



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 21

Tallinn

19.11.2012

**Kodakondsuse taotlemise tingimuste kohaldamine isiku suhtes,
kelle õiguslik staatus jäi alla 15-aastasena määratlemata**

Analüüsisin esitatud avalduse alusel kodakondsuse seaduse § 6 punktide 2, 2¹ ja 2² kooskõla põhiseadusega osas, mis puudutab selles sätestatud Eesti kodakondsuse taotlemise tingimuste kohaldamist isiku suhtes juhul, kui seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu jäi lapsele elamisluba alla 15-aastasena taotlemata.

Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et kodakondsuse seaduse § 6 punktid 2, 2¹ ja 2² on eelnimetatud osas vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

I MENETLUSE ASJAOLUD

1. Minu poole pöördus avaldaja (sünd 1990), 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. Kuna avaldaja ja ta ema eeldasid, et ta on Eesti kodanik, ei olnud talle taotletud Eestis elamiseks elamisluba. Talle väljastati 2006. aastal tähtajaline elamisluba. Välismaalaste seaduse kohaselt oli tal võimalik saada pikaajalise elaniku elamisluba viie aasta möödumisel tähtajalise elamisloa saamisest ning kodakondsuse seaduse § 6 järgi taotleda Eesti kodakondsust kaheksa aasta möödumisel esmase elamisloa saamisest (s.o 2014. aastal). Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) võttis avaldaja Eesti kodakondsuse sooviavalduse siiski 17.01.2012 menetlusse ning Vabariigi Valitsuse 13.09.2012 korraldusega on ta saanud Eesti kodakondsuse.

2. Üksikasjalik ülevaade menetluse asjaoludest ja käigust on esitatud ettepaneku lisas.

II ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

3. Kodakondsuse seadus (KodS) „§ 6. Tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks

Välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust, peab:

- 1) olema vähemalt 15-aastane;
 - 2) omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust;
 - 2¹) olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt;
 - 2²) olema elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva;
- [---]

§ 11. Püsivalt Eestis viibimine

Püsivalt Eestis viibimine käesoleva seaduse mõistes on seaduslik Eestis viibimine vähemalt 183 päeva aastas, kusjuures Eestist eemalviibimine ei või aastas ületada 90 päeva järjest.“

§ 13. Alaealisena Eesti kodakondsuse saamine

[---]

(2) Alla 15-aastane alaealine, kellele vastavalt käesoleva paragrahvi 1. lõikele taotletakse Eesti kodakondsust, peab viibima püsivalt Eestis ning olema vabastatud senisest kodakondsusest või tunnistatud kodakondsuseta isikuks või peab olema tõendatud, et ta vabastatakse senisest kodakondsusest seoses Eesti kodakondsuse saamisega.

[---]

(5) Alla 15-aastane alaealine, kellele vastavalt käesoleva paragrahvi 4. lõikele taotletakse Eesti kodakondsust, peab viibima püsivalt Eestis ning ükski riik ei või olla pidanud teda kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks.“

III ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

1. Normikontrolli ese

4. Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas KodS § 6 punktides 2, 2¹ ja 2² sätestatud tingimused on kooskõlas põhiseadusega osas, mis puudutavad Eesti kodakondsuse taotlemise eelselt riigis elamisloa alusel elamise nõude kohaldamist isiku suhtes, kes on sündinud ja elanud Eestis, kuid kellel puudus alla 15-aastasena riigis viibimiseks elamisluba. Selleks on vajalik hinnata, kas põhiseadusega on kooskõlas kodakondsuse seadusest tulenev nõue, et isik, kellele ei ole alla 15-aastasena seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu taotletud seaduslikku alust riigis viibimiseks, peab kodakondsuse taotlemiseks olema riigis eelnevalt elanud kaheksa aastat elamisloa alusel ja omama kodakondsuse taotlemiseks pikaajalise elaniku elamisluba. Lisaks peab kodakondsuse taotleja vastavalt KodS § 6 punktile 2² elama kodakondsuse saamiseks Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva.

1.1. Asjakohane põhiõigus

5. Vastavalt põhiseaduse (PS) § 8 lõikele 5 sätestab Eesti kodakondsuse saamise, kaotamise ja taastamise tingimused ning korra kodakondsuse seadus.

6. Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseadusest ei tulene subjektiivset õigust omandada Eesti kodakondsust naturalisatsiooni teel. Riigikohus sedastas, et „rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses. Põhiseadus ei näe põhiõigusena ette subjektiivset õigust omandada kodakondsust naturalisatsiooni teel. Kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivate normide kehtestamisel peab aga seadusandja arvestama põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja – vabadustega. Olulisteks põhiõigusteks, mida seadusandja kodakondsuse reguleerimisel peab arvestama, on võrdsuspõhiõigus ja diskrimineerimise keeld.”¹

7. Seega on Riigikohus leidnud, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamine ei ole põhiõigus, vaid privileeg, mille andmise tingimuste sätestamisel on riigil suur otsustusruum.² Kodakondsuse taotlemiseks kehtestatud tingimused peavad aga olema kooskõlas PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

8. Riigikohus on sedastanud, et „võrdsuspõhiõigus tuleneb põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud sätte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.”³ Riigikohus on määratlenud, et PS § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.⁴

9. Riigikohus on tunnustanud sisulise võrdsuse põhimõtet, sedastades, et ka „ebavõrdsete võrdseks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus.”⁵ Selle põhimõtte sisustamisel on Riigikohus asunud seisukohale, et teatud juhtudel on riigil kohustus kõrvaldada või leevendada õiguslikust võrdsusest tulenevat faktilist ebavõrdsust õiguslike meetoditega.⁶ See tähendab, et ka nn õigusliku võrdsuse ehk olukordade ühetaolise reguleerimise ning erisuste mitteamistamise puhul võib tegemist olla võrdsuspõhiõiguse riivega.

10. Kõnealusel juhul on võrreldavateks gruppideks naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsust taotlevad Eestis püsivalt elavad 15-aastaseks saanud isikud, kellele seaduslik esindaja oli enne 15-aastaseks saamist taotlenud elamisluba, ning Eestis püsivalt elavad 15-aastaseks saanud isikud, kellele seaduslik esindaja ei olnud elamisluba taotlenud (või seda õigeaegselt pikendanud). Samuti riivab kodakondsuse seaduse regulatsioon võrdsuspõhiõigust, sest KodS § 6 kohaselt peavad Eestis püsivalt elanud alaealised, kellele seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena ei taotletud alla 15-aastasena elamisluba, vastama 15-aastaseks saamisel samadele kodakondsuse taotlemise tingimustele kui alles Eestisse asunud inimesed.

¹ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 23; RKÜKo 03.01.2008, nr 3-3-1-101-06, p 18.

² RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 28.

³ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

⁴ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 36.

⁵ RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 28.

⁶ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 25-26; RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 27.

11. KodS § 6 punktides 2 ja 2¹ toodud tingimused mõjutavad isikut, kellele alla 15-aastasena ei olnud elamisluba taotletud, ebasoodsamalt seoses sellega, et erinevalt teistest alla 15-aastastest isikutest, kellele seaduslik esindaja oli vormistanud riigis viibimiseks elamisloa, ei ole temal võimalik Eesti kodakondsust taotleda eelnevalt elamisloa taotlemata jätmise tõttu, vaatamata sellele, et ta on elanud püsivalt Eestis. KodS §-s 6 sätestatud tingimuste kohaselt ei ole kodakondsuse taotlemisel võimalik võtta arvesse ajaperioodi, mille jooksul on isik faktiliselt püsivalt Eesti riigis elanud, vaid ainult seda ajaperioodi, mil ta on riigis elanud elamisloa alusel.

12. Lisaks peab kodakondsuse taotlemiseks isikul olema pikaajalise elaniku elamisluba või alaline elamisõigus. Vastavalt välismaalaste seaduse (VMS) § 232 lg 1 punktile 1 võib pikaajalise elaniku elamisloa anda välismaalasele, kes on elanud Eestis elamisloa alusel püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist. Seega on ka pikaajalise elamisloa saamise eelduseks nõue, et isik peab olema riigis elanud (tähtajalise) elamisloa alusel vähemalt viis aastat enne pikaajalise elamisloa taotlemist. Seadus ei võimalda üldjuhul võtta arvesse faktilist püsivalt riigis elamist enne pikaajalise elaniku elamisloa taotlemist.⁷

13. See tähendab, et kuigi kirjeldatud olukorras oleva isiku puhul on faktiliselt kodakondsuse taotlemiseks vajalik residentsuse nõue täidetud, ei ole ta riigis elanud elamisloa alusel, mistõttu kodakondsuse seaduse kohaselt ei ole tal kodakondsust võimalik saada taotlemata eelnevalt tähtajalist ja seejärel pikaajalise elaniku elamisluba.

14. Eeltoodut arvestades on vajalik järgnevalt hinnata, kas PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega on kooskõlas kodakondsuse seaduse sätted, mille järgi koheldakse erinevalt naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse taotlemisel neid isikuid, kellele alla 15-aastasena ei olnud seaduslik esindaja elamisluba taotlenud või seda õigeaegselt pikendanud, nendest 15-aastaseks saanud isikutest, kelle puhul seaduslik esindaja oli elamisloa taotlenud. Selle tulemusena kohaldatakse isiku suhtes, kes on Eestis sündinud ja elanud kogu oma elu, kuid kellele ei ole alaealisena taotletud kodakondsust ega ka muud seaduslikku alust Eestis viibimiseks, samu kodakondsuse taotlemise nõudeid kui isikutele, kes alles asuvad Eestisse elama.

1.2. Riive eesmärk ja proportsionaalsus

15. PS § 12 lg 1 näeb ette, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Riigikohus on asunud seisukohale, et vahetegu PS § 12 lõike 1 esimese ja teise lause diskrimineerimisaluste ning riive legitiimsete eesmärkide vahel ei ole põhjendatud. Seega on Riigikohus leidnud, et PS § 12 lõikes 1 sisaldub võrdsuspõhiõigus, mis on ühtne kõikide ebavõrdse kohtlemise tunnuste suhtes. Riigikohus märkis samuti, et PS § 12 lõikes 1 sisalduva võrdsuspõhiõiguse diskrimineerimiskeeldude loetelu on lahtine ja seepärast näitlik.⁸

16. Riigikohus on leidnud, et PS § 12 lõikes 1 sisalduv võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel; tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.⁹

⁷ VMS § 232 lõikes 3 on toodud erand, mille kohaselt sama paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud elamisloa alusel elamise nõuet ja punkti 2 ei kohaldata välismaalase suhtes, kes on kaotanud Eesti kodakondsuse või kes on saanud ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi, kuue kuu jooksul, arvates Eesti kodakondsuse kaotamisest või Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisest. Samuti ei kohaldata VMS § 232 lõike 2 kohaselt sama paragrahvi lõike 1 punkte 1–3 püsivalt Eestis elava Eesti kodaniku või püsivalt Eestis elava ja Eesti pikaajalise elaniku elamisluba omava välismaalase alla üheaastase lapse suhtes.

⁸ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31, 32.

⁹ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31.

Riigikohus osundas samas, et kui erinev kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, tuleb üldjuhul õigustuseks leida kaalukamad põhjendused.¹⁰ Ühtlasi peab piirang olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.¹¹

17. Kõnealusel juhul koheldakse 15-aastaseks saanud püsivalt Eestis elanud isikuid kodakondsuse taotlemisel erinevalt sõltuvalt sellest, kas lapse seaduslik esindaja taotles alla 15-aastasele lapsele elamisluba. Seejuures tuleb silmas pidada, et lapsel ei ole üldjuhul võimalik seda asjaolu oma käitumise ega tahtega mõjutada. Sellises vanuses ei saa eeldada lapselt teadmisi riigis viibimise seadustamise nõuetest. Seetõttu sõltub laps täielikult sellest, kas tema seaduslik esindaja on teadlik vastavatest kohustustest ning astub samme elamisloa taotlemiseks (ja pikendamiseks). Sellest tulenevalt leian, et laste erinev kohtlemine sõltuvalt seadusliku esindaja tegevusest õigusaktidest tulenevate kohustuste järgimisel tuleb lugeda selliseks eristavaks tunnuseks, mille puhul peavad esinema kaalukad põhjendused isikute erinevaks kohtlemiseks.

18. Hindan järgnevalt, mis on kodakondsuse taotlemisel elamisloa nõude eesmärk ning kas see nõue on kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.

19. Vastuses minu teabe nõudmisele märkis siseminister, et ka Eestis viibivatel välisriigi kodanikel ning määratlemata kodakondsusega isikutel on kohustus omada elamisluba või elamisõigust. Juhul, kui tegemist on alaealisega, peab vastava kohustuse täitmise eest hoolt kandma alaealise seaduslik esindaja.

20. Üldjuhul ei ole põhjust kahelda elamisloa alusel riigis elamise nõude põhjendatuses. Kui välismaalane asub Eestisse elama, peab ta riiki saabumiseks ja elama asumiseks omama seaduslikku alust.¹² See tähendab, et tavapäraselt peab välismaalane, kes elab püsivalt riigis, mille kodanik ta ei ole, omama elukohariigi elamisluba. Üldjuhul asub välismaalane teise riiki elama tähtajalise elamisloa alusel ning teatud aja pärast on tal võimalik taotleda pikaajalise elaniku elamisluba. Vastavate tingimuste täitmine aitab tagada, et isik saabub riiki õiguspäraselt ning seadustab oma edasise viibimise. Seega on elamisluba tavapäraselt dokumendiks, mille abil on isikul võimalik tõendada ning mille alusel haldusvõimul kontrollida isiku elamaasumist teatud riiki. Kodakondsuse taotlemise eelselt riigis püsivalt elamise nõude eesmärgiks on omakorda isiku integreerumine, mis tõendab isiku tahet siduda end tulevase kodakondsusjärgse riigiga.¹³

21. Seega väljendab elamisloa alusel riigis viibimise nõue välismaalase kohustust riigis viibida seaduslikult. Elamisloa olemasolu ka nendel isikutel, kes on riigis püsivalt elanud, kuid ei oma antud riigi kodakondsust, võimaldab riigil tõhusamalt kontrollida riiki saabumise ja viibimise asjaolusid. Selliselt täidab nõue viibida kodakondsuse taotlemise eelselt riigis elamisloa alusel õigusselguse ja halduspraktika ühetaolisuse tagamise nõuet.

¹⁰ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 32.

¹¹ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31, 35.

¹² Vastavalt VMS § 43 lg 1 punktile 1 peab välismaalasel olema seaduslik alus Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks. VMS § 112 järgi on tähtajaline elamisluba välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks vastavalt kõnealusel seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. VMS § 150 lõike 1 punkti 1 alusel võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa elama asumiseks Eesti kodanikust või püsivalt Eestis elava ja elamisluba omava välismaalasest lähedase sugulase juurde, juhul kui tegemist on alaealise lapse elama asumisega Eestis püsivalt elava vanema juurde. VMS § 230 kohaselt on pikaajalise elaniku elamisluba välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt kõnealusel seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele.

¹³ RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 29.

22. Järgnevalt hindan riive proportsionaalsust. Riigikohus on kontrollinud riive proportsionaalsuse põhimõttele vastavust kolme tunnuse kaudu, hinnates abinõu sobivust, vajalikkust ja mõõdukust. Riigikohus on märkinud, et “[s]obiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Sobivuse nõude sisuks on kaitsta isikut avaliku võimu tarbetu sekkumise eest. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmanda isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.”¹⁴

23. Elamisloa omamise nõuet võib pidada sobivaks meetmeks. Juhul kui isikute õiguslik staatus on riiki elama asumisel ning kodakondsuse taotlemisele eelneval perioodil üheselt määratletud, on võimalik selge kriteeriumi alusel hinnata, millal isik riiki elama asus ning milline oli tema õiguslik staatus sellel perioodil. Samuti võib meedet pidada vajalikuks – kuigi allpool käsitlet erinevaid võimalusi selleks, et tuvastada, kas alaealine on kodakondsuse taotlemise eelselt riigis faktiliselt püsivalt elanud, on muude asjaolude kindlakstegemine ajamahukam ning sellega kaasneb suurem halduskoormus; samuti võib muude asjaolude hindamisel tekkida enam vaidlusi, milliste asjaolude esinemist tuleb lugeda riigis püsivaks faktiliseks elamiseks.

24. Riigikohus on aga sedastanud, et ebavõrdset kohtlemist ei saa siiski õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.¹⁵

25. Kõnealune küsimus puudutab selliseid isikuid, kellele on jäänud elamisluba alla 15-aastasena taotlemata või õigeaegselt pikendamata. Seega hõlmab see isikuid, kelle puhul küsimus Eesti kodakondsuse taotlemise tingimustele vastavusest tõusetub alaealisena, tavapäraselt 15-aastaseks saades või vahetult seejärel.¹⁶ Leian, et alaealise õigusliku seisundi eripärast tulenevalt on võimalik isiku riigis viibimise asjaolusid tuvastada ka muude andmete ja tõendite alusel lisaks elamisloa omamisele. Ennekõike võivad sellisteks andmeteks olla koolikohustuse täitmist tõendavad dokumendid, kuna vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lõikele 2 on isik koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.¹⁷ Samuti on laps elukorralduslikult üldjuhul selle eani veel oma seaduslikest esindajatest sõltuv, mistõttu on võimalik võtta arvesse ka vanemaid puudutavaid andmeid. Eestis sündinud lapse puhul on võimalik kontrollida sünni registreerimise asjaolusid. Samuti tuleb arvestada, et juhul, kui lapsele polnud enne 15-aastaseks saamist üldse elamisluba taotletud, puudus tal tõenäoliselt ka isikut tõendav dokument, millela ei ole võimalik välisriiki elama asuda. Seetõttu leian, et käesoleva ettepanekuga hõlmatud isikute puhul on võimalik ka muude tõendite kui elamisloa olemasolu alusel kontrollida, kas laps on faktiliselt püsivalt Eestis elanud.¹⁸

¹⁴ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 15.

¹⁵ RKPJK 21.04.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

¹⁶ Isikut tõendavate dokumentide (ITDS) § 5 lg 1 sätestab, et Eestis püsivalt viibival (elaval) Eesti kodanikul peab olema isikutunnistus. ITDS § 5 lõike 2 kohaselt ei pea isikutunnistust olema sama paragrahvi lõikes 1 nimetatud alla 15-aastaselt Eesti kodanikul. Vastavalt ITDS § 6 lõikele 1 peab Eestis kehtiva elamisõiguse alusel püsivalt elaval Euroopa Liidu kodanikul olema isikutunnistus. ITDS § 6 lõike 2 järgi peab Eestis kehtiva elamisloa või elamisõiguse alusel püsivalt elaval kolmanda riigi kodanikul olema elamisloakaart. Vastavalt ITDS § 6 lõikele 3 kohaldatakse kõnealuse paragrahvi lõikeid 1 ja 2 pärast Eestis elava välismaalase sünni registreerimist.

¹⁷ Põhiseaduse § 37 lg 1 kohaldub sõltumata lapse kodakondsusest või seadusliku aluse omamisest riigis viibimiseks. Koolikohustuse nägi ette ka vana põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 17 lg 1 (kehtiv kuni 31.08.2010).

¹⁸ Haldusmenetluse seaduse § 38 lõike 2 järgi võib tõendiks olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi arvamus.

26. Avalduses toodud juhul eeldas avaldaja vanem, et tema laps omandas Eesti kodakondsuse samal ajal, kui ta ise omandas naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse. Lisaks võimalikele eksitustele pean tõenäoliseks, et vanemad ei pruugi tunnetada vajadust lapsele elamisluba taotleda, sest last ei ohusta tavaliselt perekonnast lahutamine ning riigist väljasaatmine. Samuti ei sõltu suurem osa lastele tagatavatest õigustest kodakondsuse või elamisloa olemasolust, mistõttu ei pruugi lapse kodakondsusetus või riigis viibimiseks seadusliku aluse puudumine enne lapse täisikka jõudmist ilmsiks tulla. Ühtlasi ei osale lapsed tavaliselt erinevates õigussuhetes, mille raames kuuluks nende kodakondsus või elamisloa olemasolu tuvastamisele.

27. Nagu eelpool kirjeldatud, avaneb kodakondsuse seaduse regulatsiooni kohaselt kirjeldatud olukorras oleval isikul võimalus Eesti kodakondsust taotleda alles 8 aasta möödumisel esmase tähtajalise elamisloa saamisest. Seejuures oleks minu poole pöördunud avaldajal alla 15-aastasena olnud õigus Eesti kodakondsusele juhul, kui vanem oleks esitanud sellekohase taotluse. Pean niivõrd suurt ajalist erisust avaldaja õiguslike võimaluste osas kodakondsuse taotlemisel ülemääraseks ning avaldaja õiguste riivet intensiivseks. Kodakondsuse puudumise tõttu ei ole tal võimalik osa saada ka muudest kodanikuõigustest.

28. Kuigi eesmärk saavutada seaduslike esindajate poolt laste õigusliku staatuse määratlemine, nii et elamisloa tingimuse täitmise kaudu oleks võimalik üheselt hinnata püsiva seose tekkimist riigi ja kodakondsuse taotleja vahel, on iseenesest oluline, ei kaalu see üles 15-aastaseks saanud isikute ebasoodsamat kohtlemist kodakondsuse taotlemisel, kui isik on Eestis püsivalt elanud ning tema õiguslik staatus on jäänud määratlemata seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu. Nagu eelpool märgitud, puudub lapsel võimalus mõjutada seaduslikku esindajat vastavat kohustust täitma. Samuti on olemas isiku õigusi vähem riivavad võimalused tegemaks kindlaks, kas isik on analoogsel juhul riigis pidevalt ja püsivalt elanud. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et KodS § 6 punktides 2, 2¹ ja 2² toodud tingimustel on asjakohane eesmärk, kuid leian, et nende tingimuste kohaldamine ei ole proportsionaalne isiku suhtes, kellele on jäänud seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu alla 15-aastasena riigis viibimiseks elamisluba vormistamata.

29. Selle isikute grupi puhul tuleb ühtlasi silmas pidada, et riigil lasub kohustus tagada laste õiguste järgimine. Vastavalt ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 24 lõikele 3 ning lapse õiguste konventsiooni art 7 lõikele 1 on igal lapsel õigus kodakondsusele. Rahvusvahelised järelevalveorganisatsioonid on juhtinud tähelepanu, et nende sätete kohaselt tuleb tagada lapsele kodakondsus alates tema sünnihetkest ning riigil on kohustus võtta tarvitusele kõik kohased meetmed tagamaks, et iga laps omandab pärast sündimist kodakondsuse.¹⁹ Nimetatud rahvusvahelised lepingud näevad ette nendes toodud õiguste tagamise kohustuse (lapse õiguste

¹⁹ ÜRO inimõiguste komitee on sedastanud, et kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti art 24 lõike 3 kohaselt on igal lapsel õigus omandada kodakondsus. Komitee on täpsustanud, et vastava sätte alusel ei pea riik omistama kodakondsust igale riigi territooriumil sündivale lapsele, kuid riigil on kohustus võtta tarvitusele kõik kohased meetmed (tehes selleks vajadusel koostööd teiste riikidega), et tagada, et iga laps omandab pärast sündimist kodakondsuse. – Vt General Comment No. 17: Rights of the child (Art. 24), 07.04.1989, p 8, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/cc0f1f8c391478b7c12563ed004b35e3?Opendocument).

ÜRO pagulaste ülemkomissar on rõhutanud, et vastava õiguse tagamiseks peaksid lapsed, kes sünnivad riigi territooriumil ja kes vastasel juhul jääksid kodakondsuseta, omandama selle riigi kodakondsuse. - UNHCR Action to Address Statelessness. A Strategy Note, 2010, lk 10, p 27, kättesaadav arvutivõrgus: [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4b960ae99&query=UNHCR action to address statelessness](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4b960ae99&query=UNHCR%20action%20to%20address%20statelessness); Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku Thomas Hammarbergi raport voliniku 2004. aasta soovitude täitmise hindamiseks, 11.07.2007, CommDH(2007)12, p 14.

Kättesaadav arvutivõrgus:

https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1163131&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FE65B&BackColorLogged=FFC679#P123_8461.

konventsiooni art 4, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti art 2 lõiked 1 ja 2). Seega lasub riigil laste kodakondsuse määratlemise tagamisel eriline hoolitsuskohustus.

30. Siseminister kirjeldas, et varasemas halduspraktikas ei kontrollitud kodakondsuse taotlemisel perekondlike seoste esinemist. See tähendab, et ei kontrollitud, kas juhul, kui vanem omandas Eesti kodakondsuse, sai koos temaga määratletud alaealise pereliikme kodakondsus. Seega ei ole varasemas halduspraktikas pööratud piisavat tähelepanu laste kodakondsuse küsimusele.

31. Siseministeeriumi hinnangul elab Eestis hinnanguliselt 500 noort inimest (hinnang 2009. aasta seisuga), keda võib puudutada kõnealune kodakondsuse seaduse regulatsioon. Seega ei ole käesoleva menetluse ajendanud avalduses kirjeldatud olukorra puhul tegemist üksikjuhuga.

32. Eeltoodut arvestades leian, et KodS § 6 punktides 2, 2¹ ja 2² toodud tingimuste kohaldamine isiku suhtes, kellele jäi alla 15-aastasena elamisluba üldse taotlemata või seda ei tehtud õigeaegselt seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki, ei ole kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega. Kuigi minu poole pöördunud avaldaja on ühtlasi Eestis sündinud, võivad analoogsesse olukorda sattuda ka need lapsed, kes asuvad Eestisse elama, kuid kellele seaduslik esindaja ei taotle elamisluba või jääb see hiljem õigeaegselt pikendamata. Võimalus kodakondsust taotleda ei saa sõltuda sellest, kas isiku seaduslik esindaja on tema suhtes alaealisena elamisloa taotlemise nõudeid järginud, kui isik on kodakondsuse taotlemiseks seaduses ettenähtud perioodi jooksul faktiliselt püsivalt riigis elanud.

33. Sellest tulenevalt on vajalik kodakondsuse seaduse muutmine nii, et see võimaldaks võtta arvesse erisusi seoses isiku püsiva Eestis elamisega, kui isikule jäi alla 15-aastasena elamisluba taotlemata või õigeaegselt pikendamata seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki. Seejuures tuleb arvestada, et sellises olukorras on ka isikud, kes võivad olla nüüdseks saanud juba täisealiseks. Seetõttu on vajalik seaduse põhiseadusega kooskõlla viimisel ette näha üleminekusätteid isikute suhtes, kes on saanud juba täisealiseks, kuid kelle suhtes kohalduvad eeltoodud kaalutlused.

34. Lisaks eeltoodule juhin tähelepanu vajadusele tõhustada laste õigusliku staatuse määratlemise korda. Ettepanekus kirjeldatud kodakondsuse taotlejate ebavõrdne kohtlemine on tekkinud põhjusel, et ei ole tagatud seaduslike esindajate kohustus lapsele riigis viibimiseks seaduslikku alust taotleda. Seadusega on ette nähtud alused tähtajalise ja pikaajalise elaniku elamisloa väljastamiseks, kuid seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu võib laps jääda elamisloata või ei vasta elamisloa tüüp lapse tegelikule faktilisele seisundile, nii et faktiliselt püsivalt riigis elav laps omab tähtajalist elamisluba. Seetõttu on vajalik kohaldada meetmeid, et tagada Eesti kodakondsust mitteomavate laste õigusliku staatuse määratlemine ning lapse staatusele vastava elamisloa vormistamine. Selleks on vajalik analüüsida, missuguseid lahendusi on võimalik õigusaktides ette näha tagamaks seadusliku esindaja poolt lapsele elamisloa taotlemist ning ette näha tõhus järelevalve teostamise kord lastele elamislubade taotlemise osas²⁰. Lisaks laste õiguste paremale tagamisele aitab see ära hoida käesoleva ettepaneku sisuks oleva ebavõrdse kohtlemise kujunemist.

²⁰ VMS § 294 lõike 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud tagama, et omavalitsuse territooriumil viibiva välismaalase elamisluba oleks vormistatud vastavalt seadusele. Samas on seaduses määratlemata täpsem kord kontrolli teostamiseks.

2. Põhiseadusega vastuolu ületamise võimalus tõlgendamise teel

35. Läbiviidud menetluse raames selgunud asjaoludest lähtuvalt käsitlen järgnevalt küsimust, kas eelpool kirjeldatud kodakondsuse seaduse vastuolu põhiseadusega on võimalik ületada tõlgendamise teel.

36. Vastuseks minu märgukirjale teavitas siseminister mind 24.05.2011 kirjaga nr 11-1/14-4, et Vabariigi Valitsus on 18.08.2009 kabinetinõupidamisel teinud 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.²¹ Seetõttu pean vajalikuks analüüsida, kas kodakondsuse seadust on võimalik tõlgendada Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise otsuses toodud viisil.

37. Kodakondsuse taotlemise üldised tingimused on sätestatud KodS §-s 6. Selle kohaselt peab välismaalane, kes soovib saada Eesti kodakondsust: „1) olema vähemalt 15-aastane; 2) omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust; 2¹) olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt; 2²) olema elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva; [...]“

38. KodS §-s 13 on määratletud eritingimused Eesti kodakondsuse taotlemiseks alla 15-aastasele lapsele. Seaduse sõnastuse kohaselt on vastavate normide kohaldamisala selgesõnaliselt piiritletud vaid nooremate kui 15-aastaste laste suhtes.

39. Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise otsuse aluseks olevas memorandumis on toodud esile, et 15-aastaseks saamisel lisandub kodakondsuse taotlemiseks mitmeid tingimusi. Memorandumis on selgitatud, et erinevalt ülejäänud lisanduvatest tingimustest, mille täitmine on võimalik mõistliku pingutusega ja mõistliku aja jooksul, ei sõltu vähemalt kaheksa aasta pikkune elamisloa või elamisõiguse alusel Eestis elamise tingimuse täitmine ja pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks vajaliku vähemalt viie aasta pikkuse tähtajalise elamisloa alusel Eestis elamise tingimuse täitmine isikust endast, vaid üksnes ettenähtud aja möödumisest. Välismaalaste seaduse kohaselt ei ole alla 15-aastaselt lapsel võimalik taotleda endale elamisluba iseseisvalt, vaid seda peab tegema tema seaduslik esindaja. Kui seaduslik esindaja ei taotle alla 15-aastasele lapsele elamisluba, on lapsel võimalik taotleda endale elamisluba alles 15-aastaseks saamisel.

40. Memorandumis on leitud, et võib jääda mulje, nagu eristaks kodakondsuse seadus Eesti kodakondsuse andmise tingimuste osas kolme kategooriat lapsi, soovides neile ette näha erinevad tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks Eestis eelneva elamise tingimuste järgi. Analüüsis on

²¹ Nimetatud otsuse tegemine oli ajendatud analoogsest probleemist kui on kirjeldatud minule esitatud avalduses. Siseministeeriumi 23.07.2009 memorandumis Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamisele on märgitud, et määratlemata kodakondsusega isikutel, kellele seaduslik esindaja ei ole õigeaegselt taotlenud elamisluba, on „probleeme kodakondsuse saamiseks vajaliku 8-aastase elamisloa alusel Eestis elamise nõude täitmisega (näiteks määratlemata kodakondsusega ja kehtiva elamisloa alusel Eestis elavad vanemad taotlesid oma lapsele esmakordselt elamisluba siis, kui laps oli 14-aastane. Laps, kes nüüdseks on saanud 15-aastaseks ja soovib taotleda Eesti kodakondsust, täidab nimetatud 8-aastase elamisloa alusel elamise tingimuse seega alles 22-aastaselt ning alles seejärel on tal võimalus saada Eesti kodakondsust). Selliseid isikuid elab Eestis hinnanguliselt umbes 500.“

asunud seisukohale, et sellist eristamist ei saa pidada eesmärgipäraseks ega mõistlikuks, sest see oleks ilmses vastuolus PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõiguse ja diskrimineerimise keeluga.

41. Memorandumis on märgitud, et „KKS-i [kodakondsuse seadust] saab Eesti kodakondsuse saamise tingimuste osas tõlgendada ka nii, et isikuid ei koheldaks põhjendamatult ebavõrdselt. Selleks tuleb KKS § 6 punktides 2 ja 2¹ sätestatud Eesti kodakondsuse saamise tingimusi tõlgendada koostoimes ja -mõjus KKS § 13 lõikes 2 ja 5 sätestatud tingimustega. Samas saab asuda ka seisukohale, et KKS-is on jäänud reguleerimata olukord, millistele tingimustele peab Eestis elamise nõude osas vastama 15-aastaseks saanud isik, kellele seaduslik esindaja on jätnud õigeaegselt elamisloa taotlemata. Seega on tegemist lüngaga. Lünga 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, tuleb asuda seisukohale, et analoogia kohaldamiseks on olukord, kus laps kuni 15-aastaseks saamiseni elas püsivalt Eestis, piisavalt sarnane olukorraga, kus laps on saanud 15-aastaseks ja elab jätkuvalt püsivalt Eestis, ning nimetatud olukordade erinevad tunnused ei ole olulise tähendusega. Seetõttu saab kohaldada ka vähemalt 15-aastase isiku suhtes, kellele vanem ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, Eesti kodakondsuse saamiseks vajalike Eestis eelneva elamise tingimustena neid tingimusi, mis on kehtestatud kuni 15-aastastele lastele. Tulenevalt eeltoodust tuleb vähemalt 15-aastaseks saanud isikule, kellele seaduslik esindaja ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, Eesti kodakondsuse andmise tingimusi kindlaks määrates võtta arvesse, kas ta oleks enne 15-aastaseks saamist vastanud §-s 13 sätestatud Eesti kodakondsuse saamise tingimustele või mitte, ning kohaldada Eestis eelneva elamise tingimustena neid tingimusi, mis on kehtestatud kuni 15-aastastele lastele.“

42. Vastavalt PS § 3 lg 1 esimesele lausele teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. PS § 3 lg 2 näeb ette, et seadused avaldatakse ettenähtud korras. Täitmiseks kohustuslikud saavad olla üksnes avaldatud seadused. Nimetatud sätete sisustamine seondub omakorda teiste põhiseaduse põhiprintsiipidega, nagu õigusriigi ning võimude lahususe põhimõtte. PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneb seaduslikkuse põhimõtte.²² Vastavalt PS §-le 59 kuulub seadusandlik võim Riigikogule. Seaduslikkuse põhimõtte sisuks on ühtlasi seaduse prioriteedi põhimõtte, mis nõuab, et madalama õigusjõuga norm või üksikakt peab olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga aktiga.²³ Eeltoodust tulenevalt kuulub seaduste vastuvõtmine Riigikogu pädevusse ning täitevvõimu teostamine peab toimuma järgides kehtivaid seadusi. PS § 3 lg 2 esimene lause näeb lisaks ette seaduste avaldamise kohustuse. Selle tulemusena on isikutel võimalik teada saada, millised on nende õiguslikud võimalused ning missuguseid tingimusi on vaja täita oma õiguste või kohustuste realiseerimiseks.

43. Riigikohus on leidnud, et õigusnormide erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti tuleks eelistada tõlgendust, millega oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.²⁴ See tähendab, et juhul, kui õigusnormi sisu ei ole ilmne ning sellest tulenevate õiguste või kohustuste väljaselgitamiseks on vajalik õigusnormi tõlgendada, tuleb arvesse võtta erinevaid põhiseaduslikke väärtusi ning normile omistada põhiseadusega kooskõlas olev tõlgendus. See puudutab näiteks olukordi, kus õigusaktides on teatud mõisteid kasutatud

²² K. Merusk, *et al.* Kommentaarid §-le 3. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 46, komm 2.

²³ Samas, lk 57, komm 2.3.2. Seejuures on kodakondsuse seadus üks PS §-s 104 nimetatud seadustest, mille vastuvõtmiseks või muutmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus.

²⁴ RKÜKo 22.02.2005, nr 3-2-1-73-04, p 36.

ebajärjekindlalt, erinevate normide sisu vahel on vastuolud, on kasutatud määratlemata õigusmõisteid vms.

44. Kõnealusel juhul on kodakondsuse seaduse erinevates sätetes aga sõnaselgelt määratletud, missugused tingimused kohalduvad kodakondsuse taotlemisele alla 15-aastasena ning pärast 15-aastaseks saamist. Kuigi õigusaktide kohaldamisel tuleb püüelda põhiseadusega kooskõlas oleva halduspraktika kujundamisele, siis peab seejuures silmas pidama ka seaduslikkuse ning võimude lahususe põhimõtet. See tähendab, et kui seaduse rakendamise käigus selgub, et seaduses selgelt määratletud kohustused on vastuolus põhiseadusega, on vajalik algtada seaduse muutmine, et viia see kooskõlla põhiseadusega.

45. Lisaks tuleb silmas pidada, et kui seadus näeb *expressis verbis* ette teistsuguse regulatsiooni kui halduspraktikas järgitav, ei ole üksikisikud teadlikud soodsamast rakenduspraktikast, vaid lähtuvad oma õiguslike võimaluste hindamisel seaduses toodud tingimustest. Näiteks oli Siseministeeriumi hinnangul 2009. aasta seisuga Eestis ligikaudu 500 inimest, keda puudutab Vabariigi Valitsuse kabinetinõupidamise seadusele omistatud soodsam tõlgendus. Siseministri teatel on alates 2009. aastast soodsama tõlgenduse alusel Eesti kodakondsust taotlenud vaid 6 inimest. Samuti selgus menetluse käigus, et PPA on omakorda Vabariigi Valitsuse kabinetitsust sisustanud oluliselt kitsamalt selle eesmärgist, kohaldades siiski kodakondsuse taotlemise eelselt elamisloa alusel riigis elamise nõuet, sest KodS § 13 näeb ette püsiva elamise nõude osana seadusliku (s.o elamisloa alusel) riigis viibimise.²⁵ Selle tulemusena ei teavitanud PPA avaldaja ema seaduse soodsamast tõlgendusest 2009. aastal, vaid avaldaja sooviavaldus Eesti kodakondsuse saamiseks võeti menetlusse alles 2012. aastal.²⁶

46. Nagu eelpool märgitud, on KodS §-s 6 selgesõnaliselt määratletud, missugustele tingimustele peab vastama isik, kes on vähemalt 15-aastane. Samuti on seaduses selgelt esile toodud, et KodS §-s 13 toodud soodsamad tingimused kodakondsuse taotlemiseks kohalduvad vaid alla 15-aastase isiku suhtes. Samuti ei ole kodakondsuse seaduses toodud muid klausleid, mis viitaksid asjaolule, et kodakondsuse taotlemiseks kehtestatud elamisloa nõude täitmisel oleks võimalik arvesse võtta muid konkreetse isikuga seonduvaid asjaolusid.²⁷

47. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et kui seaduses on vastavad tingimused selgesõnaliselt määratletud, ei ole võimalik põhiseadusega vastuolus olevaid tingimusi muuta laiendava tõlgendamise teel. Kuigi iseenesest tunnustan püüdu saavutada isikute õigusi enam arvestavat lahendust, on halduspraktikas rakendatud tõlgendus vastuolus selgesõnaliselt seaduses reguleeritud nõuetega ning ka kodakondsuse taotlejatel ei ole võimalik seaduse alusel mõista kodakondsuse taotlemiseks kehtivaid tingimusi.

²⁵ PPA peadirektor teatas 11.07.2011 kirjas nr 9.1-07/31958-2, et 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.

²⁶ Enamgi veel, siseminister ei teavitanud ka mind oma 03.02.2010 kirjas 11-19777 vastuseks teabe nõudmisele Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 kabinetinõupidamise otsusest, vaid andis selle sisule vastupidiseid selgitusi. Siseminister hinnangul oli kõnealune kodakondsuse seaduse regulatsioon põhiseadusega kooskõlas. Minister leidis, et antud juhul ei olnud võimalik avaldaja õiguslikku staatust muul moel määratleda kui tuginedes KodS §-s 6 toodud tingimustele, sest 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 teavitas mind Vabariigi Valitsuse 18.08.2009 otsusest alles vastuses 11.04.2011 märgukirjale.

²⁷ Näiteks on KodS §-des 33–35 sätestatud erandid üldistest kodakondsuse taotlemise tingimustest.

IV KOKKUVÕTE

48. Leian, et KodS § 6 punktides 2, 2¹ ja 2² toodud tingimuste kohaldamine isiku suhtes, kes on faktiliselt seaduses toodud perioodi jooksul püsivalt Eestis elanud, kuid kellele jäi alla 15-aastasena elamisluba taotlemata või õigeaegselt pikendamata seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki, on vastuolus põhiseaduse § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

49. Nimetatud kodakondsuse seaduse sätete kohaselt peab kodakondsuse taotleja elama riigis enne Eesti kodakondsuse taotlemiseks sooviavalduse esitamist vähemasti kaheksa aastat elamisloa alusel ning kodakondsuse taotlemise eelselt omama pikaajalise elaniku elamisluba või elamisõigust. Seda nõuet ei ole aga võimalik täita nendel inimestel, kellele jäi alla 15-aastasena seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena elamisluba üldse taotlemata või õigeaegselt pikendamata, vaatamata sellele, et nad on faktiliselt püsivalt Eestis selle perioodi jooksul elanud. Avaldajale jäi elamisluba taotlemata, sest tema vanem on Eesti kodanik ning eeldas, et laps omandas Eesti kodakondsuse koos temaga. See, et lapse kodakondsus oli jäänud alla 15-aastasena määratlemata, selgus alles lapsele passi taotlemisel.

50. Kuigi enne kodakondsuse taotlemist riigis elamisloa alusel elamise nõue on tavapäraselt põhjendatud ning täidab legitiimset eesmärki, osutub see ebaproportsionaalseks nende alaealiste puhul, kes on vaatamata elamisloa puudumisele Eestis faktiliselt püsivalt elanud.

51. Sellise regulatsiooni põhiseadusega vastuolu on sisuliselt möönnud ka Vabariigi Valitsus, kui pidas 18.08.2009 kabinetikoostööga vajalikuks asuda kodakondsuse seaduse vastavaid sätteid tõlgendama laiendavalt. Selle otsuse järgi kohaldatakse isiku suhtes, kellele seaduslik esindaja ei taotlenud õigeaegselt elamisluba, kuid kes enne 15-aastaseks saamist vastas Eesti kodakondsuse saamise tingimustele, pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõude ja vähemalt kaheksa aasta pikkuse eelneva Eestis elamisloa alusel elamise nõude asemel püsivalt Eestis viibimise nõuet, mis seaduse kohaselt kehtib alla 15-aastasena kodakondsuse taotlemise korral. Leian, et tulenevalt seaduslikkuse ja võimude lahususe põhimõttest on vajalik kodakondsuse taotlemise tingimused määratleda kodakondsuse seadusega, mistõttu ei ole põhiseadusega vastuolu kõrvaldamiseks piisav lahendus pelgalt halduspraktika muutmine. Viimasel juhul ei ole inimesed teadlikud kodakondsuse taotlemise tingimustele omistatud laiendavast tõlgendusest, mistõttu ei ole neil võimalik oma õigusi realiseerima asuda.

52. Eeltoodust tulenevalt teen Teile õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepaneku viia kodakondsuse seaduse vastavad sätted põhiseadusega kooskõlla.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: Kokkuvõtte menetluse asjaoludest ja käigust 6 lehel 1 eks