed kriteeriumid. EL õigusliku regulatsiooni loomine ei eelda, et liikmesriik peaks ilmtingimata ka kodakondsusetuse konventsioonidega ühinema. EL tasemel harmoniseerimine kohustaks tõenäoliselt riike koguma kodakondsuseta isikute kohta korralikumat statistikat ja seeläbi tekiks parem ülevaade probleemi ulatusest. Näiteks rahvusvahelise kaitse valdkonnas on Euroopa Liit edukalt liikmesriikide praktikaid ühtlustamas.

Ehk olekski kuluefektiivsuse seisukohalt mõistlik ühendada rahvusvahelise kaitse menetlus kodakondsusetuse määramise menetlusega, sest eraldiseisva menetluse loomine võib riikide jaoks liigse halduskoormuse kaasa tuua ning juba praegu on mitmed EL riigid läinud seda teed, et hindavad ka kodakondsusetust rahvusvahelise kaitse menetluses. Ühtne menetlus väldiks olukordi, kus rahvusvahelise kaitse menetluses keelduva otsuse saanud isik esitab enda tagasisaatmise edasilükkamiseks taotluse kodakondsusetuse määramiseks.

Ühtsete kriteeriumite väljatöötamisel on esmalt oluline tähelepanu pöörata õiglasele menetlusele, sealjuures, et taotlusi vaataksid läbi vastava valdkonna eksperdid, kes on suutelised tõendeid erapooletult koguma ning hindama. Teiseks tuleks luua ühtne standard kodakondsuseta inimeste kohtlemisel ning lisaks ette näha elamisloa tingimused (Achiron 2009: 20).

Tulles Eestis süsteemi juurde, vajaks eraldi analüüsi, kas praegune süsteem on piisav lahendus nendeks puhkudeks, kus kodakondsuseta isiku staatust taotleb kolmandast riigist sisserännanud isik, kes ei täida ühegi elamisloa aluseks olevaid tingimusi, ei kvalifitseeru rahvusvahelisele kaitsele ning keda ei ole võimalik ka kodakondsuse puudumise tõttu kolmandasse riiki tagasi saata. Näiteks romade puhul võib selline olukord tekkida. *Ad-hoc* korras oleks ehk võimalik nendele inimestele elamisloa anda nn humaansetel alustel, kuid ehk oleks ka Eestile kasulik sisserännanud kodakondsusetute jaoks ette näha vastav tuvastamise menetlus.

Ka Euroopa rändevõrgustik on otsustanud endale võtta rolli kodakondsusetuse küsimuse teemal info edastamise osas. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu 3.–4. detsembri 2015. järeldustes kutsuti komisjoni üles algatama kodakondsusetuse heade praktikate vahetamist liikmesriikides kasutades selleks Euroopa rändevõrgustiku platvormi. Platvormi eesmärk on koguda relevantset informatsiooni, et aidata kaasa kodakondsusetute vähendamisele, kodakondsuseta isikute õiguste tugevdamisele ja diskrimineerimise vähendamisele. Luksemburgi kontaktpunkti eestvedamisel on otsustatud vastav platvorm luua (EMN 2017).

VIITEALLIKAD

- Achiron, Marilyn 2009. *Kodakondsus ja kodakondsusetus. Parlamendiliikmete käsiraamat*. UNHCR, Parlamentidevahelise Liidu (IPU) demokraatia ja inimõiguste küsimuste komitee büroo. Võrgulehel http://archive.ipu.org/PDF/publications/nationality_est.pdf (23.01.2018)
- Balti Uuringute Instituut, Praxis 2017. *Kodakondsusetus, poliitiline enesemäärang ja osalemine. Faktileht*. Võrgulehel https://www.kul.rik.ee/sites/kulminn/files/1_kodakondsus.pdf (23.01.2018)
- de Groot, Gerard-René; Swider, Katja; Vonk, Olivier 2015. *Practices and Approaches in EU Member States to Prevent and End Statelessness*. A study commissioned by the European Parliament's Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs at the request of the LIBE Committee. Võrgulehel [https://www.google.ee/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cad=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjnwYr-pLHXAhWFYlAKHRKICR4QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FSTUD%2F2015%2F536476%2FIPOL_STU\(2015\)536476_EN.pdf&usq=AOvVaw0Cq7Ncal-VVZVFSaioCbp7](https://www.google.ee/url?sa=t&rcrt=j&q=&esrc=s&source=web&cad=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEWjnwYr-pLHXAhWFYlAKHRKICR4QFggkMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.europarl.europa.eu%2FRegData%2Fetudes%2FSTUD%2F2015%2F536476%2FIPOL_STU(2015)536476_EN.pdf&usq=AOvVaw0Cq7Ncal-VVZVFSaioCbp7) (23.01.2018)

- EMN 2016. EMN INFORM. *Statelessness in the EU*. Versioon 4. – 11. November 2016. Võrgulehel https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-informs/emn-informs-00_inform_statelessness_final.pdf (23.01.2018)
- EMN 2017. *EMN Platform on Statelessness. A Progress Report*. November, 2017. Võrgulehel http://emnhungary.hu/sites/default/files/emn_platform_on_statelessness_progress_report_final.pdf (23.01.2018)
- Evas, Tatjana 2016. *Mapping Statelessness in Estonia*. Stockholm: UNHCR Regional Representation for Northern Europe. Võrgulehel <http://www.refworld.org/pdfid/5a338b5c4.pdf> (23.01.2018)
- Kodakondsuse seadus (1995) RT I, 03.01.2017, 17. Võrgulehel <https://www.riigiteataja.ee/akt/103012017017?leiaKehtiv> (23.01.2018)
- Mälksoo, Lauri 2010. *Stateless But Not Right-less: The Debate Over Citizenship in Estonia*. Open Society Foundation, 20. August 2010. Võrgulehel <https://www.opensocietyfoundations.org/voices/stateless-not-right-less-debate-over-citizenship-estonia> (23.01.2018)
- Rammus, Kristin 2017. Eesti kodakondsust taotleda soovijatele võimaldatakse tulevikus tasuta keeleõpet. *Siseministeeriumi uudised*. Võrgulehel <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/eesti-kodakondsust-taotleda-soovijatele-voimaldatakse-tulevikus-tasuta-keeleopet> (23.01.2018)
- UNHCR 2015. *Ending Statelessness Within 10 Years. A Special Report*. November 2015. Võrgulehel <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opensslPDFviewer.html?docid=546217229&query=Special%20Report:%20Ending%20Statelessness%20Within%2010%20Years> (23.01.2018)
- UNHCR 2015a. *Global Trends; Forced Displacement in 2015*. Võrgulehel <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (23.01.2018)
- UNHCR 2014. *Statelessness Determination Procedures. Identifying and Protecting Stateless Persons*. Võrgulehel <http://www.refworld.org/pdfid/5412a7be4.pdf> (23.01.2018)
- van Waas, Laura 2016. *A 100-year (Hi)Story of Statelessness*. 25. August 2016. Võrgulehel <https://www.peacepalacelibrary.nl/2016/08/a-100-year-history-of-statelessness/> (23.01.2018)
- Velsker, Liis 2017. *Ülevaade: Millised õigused annaks halli passi omanikele Eesti kodakondsus*. Võrgulehel <https://www.postimees.ee/3990789/ulevaade-millised-oigused-annaks-halli-passi-omanikele-eesti-kodakondsus> (23.01.2018)
- Välisministeerium 2013. Eesti kümnes ja üheteistkümnes perioodiline aruanne rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni täitmise kohta. Jaanuar 2013. Võrgulehel http://vm.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/eesti_kumnes_ja_uheteistkumnes_perioodiline_aruanne_eesti_keeles.pdf (23.01.2018)
- ÜRO 1948. *Inimõiguste ülddeklaratsioon*. Võrgulehel <http://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon> (23.01.2018)
- ÜRO 1961. *Convention on the Reduction of Statelessness*. New York, 30. August 1961. Võrgulehel <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-4.en.pdf> (23.01.2018)
- ÜRO 1954. *Convention Relating to the Status of Stateless*. New York, 28. September 1954. Võrgulehel <https://treaties.un.org/doc/Publication/MTDSG/Volume%20I/Chapter%20V/V-3.en.pdf> (23.01.2018)