



Õiguskantsler

Lisa ettepaneku nr 21 juurde

MENETLUSE ASJAOLUD JA KÄIK

Avalduse asjaolud

1. Minu poole pöördus avaldaja (sünd 1990. aastal), kes on sündinud ja kasvanud Eestis, käinud Eestis koolis ning on rahvuselt eestlane. Kuna avaldaja ema sai 1994. aastal Eesti kodakondsuse, siis eeldasid tema ema ja ta ise, et avaldajal on samuti Eesti kodakondsus. Avaldaja selgitas, et ta ei vajanud passi enne 16-aastaseks saamist. Passi taotlemisel selgus, et avaldaja kodakondsus oli määratlemata. Talle väljastati 2006. aastal tähtjaline elamisluba. Välismaalaste seaduse kohaselt oli tal võimalik saada pikaajalise elaniku elamisluba viie aasta möödumisel tähtjalise elamisloa saamisest ning kodakondsuse seaduse (KodS) § 6 järgi taotleda Eesti kodakondsust kaheksa aasta möödumisel esmase elamisloa saamisest.

2. Avaldaja ema pöördus avaldaja õigusliku staatuse küsimuses Kodakondsus- ja Migratsiooniametis (KMA) poole. KMA selgitas 12.10.2009 kirjaga nr 15.2-20/56012-1, et „välismaalaste seadusest tulenevalt loetakse välismaalase Eestis viibimise seaduslikuks aluseks Eesti elamisluba. Lähtudes kodakondsuse seadusest on kodakondsuse saamise üheks tingimuseks seaduslik Eestis elamine. Seega on Teie tütar seaduslikult Eestis elanud elamisloa saamisest alates ja aega, mil talle ei olnud taotletud elamisluba, ei saa lugeda kodakondsuse seaduses sätestatud tingimuste hulka.“

Teabe nõudmine siseministrile

3. 18.12.2009 pöördusin siseministri poole teabe nõudmisega avalduses toodud asjaolude selgitamiseks ning ministri seisukoha küsimiseks kodakondsuse seaduse regulatsiooni põhiseadusega kooskõla kohta.

Siseministri vastus teabe nõudmisele

4. 03.02.2010 kirjaga nr 11-19777 edastatud vastuses teabe nõudmisele andis minister järgmised selgitused.

Avaldaja ema esitas sooviavalduse Eesti kodakondsuse saamiseks 05.07.1994. Tollal kehtis 1938. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi kodakondsuse seadus 16.06.1940 kehtinud redaktsioonis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusest kodakondsuse seaduse rakendamise kohta tulenevate erisustega. Avaldaja ema sai Eesti kodakondsuse 15.09.1994 nimetatud seaduse § 7 punkti 1 alusel. Selle alusel puudus võimalus taotleda Eesti kodakondsust lapsele koos vanemaga, sest 26.02.1992 Eesti Vabariigi Ülemnõukogu

otsuse kodakondsuse seaduse rakendamise kohta punkti 13 kohaselt otsustati mitte rakendada nimetatud seaduse § 17 lõiget 1, mille kohaselt ühes naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isikuga omandavad Eesti kodakondsuse ta naine ning alla 18-aastased lapsed. Seega oli avaldaja emal endale Eesti kodakondsuse taotlemise ajal võimalus taotleda lapsele kodakondsust eraldi kodakondsuse seaduse § 7 punkti 1 alusel.

Minister märkis, et 1994. aastal ei olnud veel ühtset andmebaasi, millest oleks nähtunud andmed suguluses olevate isikute omavaheliste seoste kohta, mistõttu ei olnud menetlejal eelnimetatud ülevaate puudumise tõttu võimalik toiminguid tegema tulnud isikuid igakülgsest omal algatusel nõustada. Eeltoodust tulenevalt ei saanud avaldaja Eesti kodakondsust koos vanemaga.

Vastuses asus minister seisukohale, et nii neil välismaalastel, kes asuvad välisriigist Eestisse elama, kui ka Eestis elavatel välismaalastel on kohustus omada riigis elamiseks seaduslikku alust. Kuna kodakondsus on suurim hüve, mida riik saab isikule anda, siis on riik kehtestanud põhjendatud ja eesmärgipäraseid tingimused selle saamiseks.

Minister märkis, et alates kehtiva kodakondsuse seaduse jõustumisest 01.04.1995 oli avaldaja emal võimalus taotleda oma lapsele Eesti kodakondsust KodS § 13 lõike 1 alusel kuni tema 15-aastaseks saamiseni. Kuna avaldaja ema ei taotlenud lapsele ka elamisluba, elas avaldaja Eestis seadusliku aluseta kuni 10.11.2006, mil ta oli 16-aastane ning talle anti tähtajaline elamisluba tema poolt 24.10.2006 esitatud taotluse alusel. Minister selgitas, et kehtiva kodakondsuse seaduse sätetest lähtudes saab avaldaja sooviva avalduse Eesti kodakondsuse saamiseks esitada 10.11.2014, juhul kui ta 09.11.2011 ehk tähtajalise elamisloa kehtivuse lõppemisel taotleb pikaajalise elaniku elamisluba. Samuti peavad olema täidetud teised kodakondsuse saamiseks kodakondsuse seaduses loetletud tingimused. Ministri hinnangul ei olnud antud juhul võimalik avaldaja õiguslikku staatust muul moel määratleda, kuivõrd kodakondsuse seaduses puudub võimalus anda erandkorras kodakondsust isikule, kes on faktiliselt Eestis elanud, kuid kes ei ole varasemalt teinud toiminguid enda Eestis viibimise seadustamiseks või kodakondsuse saamiseks.

Minister asus seisukohale, et nii kodakondsuse seaduse regulatsioon, mis ei võimaldanud kõnealusel juhul Eestis elamist kodakondsuse taotlemisel arvesse võtta, kui ka välismaalaste seaduse (VMS) regulatsioon, mis ei võimaldanud antud juhul riigis viibimist pikaajalise elaniku elamisloa väljastamiseks arvesse võtta erinevalt VMS § 14⁴ lõikes 3 toodud juhust, on põhiseadusega kooskõlas. Kõikidele nii kodakondsuse kui ka pikaajalise elaniku elamisloa taotlejale on kõnealustes seadustes sätestatud võrdsed tingimused ning on põhjendatud, et õigushüvede saamiseks peavad taotlejad täitma põhjendatud ja eesmärgipäraseid nõudeid. Asjaolu, et need toimingud on kas isiku enda või tema seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu jäänud tegemata, ei tähenda, et asjaomased regulatsioonid nii kodakondsuse seaduse kui välismaalaste seaduse osas oleks põhiseadusega vastuolus.

Sarnaselt välismaalastega, kes asuvad välisriigist Eestisse elama, on kohustus omada elamisluba või elamisõigust ka Eestis viibivatel välisriigi kodanikel ning määratlemata kodakondsusega isikutel. Juhul, kui tegemist on alaealisega, peab vastava kohustuse täitmise eest hoolt kandma alaealise seaduslik esindaja.

Minister rõhutas, et Riigikohtu 20.10.2008 lahendis nr 3-3-1-42-08 on esitatud seisukoht, et põhiseadus ei näe põhiõigusena ette subjektiivset õigust omandada kodakondsus naturalisatsiooni teel. Kodakondsuse omandamiseks tuleb täita selleks seaduses ettenähtud tingimused.

Teabe nõudmine statistiliste andmete täpsustamiseks

5. 29.12.2010 pöördusin siseministri poole täiendava teabe nõudmisega, et täpsustada alaealiste kodakondsust ning elamislubasid puudutavaid andmeid.

6. 17.02.2011 vastuses nr 11-1/11-1 edastas siseminister alaealiste kodakondsust ning elamislubasid puudutavad rahvastikuandmed.

Õiguskantsleri märgukiri

7. 11.04.2011 pöördusin siseministri poole märgukirjaga (kiri nr 6-1/092060/1101801), milles asusin seisukohale, et KodS § 6 punktides 2, 2¹ ja 2² toodud tingimuste kohaldamine isiku suhtes, kelle kodakondsus jäi alaealisena määratlemata ning riigis viibimiseks seaduslik alus taotlemata seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki, on vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses toodud üldise võrdsuspõhiõigusega. Sellest tulenevalt palusin siseministril algatada kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, arvestades kirjas toodud seisukohti.

Siseministri vastus märgukirjale

8. Siseminister leidis 24.05.2011 kirjaga nr 11-1/14-4 antud vastuses, et KodS § 6 punktides 2, 2¹ ja 2² toodud tingimused on sellistena, nagu Vabariigi Valitsus neid on kohaldanud, kooskõlas võrdsuspõhiõiguse ja proportsionaalsuse põhimõttega.

Siseminister teatas, et 18.08.2009 on Vabariigi Valitsus teinud kabinetinõupidamisel otsuse, et isiku suhtes, kellele seaduslik esindaja ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, kuid kes enne 15-aastaseks saamist vastas KodS §-s 13 sätestatud Eesti kodakondsuse saamise tingimustele, kohaldatakse KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatud pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõude ja vähemalt kaheksa aasta pikkuse eelneva Eestis elamisloa alusel elamise nõude asemel vastavalt KodS § 13 lõigetes 2 või 5 sätestatud püsivalt Eestis viibimise nõuet. Minister teavitas, et sellest tulenevalt ei pidanud Siseministeerium vajalikuks algatada kodakondsuse seaduse muudatust, sest minu poolt tõstatatud eesmärgid on võimalik lahendada ilma seadust muutmata.

Lisaks märkis minister, et võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiseks peab olema erinevalt koheldud võrreldavas seisundis grupe. Kui isikud ei ole võrreldavas olukorras, ei ole nende erinev kohtlemine põhiseaduses sätestatud võrdsuspõhiõiguse rikkumine. Minister leidis, et avaldajat ei ole koheldud erinevalt võrreldes teiste alla 15-aastaste lastega, kelle vanematel oli kodakondsuse seadusest tulenevalt võimalus oma lapsele Eesti kodakondsus naturalisatsiooni korras taotleda ehk sarnases staatuses olevate isikutega võrreldes ebavõrdselt. Seega ei ole täidetud võrdsuspõhiõiguse riive eeldus, mille kohaselt on sarnases olukorras olevaid isikuid koheldud ebavõrdselt.

Õiguskantsleri teabe nõudmine Politsei- ja Piirivalveametile

9. 27.06.2011 pöördusin teabe nõudmisega Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poole, et selgitada välja, kas ja kuidas on PPA rakendanud Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamisel kodakondsuse seadusele omistatud tõlgendust.

PPA vastus teabe nõudmisele

10. PPA peadirektor andis 11.07.2011 vastuses nr 9.1-07/31958-2 järgmised selgitused.

Siseminister edastas KMA peadirektorile 25.08.2009 kirja nr 11-1-1/6490, milles teatas, et lähtuvalt 18.08.2009 toimunud valitsuskabineti istungil otsustatust tuleb edaspidi asuda seisukohale, et kodakondsuse seaduse kohaselt tuleb isiku suhtes, kellele seaduslik esindaja ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, kuid kes enne 15-aastaseks saamist vastas KodS §-s 13 sätestatud Eesti kodakondsuse saamise tingimustele, kohaldada KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatud pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõude ja vähemalt kaheksa aastase pikkuse eelneva Eestis elamisloa alusel elamise nõude asemel vastavalt KodS § 13 lõigetes 2 või 5 sätestatud püsivalt Eestis viibimise nõuet.

PPA on muutnud oma menetluspraktikat vastavalt Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamisel KodS § 6 punktidele 2 ja 2¹ omistatud tõlgendusele. Isiku suhtes, kellele seaduslik esindaja ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, kuid kes enne 15-aastaseks saamist vastas KodS §-s 13 sätestatud Eesti kodakondsuse saamise tingimustele, kohaldatakse KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatud pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõude ja vähemalt kaheksa aasta pikkuse eelneva Eestis elamisloa alusel elamise nõude asemel vastavalt KodS § 13 lõigetes 2 või 5 sätestatud püsivalt Eestis viibimise nõuet. PPA kohaldab nimetatud Vabariigi Valitsuse otsust ainult nende vähemalt 15-aastaste isikute suhtes, kes enne 15-aastaseks saamist on omanud Eestis elamisluba, mis on jäänud isiku seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu õigeaegselt pikendamata.

PPA peadirektor selgitas täiendavalt vastuseks minu küsimusele KodS § 6 punkti 2² rakendamise praktikat analoogsetel juhtudel. Antud säte näeb ette, et välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab olema elanud riigis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva. Isikute suhtes, kellele kohaldub Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamise otsusest tulenev erand, ei kohaldata KodS § 6 punktis 2² sätestatud nõuet, kuna ilmselgelt ei saa nendelt isikutelt nõuda pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse olemasolu. Nende isikute poolt Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamisel kontrollitakse siiski tähtajalise elamisloa või elamisõiguse olemasolu. Samuti peab isik olema elanud Eestis püsivalt ja seaduslikult (st elamisloa või elamisõiguse alusel) kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva.

Analoogsed olukorras olevad isikud on pöördunud KMA või PPA poole Eesti kodakondsuse taotlemiseks ning antud amet on vastavaid sätteid Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamise otsuses kirjeldatud viisil kohaldanud kokku 4 korral.

PPA peadirektor selgitas täiendavalt, et KMA ei teavitanud avaldaja ema kodakondsuse seaduse kohaldamispraktika muudatusest põhjusel, et PPA hinnangul ei kuulunud tema suhtes kohaldamisele nimetatud kodakondsuse seaduse tõlgendus. Avaldajale taotleti esmakordselt tähtajalist elamisluba 10.11.2006, kui ta on saanud juba 16-aastaseks. Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamise otsuses toodud KodS § 6 punktide 2 ja 2¹ tõlgendus lubab teha erandi vaid nende isikute suhtes, kes enne 15-aastaseks saamist on omanud Eestis elamisluba, kuid mis on jäänud isiku seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu õigeaegselt pikendamata. PPA leidis seetõttu, et avaldaja Eesti kodakondsuse taotlemise küsimust ei olnud võimalik lahendada lähtudes Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamise otsusest.

Õiguskantsleri täiendav teabe nõudmine siseministrile

11. 08.02.2012 pöördusin kirjaga nr 6-1/092060/1200649 täiendava teabe nõudmisega siseministri poole. Esitasin siseministrile järgmised küsimused:

1. Kas Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetitsust tuleb tõlgendada viisil, et (a) isik pidi vastama enne 15-aastaseks saamist KodS §-s 13 toodud kodakondsuse taotlemise sisulistele eeldustele ning täidetud ei pidanud olema elamisloa alusel seaduslikult riigis viibimise nõue, kuid kodakondsuse taotlemise ajal peab isik KodS §-st 11 tulenevalt viibima riigis seaduslikult, s.t enne kodakondsuse taotlemist on vajalik taotleda elamisluba, või (b) pidi isikule vastavalt KodS § 13 lõigetele 2 ja 5 koostoimes KodS §-ga 11 olema taotletud alla 15-aastasena riigis viibimiseks mingil ajahetkel elamisluba, kuid mis jäi seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu õigeaegselt pikendamata?
2. Kas siseministri hinnangul on võimalik lahendada Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetitsuse alusel avaldaja Eesti kodakondsuse taotlemise küsimus?
3. Kui palju inimesi on Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetitsuse tõlgenduse alusel Eesti kodakondsust taotlenud ja selle saanud?

Siseministri vastus täiendavale teabe nõudmisele

12. Siseminister andis 09.03.2012 kirjas nr 11-1/52-2 järgmised selgitused.

12.1. Siseminister selgitas, et Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetitsuse kohaselt kuulub kohaldamisele variant (a), ehk isiku suhtes, kellele seaduslik esindaja ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, kuid kes enne 15-aastaseks saamist oleks vastanud KodS § 13 sätestatud Eesti kodakondsuse saamise tingimustele, kohaldub KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatu asemel vastavalt KodS § 13 lõigetes 2 ja 5 sätestatud püsivalt Eestis viibimise nõue.

Vabariigi Valitsuse kabinetitsus hõlmab kolme isikute gruppi:

- 1) 15-aastaseks saanud laps, kellele vanem ei taotlenud üldse elamisluba;
- 2) 15-aastaseks saanud laps, kellele vanem taotles talle elamisloa vähem kui kaheksa aastat enne lapse 15-aastaseks saamist ja kellel on 15-aastaseks saamisel kehtiv elamisluba ja
- 3) 15-aastaseks saanud laps, kellele vanem taotles talle elamisloa, kuid selle kehtivusaeg on lapse 15-aastaseks saamise ajaks lõppenud, sest seda ei ole pikendatud.

Siseminister selgitas, et kehtivas kodakondsuse seaduses on jäänud reguleerimata olukord, millistele tingimustele peab Eestis elamise nõude osas vastama 15-aastaseks saanud isik, kellele seaduslik esindaja on jätnud õigeaegselt elamisloa taotlemata või ei ole seda üldse taotlenud, mistõttu on tegemist seaduse lüngaga. Lühiajaliseks olemasolul õiguses saab seda ületada analoogia abil, kohaldades õigusnorme õigusega mittereguleeritud või ebapiisava täpsusega reguleeritud eluliste asjaolude suhtes, mis vajavad õiguslikku reguleerimist. Arvestades Eesti kodakondsuse saamise tingimuste kehtestamise lubatavuse kriteeriume, on analoogia kohaldamiseks olukord, kus isik kuni 15-aastaseks saamiseni elas püsivalt Eestis sarnane olukorraga, kus isik on saanud 15-aastaseks ja elab jätkuvalt püsivalt Eestis. Eelnevast lähtuvalt saab kohaldada ka vähemalt 15-aastaste isikute suhtes, kelle vanem ei taotlenud õigeaegselt elamisluba või jättis selle üldse taotlemata, Eesti kodakondsuse saamiseks vajalike tingimustena neid tingimusi, mis on kehtestatud kuni 15-aastastele isikutele.

Siseminister oli seisukohal, et kõigil neil lastel puudub objektiivselt võimalus täita KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatud nõudeid seetõttu, et nende vanem ei taotlenud neile õigeaegselt elamisluba. Kuivõrd tegemist on samal põhjusel samalaadses olukorras olevate isikute gruppidega, ei ole põhjendatud nende erinev kohtlemine. Kõigi nimetatud isikute suhtes ei kohaldata KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatud nõudeid, vaid nende asemel kohaldatakse enne 15-aastaseks saamist faktiliselt Eestis elamise nõuet ja Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise ajaks elamisloa omamise nõuet.

12.2. Siseminister leidis, et minu poole pöördunud avaldaja vastas eelmises punktis kirjeldatud kodakondsuse saamise tingimustele ning vastamise ajaks on lahendatud tema Eesti kodakondsuse taotlemise küsimus. Avaldaja esitatud sooviavaldus Eesti kodakondsuse saamiseks võeti menetlusse 17.01.2012 Lõuna Prefektuuri kodakondsus- ja migratsioonibüroo Tartu teeninduses KodS § 6 alusel.

12.3. Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetitsuse tõlgenduse alusel on Eesti kodakondsust taotlenud kuus isikut. Kahe taotleja suhtes on tehtud Eesti kodakondsuse andmise otsus. Ühele isikule on keeldutud Eesti kodakondsuse andmisest KodS § 21 lõike 1 punkti 2 alusel, mille kohaselt ei anta Eesti kodakondsust isikule, kes ei järgi Eesti põhiseaduslikku korda või ei täida Eesti seadusi. Kolme isiku sooviavaldused olid menetluses.

13. Vabariigi Valitsuse 13.09.2012 korraldusega nr 402 anti avaldajale Eesti kodakondsus.