



ÕIGUSKANTSLER

Hr Ken-Marti Vaher  
siseminister  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

Teie 3.02.2010 nr 11-19777  
Õiguskantsler 11.04.2011 nr 6-1/092060/1101801

## Märgukiri

Austatud minister

Pöördun Teie poole seoses avaldusega, mis puudutab Eesti kodakondsuse taotlemise võimalust juhul, kui seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu on isiku kodakondsus alaealisena jäänud määratlemata.

**Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et kodakondsuse seaduse § 6 punktides 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> 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.**

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta lähemalt.

### I Menetluse asjaolud ja käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes tõi esile, et ta on sündinud ja kasvanud Eestis, käinud Eestis koolis ning on rahvuselt eestlane. Tema ema sai naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse 1994. aastal. Avaldaja Eesti kodakondsusesse kuulumist ei ole võimalik isa kaudu määratleda.

Avaldaja selgitas, et ta ei vajanud passi enne 16-aastaseks saamist. Kuna avaldaja emal oli Eesti kodakondsus, siis eeldasid tema ema ja ta ise, et tal on samuti Eesti kodakondsus. Passi taotlemisel selgus, et avaldaja kodakondsus on määratlemata. Talle väljastati 10.11.2006 tähtajaline elamisluba kestusega kuni 09.11.2011. Seaduses toodud regulatsiooni kohaselt on tal võimalik saada pikaajalise elaniku elamisluba alates 10.11.2011, ning taotleda Eesti kodakondsust kaheksa aasta möödumisel esmase elamisloa saamisest.

Avaldaja ema pöördus avaldaja õigusliku staatuse küsimuses Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (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.“

**2.** 18.12.2009 pöördusin tollase siseministri poole teabe nõudmisega avalduses toodud asjaolude selgitamiseks.

**3.** 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, mil kehtis 1938. aastal vastu võetud Eesti Vabariigi kodakondsuse seadus 16.06.1940 kehtinud redaktsioonis Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsusest kodakondsuse seaduse rakendamise kohta tulenevate erisustega. Eesti kodakondsus anti avaldaja emale 15.09.1994 nimetatud seaduse § 7 punkti 1 alusel. Nimetatud seaduse 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 igakülgset 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 eesmärgipärased tingimused selle saamiseks.

Minister märkis, et alates käesoleval ajal kehtiva kodakondsuse seaduse (KodS) 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 käesoleval ajal kehtiva kodakondsuse seaduse sätetest lähtudes saab avaldaja sooviavalduse 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 seaduses loetletud tingimused. Ministri hinnangul ei ole 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 oma Eestis viibimise seadustamiseks või kodakondsuse saamiseks.

Minister asus seisukohale, et nii kodakondsuse seaduse regulatsioon, mis ei võimalda kõnealusel juhul Eestis elamist kodakondsuse taotlemisel arvesse võtta, kui ka välismaalaste seaduse (VMS) regulatsioon, mis ei võimalda antud juhul riigis viibimist pikaajalise elaniku elamisloa väljastamiseks arvesse võtta erinevalt VMS § 14<sup>4</sup> 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.

4. 29.12.2010 pöördusin siseministri poole täiendava teabe nõudmisega, et täpsustada alaealiste kodakondsust ning elamislubasid puudutavaid andmeid.

5. 17.02.2011 vastuses nr 11-1/11-1 edastas siseminister alaealiste kodakondsust ning elamislubasid puudutavad rahvastikuandmed.

## II Asjakohane õigusnorm

### 6. Kodakondsuse seadus „§ 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;
  - 2<sup>1</sup>) olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt;
  - 2<sup>2</sup>) olema elanud Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva;
- [...]“

### 7. Välismaalaste seadus „§ 232. Pikaajalise elaniku elamisloa andmise tingimused

(1) Pikaajalise elaniku elamisloa võib anda välismaalasele, kes vastab järgmistele tingimustele:

- 1) ta on elanud Eestis elamisloa alusel püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist;
- 2) tal on kehtiv tähtajaline elamisluba;
- 3) tal on püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks;
- 4) ta on kindlustatud isik ravikindlustuse seaduse või Eesti Vabariigi välislepingu tähenduses;
- 5) ta on täitnud integratsiooninõude;
- 6) tema elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja
- 7) tema puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punkte 1–3 ei kohaldata püsivalt Eestis elava Eesti kodaniku või püsivalt Eestis elava ja Eesti pikaajalise elaniku elamisluba omava välismaalase alla üheaastase lapse suhtes.

(3) Käesoleva 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.

(4) Käesoleva paragrahvi lõiget 3 ei kohaldata välismaalase suhtes, kes on esitanud Eesti kodakondsuse või Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi taotlemisel valeandmeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta või võltsitud dokumente.“

### III Õiguskantsleri seisukoht

**8.** Kõnealuses menetluses on põhiküsimuseks, kas kodakondsuse seadus on kooskõlas põhiseadusega osas, mis puudutab Eesti kodakondsuse taotlemise eelselt riigis elamisloa alusel elamise nõuet isiku suhtes, kes on sündinud ja elanud Eestis, kuid kelle kodakondsus on jäänud alaealisena seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu määratlemata ning kellel puudus alla 15-aastasena riigis viibimiseks ka elamisluba.

**9.** Täpsemalt tuleb hinnata, kas põhiseadusega on kooskõlas nõue, et isik, kes on Eestis sündinud ja elanud, kuid kellele ei ole alaealisena taotletud kodakondsust ega muud seaduslikku alust riigis viibimiseks, peab täitma kodakondsuse taotlemisel nõude, et kodakondsuse taotlemiseks peab isik olema riigis eelnevalt elanud viis aastat tähtajalise elamisloa ning lisaks kolm aastat pikaajalise elamisloa alusel sama moodi kui isikud, kes alles asuvad Eestisse elama. Lisaks peab kodakondsuse taotleja vastavalt KodS § 6 punktile 2<sup>2</sup> elama kodakondsuse saamiseks Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva.

**10.** Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseadusest ei tulene subjektiivset õigust omandada Eesti kodakondsust naturalisatsiooni teel. Riigikohus leidis, 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.”<sup>1</sup> Eeltoodut arvestades on Riigikohus asunud seisukohale, et naturalisatsiooni korras kodakondsuse saamine ei ole üldjuhul põhiõigus, vaid privileeg, mille andmise tingimuste sätestamisel on riigil suur otsustusruum.<sup>2</sup>

**11.** Sellest tulenevalt peavad kodakondsuse taotlemiseks kehtestatud tingimused olema kooskõlas üldise võrdsuspõhiõigusega.

**12.** 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.”<sup>3</sup>

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

<sup>2</sup> RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 28.

<sup>3</sup> RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

**13.** Riigikohus on kohaldanud sisulise võrdsuse põhimõtet, leides, et ka „ebavõrdsete võrdseks kohtlemiseks peab olema mõistlik põhjus.“<sup>4</sup> Selle põhimõtte sisustamisel on Riigikohus asunud seisukohale, et teatud juhtudel on riigil kohustus kõrvaldada või leevendada õiguslikust võrdsusest tulenevat faktilist ebavõrdsust õiguslike meetoditega.<sup>5</sup> See tähendab, et nn õigusliku võrdsuse ehk olukordade ühetaolise reguleerimise ning erisuste mitteamistamise puhul võib tegemist olla üldise võrdsuspõhiõiguse riivega.

**14.** Üldise võrdsuspõhiõiguse kontrolliskeemi osas on Riigikohus sedastanud, et „võrdsuspõhiõiguse riive põhjus peab olema mõistlik ja asjakohane. [...] Mõistlik ja asjakohane on põhjus juhul, kui see on mõõdukas. Ebavõrdse kohtlemise mõõdukuse väljaselgitamiseks tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust.“<sup>6</sup>

**15.** Vastavalt põhiseaduse § 8 lõikele 5 sätestatakse kodakondsuse saamise tingimused kodakondsuse seadusega.

**16.** Vastavalt KodS § 6 punktile 2 peab Eesti kodakondsuse saamiseks isikul olema pikaajalise elaniku elamisloa või alaline elamisõigus, ning tulenevalt sama paragrahvi punktist 2<sup>1</sup> peab isik olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat, millest viimased viis aastat püsivalt. Lisaks peab taotleja vastavalt KodS § 6 punktile 2<sup>2</sup> elama Eestis seaduslikult ja püsivalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel kuus kuud pärast Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse registreerimisele järgnevat päeva.

**17.** Eelnimetatud sätetest tuleneb, et kodakondsuse taotlemisel ei ole võimalik võtta arvesse ajaperioodi, mille jooksul on isik faktiliselt püsivalt Eesti riigis elanud, vaid ainult seda ajaperioodi, mil ta on riigis elanud elamisloa alusel.

**18.** Lisaks peab kodakondsuse taotlemiseks isikul olema pikaajalise elaniku elamisloa või alaline elamisõigus. Vastavalt 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 ka pikaajalise elamisloa saamise eelduseks on 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. 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 elamisloa omava välismaalase alla üheaastase lapse suhtes.

**19.** Seega ei näe välismaalaste seadus ette erisust pikaajalise elamisloa andmise tingimustest riigis elamisloa alusel elamise nõudest isikute suhtes, kellele on jäänud alla 15-aastasena elamisloa taotlemata seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu.

<sup>4</sup> RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 28.

<sup>5</sup> RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 27.

<sup>6</sup> RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p 32; vt ka RKPJKm 07.03.2011, nr 3-4-1-12-10 üldise võrdsuspõhiõiguse kontrolliskeemi täpsustamise kohta.

**20.** Samuti ei näe kodakondsuse seadus ette võimalust arvestada selle § 6 punktides 2 ja 2<sup>1</sup> toodud riigis elamise tähtaja hulka aega, mil alaealine on faktiliselt püsivalt riigis elanud.

**21.** Kõnealusel juhul on avaldaja puhul tegemist inimesega, kes on Eestis sündinud ja kogu elu Eestis elanud, kuid seadusliku esindaja tegevusetuse (teadmatuse) tõttu ei taotletud talle alaealisena Eesti kodakondsust. Kuna tal puudus enne 16-aastaseks saamist ka elamisluba, ei ole tema puhul täidetud KodS § 6 punktis 2 toodud pikaajalise elaniku elamisloa omamise nõue, ning KodS § 6 punktis 2<sup>1</sup> toodud tingimus, et isik peab olema elanud enne Eesti kodakondsuse saamise sooviavalduse esitamise päeva Eestis elamisloa või elamisõiguse alusel vähemalt kaheksa aastat.

**22.** Seega ei ole avaldajal olnud võimalik eeltoodud põhjustel Eesti kodakondsust taotleda, kuigi enne 15-aastaseks saamist oleks Eesti kodakondsuse saamiseks piisanud vaid vanema sellekohase taotluse esitamisest. Seega mõjutavad KodS § 6 punktides 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> toodud tingimused avaldajat 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 elamisloa taotlemata jätmise tõttu, vaatamata sellele, et ta on elanud Eestis püsivalt ning ei ole asunud mujale elama.

**23.** Kuigi avaldaja puhul on faktiliselt kodakondsuse taotlemiseks vajalik residentsuse nõue täidetud, ei ole ta riigis elanud elamisloa alusel, mistõttu tal ei ole kodakondsust võimalik taotleda taotlemata eelnevalt tähtajalist ja seejärel pikaajalise elaniku elamisluba.

**24.** Sellest tulenevalt tõusetub küsimus, kas selline nõue, et isik, kes on Eestis sündinud ja elanud kogu oma elu, kuid kellele ei ole alaealisena taotletud kodakondsust ega ka muud seaduslikku alust Eestis viibimiseks, peab sarnaselt isikutega, kes alles asuvad Eestisse elama, täitma tingimuse, et kodakondsuse saamiseks peab ta olema riigis eelnevalt elanud viis aastat tähtajalise elamisloa ning lisaks kolm aastat pikaajalise elamisloa alusel, on kooskõlas üldise võrdsuspõhiõigusega. Nagu eelpool märgitud, võib olla tegemist üldise võrdsuspõhiõiguse riivega, kui õigusliku regulatsiooni kujundamisel ei võeta arvesse olukordade erisusi.

**25.** Sellest tulenevalt hindan järgnevalt, mis on vastava nõude eesmärk ning kas see on mõõdukas.

**26.** Vastuses 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.

**27.** Üldjuhul ei ole põhjust kahelda elamisloa alusel riigis elamise nõude põhjendatuses. 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. Seega, kui välismaalane asub Eestisse elama, peab ta riiki saabumiseks ja siin elama asumiseks taotlema selleks seadusliku aluse. Ka alaealisel peab üldjuhul olema riigis viibimiseks seaduslik alus.

Tavapäraselt asub välismaalane Eestisse elama tähtajalise elamisloa alusel ning teatud aja pärast on tal võimalik taotleda pikaajalise elaniku elamisluba. Vastavate tingimuste täitmine loob eelduse kodakondsuse taotlemiseks.

**28.** Kodakondsuse seaduse eelnõu menetlemise materjalidest nähtub, et kodakondsuse taotlemisel paiksustsensuse kehtestamise eesmärk on aidata kaasa „inimese sisseelamisele tema elukohta“.<sup>7</sup>

**29.** Riigikohus on määratlenud, et püsivalt Eesti riigis elamise nõude eesmärk on tagada, et riigi ning selle tulevase kodaniku vahel oleks kujunenud püsiv seos. See näitab üldkorras naturalisatsiooni sooviva isiku tahet siduda end püsivalt Eesti riigiga ning võimaldab eeldada tema integreerumist Eesti ühiskonda ning õigussuhetesse.<sup>8</sup>

**30.** Püsiva residentsuse nõude teise põhjendusena tõi Riigikohus esile, et kodakondsus toob kaasa kohustusi mõlemale osapoolale. Riigikohus märkis, et „KodS § 6 p 2<sup>1</sup> kehtestamise põhjuse mõistlikkuse hindamisel tuleb arvesse võtta ka Põhiseadust ja Kodakondsuse seaduse teisi sätteid. Üheks kodakondsuse andmist välistavaks asjaoluks on KodS § 21 lg 1 p 2 järgi see, et isik ei järgi Eesti põhiseaduslikku korda või ei täida Eesti seadusi. Selleks et kontrollida, kas isik järgib Eesti põhikorda ja Eesti seadusi, on täiesti sobilik seada naturalisatsiooni tingimuseks püsiv elamine Eestis. Kaheldamatult aitab püsiv Eestis elamine tõhusalt kaasa selle tuvastamisele, kas isik vastab KodS § 21 lg 1 p 2 nõuetele, s.o kas ta järgib Eesti põhikorda ja Eesti seadusi“.<sup>9</sup>

**31.** Seega täidab kodakondsuse taotlemise eelselt riigis püsivalt elamise tingimus riigis integreerumise eesmärgi, mis tõendab isiku tahet end tulevase kodakondsusjärgse riigiga siduda. Samuti võimaldab Riigikohtu hinnangul püsiva riigis elamise nõue isiku käitumise suhtes kontrolli teostada. Nagu juba märgitud, saabki välismaalane üldjuhul riiki saabuda ning riiki elama asuda sellekohase seadusliku aluse esinemisel. Tavapäraselt on selliseks seaduslikuks aluseks elamisluba. See näitab, et vastav isik on riiki saabunud õiguspäraselt ning ka oma edaspidise viibimise seadustanud.

**32.** Avaldaja puhul on tegemist aga isikuga, kes on Eestis sündinud ning kogu elu Eestis elanud. Enamgi veel, kuna avaldaja ema omandas 1994. aastal Eesti kodakondsuse, siis eeldas ta, et ka laps omandas samal ajal Eesti kodakondsuse. Seetõttu pidas avaldaja end Eesti kodanikuks kuni 16-aastaseks saamiseni, kui passi taotlemisel selgus, et tema kodakondsus on määratlemata ning tal puudub ka elamisluba. Seega on avaldaja faktiliselt püsivalt kogu elu Eestis elanud. Avaldaja puhul ei ole seega tegemist välismaalasega traditsioonilises mõistes, kes saabub teise riiki ajutise viibimise eesmärgil, ega ebaseadusliku sisserändajaga vaatamata sellele, et tal kuni 16-aastaseks saamiseni puudus elamisluba.

**33.** Lisaks on avaldaja käinud Eestis koolis, omandanud nii põhi- kui keskkhariduse ning käesoleval ajal omandab kõrgharidust Tartu Ülikoolis. Seega võib nentida, et avaldaja on kogu oma elu elanud Eestis. Kogu tema elukorraldus on seotud Eestiga, tal puuduvad sidemed mõne muu riigiga. Sellest tulenevalt võib avaldajat lugeda igakülgsest riigis integreerunuks. Avaldaja faktilist püsivat riigis viibimist on võimalik tõendada nt hariduse omandamist jms puudutavate asjaolude põhjal.

**34.** Seega on avaldajal kujunenud püsivad seosed Eesti riigiga, vaatamata sellele, et alaealisena ei olnud talle taotletud elamisluba.

<sup>7</sup> Kodakondsuse seaduse eelnõu esimene lugemine, ettekandja M.Nutt, 10.11.1994. – VII Riigikogu. Stenogrammid, 1994, VI köide, V istungjärk (07.11.-15.12.1994), Riigikogu Kantselei, Tallinn, 1995.

<sup>8</sup> RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 29.

<sup>9</sup> RKHKo 20.10.2008, nr 3-3-1-42-08, p 30.

**35.** Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et tingimus kodakondsuse taotlemise eelselt riigis elamisloa alusel elamise nõude eesmärgid puudutavad ennekõike siiski isikuid, kes alles asuvad Eestisse elama ning kelle seos riigiga alles kujuneb.

**36.** Lisaks võib asuda seisukohale, et elamisloa alusel riigis viibimise nõue kodakondsuse taotlemise eelselt võimaldab riigil tõhusamalt kontrollida riiki saabumise ja siin viibimise asjaolusid. Selliselt täidab kodakondsuse taotlemise eelselt riigis elamisloa alusel elamise tingimus õiguselguse ja halduspraktika ühetaolisuse tagamise nõuet. Juhul kui isikute õiguslik staatus on riiki elama asumisel üheselt määratletud, on võimalik selge kriteeriumi alusel hinnata, millal isik riiki elama asus ning milline oli tema õiguslik staatus sellel perioodil.

**37.** Riigikohus on aga sedastanud, et ebavõrdset kohtlemist ei saa õigustada pelgalt administratiivsete ja tehnilist laadi raskustega.<sup>10</sup>

**38.** Kõnealune menetlus puudutab selliseid isikuid, kelle kodakondsus on alla 15-aastasena jäänud määratlemata ja kellele on jäänud ka elamisluba taotlemata. Seega hõlmab see isikuid, kelle puhul küsimus Eesti kodakondsust taotlemisest tõusetub alaealisena, tavapäraselt 15-aastaseks saades või vahetult seejärel.<sup>11</sup> See on periood, mille puhul on võimalik isiku riigis viibimise asjaolusid tuvastada ka muude andmete alusel. 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.<sup>12</sup>

**39.** Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et KodS § 6 punktides 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> toodud tingimustel on mõistlik eesmärk, kuid leian, et antud piirangud ei ole mõõdukad isiku suhtes, kellele on jäänud seadusliku esindaja tegevusetuse tõttu alaealisena Eesti kodakondsus taotlemata ning riigis viibimiseks elamisluba vormistamata.

**40.** Oma vastuses teabe nõudmisele tõi minister esile, et 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.

**41.** Nagu juba märgitud, on välismaalasel kohustus omada riigis viibimiseks seaduslikku alust. Alla 15-aastase välismaalase eest teostab vastavaid toiminguid tema seaduslik esindaja. Seega ei ole alla 15-aastasena alaealisel võimalik taotleda endale ise seaduslikku alust riigis viibimiseks, samuti ei saa ka eeldada, et alaealine peaks alla 15-aastaselt ise vastavatest õiguslikest aspektidest teadlik olema ning riigis viibimiseks seadusliku aluse olemasolu eest hea seisma. Seega sõltub see, kas alla 15-aastasele lapsele on taotletud elamisluba või kodakondsust vastavalt seaduses toodud põhimõtetele, tema seadusliku esindaja tegevusest.

<sup>10</sup> RKPJK 21.04.2004, nr 3-4-1-7-03, p 39.

<sup>11</sup> 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-aastasel 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.

<sup>12</sup> Põhiseaduse § 37 lg 1 kohaldub sõltumata lapse kodakondsusest või seadusliku aluse olemisest riigis viibimiseks. Koolikohustuse nägi ette ka vana põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 17 lg 1 (kehtiv kuni 31.08.2010).



**42.** Kõnealusel juhul eeldas avaldaja vanem, et tema laps omandas Eesti kodakondsuse koos temaga. 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 laste sotsiaalsed õigused elamisloa olemasolust. Samuti ei sõltu suurem osa lapsi puudutavatest õigustest nendel kodakondsuse või elamisloa olemasolust, mistõttu ei pruugi lapse kodakondsuseta või riigis viibimiseks seadusliku aluse puudumine enne lapse täisikka jõudmist ilmsiks tulla. Ka ei osale lapsed tavaliselt erinevates õigussuhetes, mille raames kuuluks nende kodakondsus või elamisloa olemasolu tuvastamisele. Küll aga mõjutab õigeaegselt elamisloa taotlemata jätmine või pikaajalise elamisloa mittetaotlemine lapse võimalust ise 15-aastaseks saades Eesti kodakondsust taotleda ning kodaniku- ja sotsiaalsete õiguste kasutamist täisealiseks saades.

**43.** Nagu eelpool kirjeldatud, siis avaldaja võimalus Eesti kodakondsust taotleda avaneb alles 8 aasta möödumisel esmase tähtajalise elamisloa saamisest. Seejuures aga oleks tal 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.

**44.** Analoogsel juhul – kui isik on Eestis sündinud ning siin pidevalt elanud ega ole asunud püsivalt elama muusse riiki, omandanud Eestis hariduse – tuleb isikut lugeda Eestis kohanenuks, mistõttu ei täida elamisloa alusel riigis elamise periood sellel juhul integreerumise ja riigiga püsiva sideme tekkimise eesmärki. Samuti on olemas isiku õigusi vähem riivavad võimalused tegemaks kindlaks, kas isik on analoogsel juhul riigis pidevalt ja püsivalt elanud.

**45.** Selle isikute grupi puhul tuleb ühtlasi silmas pidada, et riigil lasub kohustus tagada laste õiguste järgimine.<sup>13</sup> 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. 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. Vastava õiguse tagamiseks peavad lapsed, kes sünnivad riigi territooriumil ja kes vastasel juhul jääksid kodakondsuseta, omandama selle riigi kodakondsuse.<sup>14</sup> Nimetatud rahvusvahelised lepingud näevad ette nendes toodud õiguste tagamise kohustuse (lapse õiguste konventsiooni art 4, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti art 2 lõiked 1 ja 2).

**46.** Kehtiva kodakondsuse seaduse alusel ei ole tagatud iga lapse kodakondsuse määratlemine. Nii jäi ka avaldaja kodakondsus alaealisena määratlemata. Ka ÜRO lapse õiguste komitee on väljendanud muret laste kodakondsuse ning elamislubade taotlemise osas.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Vt õiguskantsleri 11.03.2011 kiri nr 6-8/110357/1101280.

<sup>14</sup> 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). UNHCR Action to Address Statelessness. A Strategy Note, 2010, lk 10, p 27; 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=FE C65B&BackColorLogged=FFC679#P123\\_8461](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1163131&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FE C65B&BackColorLogged=FFC679#P123_8461).

<sup>15</sup> ÜRO lapse õiguste komitee lõppjäreldused Eesti Vabariigi suhtes, 31.01.2003, CRC/C/15/Add.196, pp 28-29. Kättesaadav arvutivõrgus: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1163131&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FE C65B&BackColorLogged=FFC679#P123\\_8461](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1163131&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FE C65B&BackColorLogged=FFC679#P123_8461). Komitee tegi soovitusel parandada Eesti kodakondsust mitteomavate isikute, kellel puudub elamisluba, olukorda – selleks tuleks muuhulgas lihtsustada ning lühendada elamislubade

**47.** Samuti kirjeldas minister, et varasemas halduspraktikas ei kontrollitud kodakondsuse taotlemisel perekondlike seoste esinemist. See tähendab, et ei kontrollitud, kas juhul kui vanem omandab Eesti kodakondsuse, saab koos temaga määratletud ka alaealise pereliikme kodakondsus. Seega ei pööratud ka varasemas halduspraktikas piisavat tähelepanu laste kodakondsuse küsimusele.

**48.** Ka Siseministeeriumi poolt esitatud statistikast nähtub, et riigis on arvukalt alla 15-aastaseid lapsi, kelle kodakondsus on määratlemata. Seisuga 01.01.2011 elas Eestis elamisloa alusel 1810 määratlemata kodakondsusega alla 15-aastast ning 1240 määratlemata kodakondsusega 15-18-aastast isikut. Samuti selgus, et 01.01.2011 seisuga oli Eestis 508 määratlemata kodakondsusega alla 15-aastast ning 511 määratlemata kodakondsusega 15-18-aastast isikut, kellel puudus riigis viibimiseks elamisluba. Samal ajal elas Eestis 106 määratlemata kodakondsusega alla 15-aastast ning 123 määratlemata kodakondsusega 15-18-aastast isikut, kellest vähemalt ühel vanemal oli Eesti kodakondsus. Neist 15-l puudus üldse elamisluba ning 44-l oli tähtajaline elamisluba. Sellest tulenevalt pean tõenäoliseks, et avalduses kirjeldatud olukorra puhul ei ole tegemist üksikjuhuga.

**49.** Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et kuna kodakondsuse seaduse alusel ei ole tagatud alaealise kodakondsuse määratlemine tema sünnijärgselt, ei ole riik täitnud kohustust tagada kõigi laste õigust kodakondsuse ega elamisloa väljastamise näol õigusliku staatuse määratlemisele.

**50.** Leian, et KodS § 6 punktides 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> toodud tingimuste kohaldamine isiku suhtes, kelle kodakondsus jäi alaealisena määratlemata seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki, ei ole mõõdukas. Alaealise võimalus kodakondsust taotleda ei saa sõltuda sellest, kas tema seaduslik esindaja on tema suhtes elamisloa taotlemise nõudeid järginud, kui alaealine on faktiliselt püsivalt riigis elanud.

**51.** Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et KodS § 6 punktides 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> 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.

**52.** Sellest tulenevalt on vajalik kodakondsuse seaduse muutmine nii, et see võimaldaks võtta arvesse erisusi seoses isiku püsiva Eestis viibimisega, kui isiku kodakondsus jäi alaealisena määratlemata ning riigis viibimiseks seaduslik alus taotlemata seadusliku esindaja tegevusetuse tulemusena, kui isik ei ole asunud hilisemalt püsivalt elama muusse riiki.

**53.** Märgin, et näiteks on kodakondsuse seaduses sätestatud teatud juhud, kus üldiste kodakondsuse taotlemise tingimuste osas on tehtud erandeid, arvestades isiku seisundi erisust. Kodakondsuse taotlemise eritingimused on kehtestatud KodS §-des 33-35. Vastavalt KodS §-le 33 ei rakendata enne 01.07.1990 Eestisse asunud isiku suhtes, kes taotleb Eesti kodakondsust, KodS § 6 punktides 2 ja 2<sup>2</sup> sätestatud pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse omamise nõuet. KodS § 34 sätestab eesti keele oskuse erinõuded enne 01.01.1930 sündinud isiku suhtes, ning § 35 eritingimused täisealise piiratud teovõimega isiku ning isiku suhtes, kes tervises seisundi tõttu ei ole võimeline teatud tingimusi täitma.

---

taotlemise korda. Samuti peaks riik viima läbi kampaaniaid, et julgustada sellekohaste taotluste esitamist, et vähendada nii kodakondsuseta kui elamisloata laste arvu.

**Kokkuvõte**

**54.** Olen seisukohal, et KodS § 6 punktides 2, 2<sup>1</sup> ja 2<sup>2</sup> 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.

**55.** Sellest tulenevalt palun Teil algetada kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu, arvestades käesolevas kirjas toodud seisukohti.

**56.** Teie vastust soovitusete täitmiseks astutavate sammude kohta ootan 30 päeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder