



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees



INTER-PARLIAMENTARY
UNION

Kodakondsus ja kodakondsusetus

Parlamendiliikmete käsiraamat

Tunnustused

Käesolev käsiraamat valmis koostöös Parlamentidevahelise Liidu (IPU) demokraatia ja inimõiguste küsimuste komitee bürooga.

Uuringud ja analüüs: Carol Batchelor ja Philippe Leclerc (UNHCR)

Autor: Marilyn Achiron

Toimetuse kolleegium:

UNHCR: Erika Feller, Philippe Leclerc, José Riera ja Sara Baschetti

IPU: Anders B. Johnsson ja Kareen Jabre

Algversioon: inglise keeles

Uuendatud: oktoober 2009

Kaane kujundus: Jacques Wandfluh, Studio Infographie, Šveits

Trükitud: OÜ Hansaprint, Eesti

“Igal inimesel on õigus kodakondsusele. Kellelki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta.” Niivõrd selgelt annab 1948. aastal vastuvõetud inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 15 igale inimesele maailmas õiguse omada oma riigiga õiguslikku sidet. Kodakondsus annab inimestele mitte ainult identiteeditunde, vaid ka tagab talle riigi kaitse ning paljud kodaniku- ja poliitilised õigused. Mitte ilmaasjata ei ole kodakondsuse kohta öeldud, et see on “õigus omada õigusi.”

Vaatomata arvukatele rahvusvahelistele kokkulepetele, mis käsitlevad kodakondsuse saamist, kaotamist või sellest keeldumist, ei ole kodakondsust endiselt miljonitel inimestel üle kogu maailma. Nad on kodakondsuseta isikud. Kodakondsusetuse põhjuseks võivad olla näiteks vastuolud seadustes, territooriumi üleminek ühe riigi alt teise alla, abieluõigus, haldustavad, diskrimineerimine, registreerimata sünd, kodakondsuse äravõtmine (kui riik võtab isikult ära tema kodakondsuse) ja sellest loobumine (kui isik loobub riigi kaitsest).

Paljud kodakondsuseta inimesed üle kogu maailma on sunniviisilise ümberasumise ohvrid. Oma kodudest lahkuma sunnitud inimestel on eriti suur oht muutuda kodakondsusetuks, kui nende ümberasumisega kaasneb või sellele järgneb riigipiiride muutmine. Sageli on kodakondsusest ilma jäetud inimesed sunnitud oma kodukohast põgenema. Just sarnasuse tõttu pagulaste olukorraga tegi ÜRO Peaassamblee juba varakult Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ametile (UNHCR) ülesandeks juhtida kodakondsusetuse tõkestamisele ja vähendamisele suunatud tegevust.

Uusimate hinnangute kohaselt on maailmas umbes 11 miljonit kodakondsuseta inimest, kuid see arv on väga umbmäärane hinnang. Andmete kogumine kodakondsuseta inimeste arvu kohta on väga keeruline, sest riigid ei käsitle kodakondsusetuse küsimust ühtemoodi, sageli ei soovi valitsused avaldada kodakondsusetute isikute arvu ja kodakondsusetuse küsimus ei ole rahvusvahelise üldsuse huviorbiidis.

Siiski mõistab rahvusvaheline üldsus üha paremini, et inimõiguste austamine aitab vältida massilist väljarännet ja sunnitud ümberasumist. Rahvusvaheliste kokkulepete kaudu on kasvanud arusaam, et riigid on kohustatud lahendama kodakondsusetuse probleemi. Valitsused peavad ametlikult ja ausalt kinnitama, et inimestelt, kes suudavad tõestada püsivat ja olulist seost riigiga, ei võeta ära ega piirata kodakondsusega seotud hüvesid.

Parim, mida parlamendiliikmed saavad teha, aitamaks kaasa kodakondsusetuse vähendamisele või kaotamisele, on võtta vastu rahvusvahelisele õigusele vastavad sise-riiklikud õigusaktid, mis välistavad kodakondsuse meelevaldse äravõtmise, tagavad, et kodakondsuseta inimesed saavad teatud asjaoludel võtta kodakondsuse ning tõhusalt kaitsevad ilma kodakondsuseta või kodakondsusetuks muutuvaid isikuid. Parlamendiliikmed saavad etendada ka olulist õigusvalvuri rolli, jälgides, et riigi poliitika tulemuseks ei muutu inimesed tahtmatult või tahtlikult kodakondsusetuteks, kutsudes valitsust üles teadvustama kodakondsusetuse probleemi ja tõstes oma valijate teadlikkust kodakondsusetuse teemal.

Selles käsiraamatus esitletakse antud teemaga seotud sõlmküsimusi, kirjeldatakse võimalikke lahendusi ja pakutakse välja meetmeid, mida parlamendiliikmed saaksid teha, kaotamata seejuures silmist kodakondsusetuse inimlikku mõõdet. Loodame, et sellest saab parlamendiliikmete jaoks oluline abimees, mis aitab vähendada ja lõpuks kaotada see kogu maailmas miljonite meeste, naiste ja laste elu negatiivselt mõjutav nähtus.



António Guterres
ÜRO Pagulaste Ülemvolinik



Anders B. Johnsson
Parlamentidevahelise
Liidu peasekretär

Sisukord

Tunnustused	0
Eessõna	1
Sissejuhatus	2
I peatükk. Rahvusvaheline õiguslik raamistik kodakondsusõiguse ja kodakondsusetuse vähendamise kohta	3
II peatükk. Kodakondsuseta isikute identifitseerimine ja kaitse	4
III peatükk. Kodakondsusetuse põhjuste kaotamine	5
IV peatükk. UNHCR-i roll	6
V peatükk. Kuidas saavad parlamendiliikmed aidata?	7
Lisa 1. ÜRO 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid	8
Lisa 2. ÜRO 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni osalisriigid	9
Lisa 3. Ühinemiskirja näidis	10
Lisa 4. UNHCR-i bürood	11
UNHCR ja IPU lühidalt	12

Sissejuhatus

Kodakondsusega inimesed võtavad sellega kaasnevaid õigusi ja kohustusi tavaliselt endastmõistetavalt. Enamik meist saab saata oma last kooli, pöörduda haiguse korral arsti poole, astuda töösuhtesse ja valida oma esindajaid parlamenti. Me tunneme, et me osaleme oma riigi elus ja et me kuulume millessegi, mis on meist suurem.

Kuid mida tunneb inimene, kellel ei ole kodakondsust, kes on kodakondsuseta? Kodakondsuseta inimene ei saa oma elukohariigis hääletada, taotleda reisidokumenti ega registreerida oma abielu. Mõnedel juhtudel võib isikut, kellel ei ole kodakondsust ja kes ei ela oma päritoluriigis või eelmises elukohariigis ja keda tema kodumaa ei võta vastu, pikemat aega kinni pidada. Sageli puudub isikutel, kes ei suuda tõestada õiguslikku seost mingi riigiga isegi kõige elementaarsemad õigused, nagu näiteks õigus haridusele, õigus arstiabile ja õigus tööle.

“Kuulata, kuidas riik, kus ma elan, ütleb sulle ei; kuulata, kuidas riik, kus ma sündisin, ütleb sulle ei, kuulata, kuidas riik, kus mu vanemad sündisid, ütleb sulle ei; pidevalt kuulata ütlust “sa ei kuulu meie hulka!” Ma tunnen, et ma ei ole keegi ja ma isegi ei tea, miks ma elan. Olla kodakondsuseta tähendab pidevalt tunda, et sa ei ole midagi väärt.”

Lara, endine kodakondsusetu

UNHCR-i poolt 2003. aastal läbi viidud kodakondsusetuse uuringu tulemused kinnitasid, et kodakondsusetust põhjustavaid probleeme esineb praktiliselt kõikides maailma piirkondades. Sellest hoolimata ei ole täpselt teada, kui palju on maailmas kodakondsuseta inimesi, sest riigid sageli ei soovi või ei suuda selle kohta täpseid andmeid anda ja ainult vähestes riikides registreeritakse kodakondsuseta isikuid. Tuleb tunnistada, et riikidel ei olegi ranget kohustust teatada nende territooriumil elavate kodakondsuseta isikute arvu. UNHCR-i hinnangul on miljonid inimesed üle kogu maailma jäetud kodakondsusest ilma.

Kodakondsusetus, mida esmakordselt tunnistati ülemaailmse probleemina 20. sajandi I poolel, võivad põhjustada riikidevahelised vaidlused isikute õigusliku identiteedi üle, riikide õigusjärglus, teatud ühiskonnarühmade ulatuslik tõrjumine või isikult või isikute rühmalt nende kodakondsuse äravõtmine. Tavaliselt tekitavad kodakondsusetust rahvusvahelistes suhetes asetleidvad murrangulised muutused. Rahvusvaheliste piiride muutmine, poliitilise süsteemiga manipuleerimine riigijuhtide poolt eesmärgiga saavutada küsitavaid poliitilisi eesmärgi ja/või kodakondsuse andmisest keeldumine või selle äravõtmine selleks, et tõrjuda ja marginaliseerida ebapopulaarseid rassilisi, usulisi või etnilisi vähemusi, on põhjustanud kodakondsusetust praktiliselt igas maailma piirkonnas. Viimase 20 aastaga on pidevalt kasvanud inimeste arv, kes on jäänud ilma oma kodakondsusest või kellel ei ole olnud võimalik saada tegelikku kodakondsust. Kui sellisel olukorral lubatakse jätkuda, siis võib selline õigustest ilmajätmine põhjustada inimeste ümberasumist.

“Kellelki kodakondsust ära võtta tähendab võtta ära tema maisus. See on nagu tagasimineku koopainimeseks või metslaseks... Inimene, kes ei ole midagi muud kui inimene, on kaotanud kõik need tunnused, mis võimaldavad teistel inimestel kohelda teda kaasinimesena... nad peaksid elama ja surema ilma, et nad jätaksid endast maha jälgegi, ilma, et nad oleksid andnud omalt poolt maailmale midagi kasulikku.”

Hannah Arendt, “Totalitarismi algupära”

Selle käsiraamatu eesmärk on tutvustada parlamendiliikmetele kodakondsuse ja kodakondsusetuse küsimust reguleerivaid rahvusvahelisi põhimõtteid. Rahvusvaheline õigus on jätnud riikidele märkimisväärse vabaduse määratleda oma kodanikkonda ja kehtestada tingimused kodakondsuse omandamiseks, kaotamiseks ja säilitamiseks. Vältimaks kodakondsusetuse ega diskrimineerimise teket on seda vabadust piiratud 20. sajandil väljatöötatud inimõiguste põhimõtetega.

Ehkki riigid teevad koostööd lahendamaks kodakondsusetusega seotud probleeme, on endiselt miljoneid inimesi üle kogu maailma, kellel ei ole veel kodakondsust. Selles käsiraamatus räägitakse kodakondsuseta isikute õigustest ja kohustustest, mis on sätestatud sellistes rahvusvahelistes lepetes, nagu 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon (vaatamata UNHCR-i püüdlustele oli 15. oktoobriks 2009. aastal selle konventsiooni ratifitseerinud või sellega ühinenud ainult 65 riiki. Võrdluseks, 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooniga ja 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga olid ühinenud 147 riiki.) Lisaks vaadeldakse selles käsiraamatus ka kodakondsusetuse peapõhjuseid ja näidatakse, mida peavad valitsused tegema, tagamaks, et siseriikliku õiguse kohaldamine ei põhjustata tahtmatult kodakondsusetust.

UNHCR on ÜRO agentuur, mille ülesandeks on vähendada kodakondsusetust ja aidata kodakondsuseta isikutel saada kodanikeks. Käsiraamatus kirjeldatakse UNHCR-i tegevust ja räägitakse, mida parlamendiliikmed saavad konkreetselt teha kodakondsusetuse vähendamiseks, näiteks analüüsida oma riigi kodakondsusalaseid õigusakte ja teha vajaduse korral ettepanekuid nende muutmiseks, kutsuda oma valitsust üles ühinema rahvusvaheliste kodakondsusetust käsitlevate lepetega ja teavitada avalikkust kodakondsusetusega seotud probleemidest.

Lisaks sellele tuuakse käsiraamatus ära ka positiivseid näiteid selle kohta, kuidas asjaomaste riikide poliitiline tahe, kodanikuühiskonna kaasamine ja rahvusvahelise üldsuse toetus on aidanud lahendada selle valdkonna pikaleveninud probleeme. See nn. hea tava tõestab, et kui valitsused, ühiskond ja rahvusvaheline üldsus töötavad käsikäes, siis saavad ka kodakondsuseta isikud “õiguse omada õigusi.”

I peatükk

Rahvusvaheline õiguslik raamistik kodakondsusõiguse ja kodakondsusetuse vähendamise kohta

Kodakondsus on väga hell teema, sest see on riigi suveräänsuse ja identiteedi väljendus. Selles, et kodakondsuse küsimus võib tekitada ja sageli tekitabki riikide sees ja vahel pingeid ja konflikte, ei ole midagi üllatavat. Möödunud sajandil ei kasvanud kogu maailmas ainult kodakondsusetus, vaid ka teadlikkus ja mure inimõiguste pärast. See-ega teenivad rahvusvahelised kodakondsusalased lepped kahte eesmärki: ühelt poolt kaitsta ja aidata neid, kes olid kodakondsuseta isikud, ja teiselt poolt püüda kodakondsusetust kaotada või vähemalt vähendada.

Kes otsustab, kas isik on teatud riigi kodanik või mitte?

Põhimõtteliselt on kodakondsusküsimused iga riigi siseriikliku pädevuse küsimus. Samas võib siseriiklike otsuste kohaldatavust piirata teiste riikide tegevus ja rahvusvaheline õigus.

Oma arvamuses 1923. aasta Tuneesia ja Maroko kodakondsusdekreetide kohta ütles rahvusvahelise õiguse alaline kohus järgmist:

“See, kas teatud küsimuse otsustamine on ainult riigi siseriiklikus pädevuses või mitte, on oma olemuselt suhteline ja sõltub rahvusvaheliste suhete arengust.”

Mõte oli selles, et ehkki kodakondsus on põhimõtteliselt riikide siseriikliku pädevuse küsimus, peavad riigid sellest hoolimata austama teiste riikide ees võetud kohustusi, mis alluvad rahvusvahelise õiguse reeglitele.

Sama seisukohta korrati seitse aastat hiljem 1930. aasta **Haagi konventsioonis kodakondsuse seaduste vastuolude teatud küsimuste osas**. Paljud riigid kommenteerisid alalise kohtu 1923. aasta arvamust, kuna see oli seotud Haagi kodakondsuse konventsiooni ettevalmistamisega. Enamik riike tõlgendasid seda nii, et nõuandev arvamus piiras riikide õigust kohaldada oma kodakondsusalaseid otsuseid väljaspool riiki, eriti kui need otsused olid vastuolus teiste riikide kodakondsusalaste otsustega.

1930. aastal Rahvaste Liidu Assamblee eestkoste all vastu võetud Haagi konventsioon oli esimene rahvusvaheline katse tagada, et kõikidel isikutel on kodakondsus. Konventsiooni artikkel 1 sätestas, et:

“Iga riik määrab oma seaduse alusel kindlaks, kes on tema kodanikud. Seda seadust tunnustavad teised riigid niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonidega, rahvusvaheliste tavade ja kodakondsuse küsimuses tunnustatud õiguslike üldpõhimõtetega.”

Teiste sõnadega, see, kuidas riik kasutab oma õigust määratleda oma kodanikke, peaks olema kooskõlas rahvusvahelise õiguse asjaomaste sätetega. 20. sajandi jooksul arendati neid sätteid järk-järgult edasi eesmärgiga muuta inimõigused kõrgemalseisvateks kui riigi suveräänsusnõuded.

1948. a. **inimõiguste ülddeklaratsiooni** artiklis 15 deklareeritakse:

“Igal inimesel on õigus kodakondsusele. Kellelki ei saa tema kodakondsust või kodakondsuse muutmise õigust meelevaldselt ära võtta.”

Selle õiguse eelduseks on **püsiva ja olulise sideme** olemasolu isiku ja riigi vahel. Esimene kord tunnustati seda sidet kodakondsuse alusena 1955. aastal **Rahvusvahelise Kohtu** poolt Nottebohm'i kohtuasjas langetatud otsuses. Nimetatud kohtuasjas märkis kohus, et:

“Riikide tavade, vahe- ja tavaliste kohtute otsuste ning käesoleva kohtu arvamuse valguses on kodakondsus õigussuhe, mille aluseks on ühiskondlik side – olemasolu, huve ja tundmusi puudutav tegelik solidaarsus koos vastastikuste õiguste ja kohustustega.”

Püsiv ja oluline side, mis väljendub sünni, elukoha ja/või põlvnemise kaudu, on nüüdseks sätestatud enamike riikide siseriiklikus õiguses ja hiljutistes kodakondsusalastes rahvusvahelistes lepetes, nt. 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsioonis.

Ka Ameerika riikide inimõiguste kohus leidis, et kodakondsus on:

“poliitiline ja õiguslik side, mis seob isikut antud riigiga lojaalsuse ja usaldusväärsuse kaudu, andes talle õiguse selle riigi diplomaatilisele kaitsele.” (Castillo-Petruzzi v. Peruu, Kohtuotsus 5.1999, IACHR [C-seeria] nr. 52 1999).

Kuidas kaitstakse pagulaste ja kodakondsuseta isikute õiguseid?

Ehkki inimõiguste ülddeklaratsiooni artikkel 15 kinnitab, et igal isikul on õigus kodakondsusele, ei määratle see, millisele konkreetsele kodakondsusele on isikul õigus. Selleks, et inimestele oleks tagatud minimaalsedki kodakondsusega seotud õigused, koostati kaks rahvusvahelist põhilepet, milleks oli 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon ja 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon.

Kas 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon ja kodakondsuse küsimus on omavahel seotud?

II maailmasõja järel oli äsjaloodud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni liikmesriikide üheks kõige suuremaks probleemiks see, kuidas kaitsta milijoneid inimesi, kes olid sõja tõttu muutunud pagulasteks või kaotanud kodakondsuse. ÜRO Majandus- ja Sotsiaalkomitee (ECOSOC) 1949. aasta resolutsiooni alusel loodi ajutine komisjon, millele tehti ülesandeks koostada konventsioon pagulaste ja kodakondsuseta isikute õigusliku seisundi kohta ja kaaluda ettepanekuid kodakondsusetuse kaotamiseks.

Selle töö tulemusena koostasid komisjoni liikmed pagulaste seisundi konventsiooni eelnõu ja kodakondsuseta isikuid käsitleva protokolliga pakutud konventsiooni juurde. Ko-

misjon ei käsitlenud kodakondsusetuse kaotamist täielikult seetõttu, et eeldati, et sellele teemale hakkab keskendumata äsja loodud rahvusvahelise õiguse komisjon (ILC).

Varem said pagulased ja kodakondsuseta isikud kaitset ja abi rahvusvahelistelt pagulasorganisatsioonidelt, mis olid seega UNHCR-i eelkäijad. Kodakondsuseta isikuid käsitleva protokolliga eelnõu eesmärk oli rõhutada pagulaste ja kodakondsuseta isikute olukorra sarnasust. Kuid paguluse probleemi esilekerkimine ja Rahvusvahelise Pagulasorganisatsiooni kavandatud laialisaatmine tähendasid, et mõlema küsimuse arutamiseks 1951. aastal kokkukutsutud täievoliliste esindajate konverentsil ei olnud aega põhjalikult analüüsida kodakondsuseta isikute olukorda. Seetõttu võeti 1951. aastal toimunud konverentsil vastu **pagulasseisundi konventsioon** ja lükati kodakondsuseta isikuid käsitleva protokolliga vastuvõtmine hilisemale ajale.

1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni alusel peab kodakondsuseta pagulast kaitsma nagu pagulast, kuna diskrimineeriv keeldumine anda isikule kodakondsust tema rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast võib viidata sellele, et asjaomasele isikule tuleks anda pagulase staatus.

Mida sätestab 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioon?

1954. aastal muudeti kodakondsuseta isikuid käsitlev protokoll, mis oli visandatud lisana 1951. aasta pagulaste konventsioonile, eraldi konventsiooniks. **1954. aasta konventsioon on põhiline rahvusvaheline õigusakt, mis seadis eesmärgiks reguleerida ja parandada kodakondsuseta isikute olukorda ning saavutada, et kodakondsuseta isikutele tagataks nende põhiõigused ja -vabadused ilma neid diskrimineerimata** (konventsiooni osalisriigid on toodud Lisas 1.)

Konventsiooni sätted on väga sarnased 1951. aasta pagulaskonventsiooni omadega. **Konventsiooniga ühinemine ei asenda kodakondsuse andmist neile, kes on sündinud riigi territooriumil ja elavad seal alaliselt.** Sõltumata sellest, kui ulatuslikud on kodakondsuseta isikutele antud õigused, ei ole need kodakondsuse omandamisega samaväärsed.

1954. aasta konventsioonis on toodud kodakondsuseta isiku rangelt juriidiline määratlus kui *“isik, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks”* (seda nimetatakse *de jure* ehk õiguslikuks kodakondsusetuseks).

Kes on kodanik? Kes on kodakondsuseta isik?

Isikut loetakse õigusakti alusel kodanikuks, kui ta automaatselt täidab kodakondsuse saamiseks vajalikud tingimused, mis on toodud riigi poolt kehtestatud õigusaktides või kui talle on antud kodakondsus asjaomaste võimude poolt langetatud otsuse alusel. Nendeks õigusaktideks võivad olla konstitutsioon, presidendimäärus või kodakondsuse seadus. Enamik inimesi loetakse kodanikeks ainult ühe riigi seaduse alusel, kusjuures selleks riigiks on tavaliselt kas isiku sünnijärgne riik (*jus soli*) või riik, mille kodanikud olid isiku sünni ajal tema vanemad (*jus sanguinis*).

Kui haldusakt lubab anda kodakondsust omal äranägemisel, ei muutu kodakondsuse taotlejaid kodanikeks enne, kui nad on esitanud oma taotluse, see on heaks kiidetud ja neile on antud selle riigi seaduse alusel kodakondsus. Inimesed, kes peavad taotlema kodakondsust, ja need, kellel on õigus kodakondsust taotleda, kuid kelle sooviavaldus on tagasi lükatud, ei ole selle riigi seaduse alusel tema kodanikud.

Isikuid, kes ei ole saanud kodakondsust automaatselt või üksikõik millise riigi seaduste alusel tehtud üksikotsuse alusel, nimetatakse **de jure kodakondsuseta** isikuteks ehk isikuteks, kellel ei ole kohaldatava õiguse alusel kodakondsust.

Eeldatakse, et inimesel on kodakondsus, kui ei ole tõestatud vastupidi. Samas ei suuda riigid, millega inimesel võib olla oluline side, mõnikord kokku leppida, milline neist on andnud asjaomasele isikule kodakondsuse. Seetõttu ei suuda isik tõestada, et ta on de jure kodakondsuseta, kuid tal puudub kodakondsus ja riigi kaitse. Ta on nn. **de facto kodakondsuseta** isik.

Ehkki konventsiooni koostajad leidsid, et oli vaja eristada de jure kodakondsuseta isikuid (need, kes ei ole saanud kodakondsust automaatselt või üksikõik millise riigi seaduste alusel tehtud üksikotsuse alusel) ja de facto kodakondsuseta isikuid (need, kes ei suuda kodakondsust omandada), tunnistasid nad nende kahe mõiste sarnasust. Konventsiooni lõppaktis käsitletakse de facto kodakondsuseta isikute küsimust mittesiduva soovitusena kaudu:

“Iga osalisriik, kes aktsepteerib põhjuseid, mille alusel kodakondsust omanud isik on loobunud selle riigi kaitsest, võiks kaaluda võimalust kohelda seda isikut samamoodi, nagu konventsioon kohtleb kodakondsuseta isikuid.”

Otsuse selle kohta, kas isikul on õigus konventsiooni poolt pakutavale kaitsele langeatakse iga osalisriigi poolt kooskõlas selle riigi poolt kehtestatud korraga. Vajaduse korral saab UNHCR oma esinduste/büroode või peakorterite teenistuste kaudu anda nõu, kuidas seda korda luua ja kohaldada (UNHCR-i büroode loetelu on toodud Lisas 4.)

Kas kodakondsuseta isik saab olla samaaegselt pagulane?

1954. aasta konventsioonis toodud kodakondsuseta isiku määratlus ei hõlma de facto kodakondsuseta isikuid. Nimelt eeldasid konventsiooni koostajad, et kõik isikud, kellel ei ole tegelikku kodakondsust (see on kõik de facto kodakondsuseta isikud), on pagulased. Teisisõnu, nad eeldasid, et isik on muutunud de facto kodakondsuseta isikuks peale oma kodakondsusjärgsest riigist põgenemist riigi tagakiusamise tõttu ja et see tagakiusamine oli seotud tegeliku kodakondsuse puudumisega). Selle eelduse alusel saavad de facto kodakondsuseta isikud rahvusvahelist abi 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni sätete alusel.

Samas ei tähenda see, kui inimene on *de jure* või *de facto* kodakondsuseta isik, tingimata tagakiusamist ("põhjendatud kartus tagakiusamise eest" on 1951. aasta pagulaste seisundi konventsioonis toodud pagulase mõiste tuum). Aastate jooksul on saanud selgeks, et on olemas *de facto* kodakondsuseta isikuid, kes ei omanda oma elukohariigi kodakondsust, kuid kes ei kvalifitseeru ka pagulasteks või *de jure* kodakondsuseta isikuteks. Tõepoolest, enamik kodakondsuseta isikuid, kes on kas *de jure* või *de facto* kodakondsuseta ja pöörduvad UNHCR-i poole abi saamiseks, ei ole pagulased ja neil ei ole vajadust taotleda varjupaika.

Mida nõutakse 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioonis?

1950. aasta augustis nõudis ÜRO Majandus- ja Sotsiaalkomitee oma resolutsioonis, et rahvusvahelise õiguse komisjon valmistaks kodakondsusetuse kaotamise eesmärgil ette rahvusvahelise konventsiooni või konventsioonid. Rahvusvahelise õiguse komisjon valmistas ette kaks konventsiooni arutamiseks, kusjuures mõlemad konventsioonid käsitlesid seaduste vastuolust põhjustatud kodakondsusetust. Üks konventsioon, mis käsitles tulevase kodakondsusetuse *kaotamist* läks oma nõudmistes palju kaugemale kui teine konventsioon, milles seati eesmärgiks *vähendada* kodakondsusetuse tekkimist tulevikus. Selle küsimuse arutamiseks kokkukutsutud konverentsi osalejad leidsid, et esimene konventsioon oli liiga radikaalne ja otsustasid töötada edasi konventsiooni eelnõuga, mis käsitles tulevase kodakondsusetuse vähendamist. Selle protsessi tulemuseks oli **1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioon** (selle konventsiooni osalisriigid on loetletud Lisas 2).

1961. aasta konventsiooni eesmärk on vältida sünnijärgset kodakondsusetust, kuid samas see ei välista kodakondsuse äravõtmist teatud tingimustel ega tagantjärgi kodakondsuse andmist kõikidele isikutele, kes on hetkel kodakondsuseta. Konventsioon tegi ka ettepaneku luua organ, kelle poole konventsiooni kohaldamist taotlev isik võiks pöörduda nõude läbivaatamiseks ja abi saamiseks seoses nõude esitamisega pädevale asutusele. Hiljem palus ÜRO Peaassamblee seda rolli täita UNHCR-il.

Rahvusvahelise õiguse komisjon ja riikide delegaadid leidsid, et rahvusvaheline abi oli vajalik, sest kui riik keeldub andmast inimesele kodakondsust, ei ole viimasel üldjuhul rahalisi vahendeid ega vajalikke teadmisi, et vaidlustada see otsus sama riigi kohtus. Kuna ükski teine riik ei saaks sellist inimest antud kohtuasjas esindada, leiti, et tuleks kindlasti luua sõltumatu rahvusvaheline organ, mis aitaks inimesi sellistes kohtuasjades esindada. Sellise rahvusvahelise agentuuri puhul ei teki ka küsimust, kas antud inimene on rahvusvahelise õiguse subjekt või mitte. Lisaks saavutaks sellisele tegevusele pühendunud agentuur lõpuks selles küsimuses ekspertteadmised, mis on kasulikud mitte ainult asjaomaste isikute nõustamisel, vaid ka üldiste ettepanekute tegemisel tegeliku kodakondsuse omandamise ja kodakondsusetuse vähendamise küsimuses.

Kodakondsusetuse vähendamiseks nõutakse 1961. aasta konventsioonis, et konventsiooniga ühinenud riigid viiksid oma siseriiklikusse õigusesse sätted, mis vastavad selles konventsioonis toodud kodakondsuse omandamise või kaotamise õigusnormidele. Konventsiooni tõlgendamisest või kohaldamisest tulenev vaidlus, mida osalisriigid ei

suuda lahendada muul viisil, esitatakse ühe vaidlusosalise nõudmisel lahendada Rahvusvahelisele Kohtule.

Konventsiooni lõppaktis toodud soovitus, mis on väga sarnane 1954. aasta konventsiooni lõppakti soovitusel, kutsutakse osalisriike üles laiendama konventsiooni sätteid igal võimalusel *de facto* kodakondsuseta isikutele.

“Ühel päeval seisin ma kahe piiri vahel ega tohtinud siseneda kumbagi riiki. See oli minu elu kõige koledam kogemus! Ma ei saanud siseneda riiki, kus ma olin viibinud ega riiki, kus ma olin sündinud, üles kasvanud ja elanud! Kuhu ma kuulusin? Ma ei suuda senini unustada seda äärmiselt tugevat kaotustunnet, mida ma lennujaamas kogesin.”

Chen, endine kodakondsusetu

Kuidas tagavad inimõiguslased lepped õiguse kodakondsusele?

Õigust kodakondsusele käsitlevad ka rida teisi rahvusvahelisi pakte. 1957. aasta **konventsioon abielus naiste kodakondsuse kohta** peegeldab inimõiguste ülddeklaratsiooni põhimõtteid, sätestades õiguse kodakondsusele ja õiguse selle säilitamisele. Selle eesmärgiks on ka aidata kaasa inimõiguste ja põhivabaduste austamisele ja nendest kinnipidamisele olenemata inimeste soost. Konventsiooni esimesed kolm artiklit sisaldavad konkreetseid sätteid naise kodakondsuse kohta:

Artikkel 1 rõhutab, et *“abielu sõlmimine või lahutamine riigi kodaniku ja välismaalase vahel ega kodakondsuse muutmine mehe poolt abielu jooksul ei mõjuta automaatselt naise kodakondsust.”*

Artiklis 2 sätestab, et *“teise riigi kodakondsuse vabatahtlik omandamine ega oma kodakondsusest loobumine mehe poolt ei takista tema naisel säilitada oma kodakondsust.”*

Artikkel 3, mis on jagatud kaheks, ütleb, et *“osalisriigi kodaniku välismaalasest naine võib oma soovil omandada oma abikaasa kodakondsuse spetsiaalsete eesõigustega naturaliseerimisprotseduuride kaudu. Sellise kodakondsuse andmine võib sõltuda piirangutest, mis võidakse kehtestada siseriikliku julgeoleku või riigi poliitika huvides.”* Lisaks sätestatakse selles artiklis, et konventsioon *“ei mõjuta osalisriikide seadusi või kohtupraktikat, mille kohaselt selle riigi kodakondsusega mehe välismaalasest naine võib omal soovil nõuda õigust omandada mehe kodakondsust.”*

1965. aasta rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimine kõigi vormide likvideerimise kohta kohustab osalisriike *“tagama kõigi inimeste võrdõiguslikkuse seaduse eest, tegemata vahet rassi, nahavärvuse, rahvusliku või etnilise päritolu järgi”* ning seda eriti mitmete inimõiguste suhtes, kaas arvatud õiguse suhtes omada kodakondsust (artikkel 5).

1966. aasta **kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti** artiklis 24 sätestatakse, et:

- *“Ilma igasuguse diskrimineerimiseta rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi või sünni põhjal on igal lapsel õigus sellistele kaitsemääradele, mida tema kui lapsealise seisund nõuab perekonnalt, ühiskonnalt ja riigilt.”*
- *“Iga laps tuleb registreerida viivitamatult pärast tema sündi ja tal peab olema nimi.”*
- *“Igal lapsel on õigus kodakondsusele.”*

Pakti artiklis 26 kinnitatakse ka seda, et *“Kõik inimesed on seaduse ees võrdsed ja neil on ilma igasuguse diskrimineerimiseta õigus seaduse võrdsele kaitsele. Selles suhtes tuleb igasugune diskrimineerimine keelata seadusega ja seadus peab kõikidele isikutele garanteerima võrdse ja efektiivse kaitse igasuguse diskrimineerimise vastu, olgu see siis rassi, nahavärvuse, soo, keele, usutunnistuse, poliitiliste või muude töekspidamiste, rahvusliku või sotsiaalse päritolu, varandusliku seisundi, sünni või muu asjaolu põhjal.”*

1979. aasta naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikkel 9 sätestab nii:

- *“Osavõtvad riigid annavad naistele meestega võrdsed õigused kodakondsuse omandamisel, muutmisel ja säilitamisel. Eriti tagavad nad, et ei abiellumine välismaalasega ega mehe kodakondsuse muutmine abielu ajal ei tooks automaatselt kaasa naise kodakondsuse muutmist, ei muudaks teda kodakondsuseta isikuks ega sunniks teda võtma mehe kodakondsust.”*
- *“Osavõtvad riigid tagavad naistele võrdsed õigused nende laste kodakondsuse suhtes.”*

1989. aasta **lapse õiguste konventsioon**, mille on ratifitseerinud peaaegu kõik riigid, sisaldab kahte väga olulist kodakondsusega seotud artiklit:

- **Artiklis 2** sätestatakse, et *“Osalisriigid tunnustavad käesolevas konventsioonis esitatud õigusi ja tagavad need igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele ilma igasuguse diskrimineerimiseta, sõltumata lapse või tema vanema või seadusliku hooldaja rassist, nahavärvist, soost, keelest, usust, tema poliitilistest või muudest veendumustest, kodakondsusest, etnilisest või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust seisundist, puudest või sünnipärasest või muudest tingimustest.”*
- **Artiklis 7** sätestatakse, et *“Laps registreeritakse kohe pärast sündi ning sünnihetkest peale on tal õigus nimele, õigus omandada kodakondsus ja võimaluse piires ka õigus tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud.”* Sama artikkel sätestab, et *“Osalisriigid tagavad nende õiguste ellurakendamise kooskõlas oma siseriiklike seaduste ja kohustustega, mis tulenevad selle valdkonna asjakohastest rahvusvahelistest dokumentidest, eriti kui vastasel juhul jääks laps kodakondsuseta.”*

“Ma olen elanud laagris alates 1971. aastast ja loodan varsti asuda minu lastega elama väljaspool laagrit. Ma tahan samu õigusi, mis on Bangladeshi kodanikel. Meil ei ole väarikat elu: minu lapsed ei saa laagris korralikult üles kasvada, neil ei ole haridust ja ilma hariduseta saab neid oodata ainult armetu töö.”

Syedaha, Bangladeshis elav kodakondsuseta isik

Kas on regionaalseid leppeid, mis käsitlevad õigust kodakondsusele?

Regionaalsed lepped aitavad tugevdada kodakondsuse omamise õiguse seaduslikku alust. 1969. aasta Ameerika inimõiguste konventsiooni artikkel 20 sätestab, et

“Igal inimesel on õigus kodakondsusele. Igal inimesel on õigus selle riigi kodakondsusele, mille territooriumil ta sündis, kui tal ei ole õigust mingi teise riigi kodakondsusele. Mitte kedagi ei jäeta meelevaldselt kodakondsuseta või ilma õigusest seda muuta.”

Hiljem on seda põhimõtet kaitsnud Ameerika Riikide Kohus oma kohtuasjades. Rõhutada, et ehkki kodakondsuse andmise tingimused jäävad riigi siseriiklikuks pädevuseks, leidis kohus ühtlasi, et:

“Hoolimata asjaolust, et traditsiooniliselt aktsepteeritakse, et kodakondsuse omistamine ja tunnustamine on iga riigi enda otsus, näitab kaasaegne areng, et rahvusvaheline õigus seab selles küsimuses riikidele antud laialdastele vabadustele teatud piiranguid ja et kodakondsuse küsimuse reguleerimise viisi riikide poolt ei saa tänapäeval lugeda ainult nende ainuomase pädevuse küsimuseks.” (Ameerika riikide inimõiguste kohtu nõuandev aramus Costa Rica konstitutsiooni naturalisatsioonisätete muutmise kohta, lg. 32-34; allikas: 5 HRLJ 1984.)

Teiste sõnadega, riigid peavad võtma arvesse oma siseriikliku kodakondsusõiguse rahvusvahelist mõju, eriti kui sellise õiguse kohaldamine võib tekitada kodakondsuseta.

1963. aasta võeti vastu mitmekordse kodakondsuse juhtude vähendamise ja mitmekordse kodakondsuse korral sõjaväekohustuse määratlemise üle-euroopaline konventsioon. See konventsioon põhines tollal paljude Lääne-Euroopa riikide seisukohal, et mitmekordne kodakondsus on ebasoovitav ja seda tuleks vältida. Kuna oma mõjuulatusest oli 1963. aasta konventsioon piiratud ainult mitmekordse kodakondsuse küsimusega, lisati sellele 1977. aastal ja 1993. aastal kaks protokolli, mis peegeldasid kodakondsuse küsimuse käsitlemises ja tavades toimunud muutusi. Näiteks lubab konventsiooni II protokoll omandada mitmekordset kodakondsust, kui on tegemist teise põlvkonna migrantidega ja segaabielse abikaasade ja nende lastega.

1997. aasta **kodakondsuse Euroopa konventsioon**, mis on Euroopa Nõukogu poolt koostatud regionaalne õigusakt, sündis vajadusest koondada ühte leppesse kogu ko-

dakondsusalasises siseriiklikus ja rahvusvahelises õiguses toimunud areng alates 1930. aasta Haagi konventsioonist, mis käsitles vastuolusid kodakondsuse seadustes. Konventsiooniga ei muudetud 1963. aasta konventsiooni ja ta on sellega ühilduv. Nii lubab 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsioon abielus inimestel, kellel on eri kodakondsus, ja nende lastel omandada mitmekordset kodakondsust. Kuid konventsioon käsitleb muuhulgas ka kodakondsuse omandamist, säilitamist, kaotamist ja taastamist, menetlusõigust, kodakondsust riikide õigusjärgluse mõttes, sõjaväekohustust ja osalisriikide koostööd. See lepe hõlmab ka mitmeid sätteid, mille eesmärgiks on takistada kodakondsusetuse teket. 1997. aasta konventsioon viitab oma kodakondsuseta isiku määratluses 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioonile: teisisõnu, kodakondsuse Euroopa konventsiooni sätteid kohaldatakse ainult õigusliku kodakondsuseta isikute suhtes.

Euroopa hiljutine kogemus riikide õigusjärglusega viis mõistmiseni, et suur hulk inimesi võivad muutuda kodakondsuseta isikuteks, kui nad kaotavad oma kodakondsuse enne, kui nad omandavad uue kodakondsuse. Vältimaks riigi õigusjärglusest põhjustatud kodakondsusetust, mis võib toimuda territooriumide üleminekul ühe riigi käest teise kätte, riikide ühendamisel, lagunemisel või territooriumi osa või osade eraldumisel, võttis Euroopa Nõukogu vastu konventsiooni kodakondsusetuse vältimise kohta riikide õigusjärgluse puhul, mis keskendub konkreetselt sellele küsimusele. **See konventsioon võeti vastu 15. märtsil 2006. aastal ja käsitleb kodakondsusetust riikide õigusjärgluse korral.** Konventsiooni kahekümne kahes artiklis antakse praktilisi juhiseid selliste küsimuste kohta nagu eellasriigi ja järglasriigi kohustused, tõestamisreeglid, sünnijärgse kodakondsusetuse vältimine ja kodakondsuseta isikutele kodakondsuse andmise võimaldamine.

1999. aastal võttis Aafrika Ühtsuse Organisatsioon (praegu tuntakse seda Aafrika Liidu nime all) vastu **lapse õiguste ja heaolu Aafrika harta**. See lähtub lapse õiguste konventsioonist ja on sellest üle võtnud mitmeid põhimõtteid, nagu näiteks mittediskrimineerimine ja lapse parimate huvide kaitse. Harta artiklis 6, mis käsitleb nime ja kodakondsust, sätestatakse, et:

- *Igal lapsel on õigus nimele;*
- *Iga laps registreeritakse koheselt peale tema sündi;*
- *Igal lapsel on õigus omandada kodakondsust;*
- *Hartaga ühinenud riigid kohustuvad tagama, et nende õigusaktid järgivad põhimõtteid, mille kohaselt omandab laps selle riigi kodakondsuse, kus ta sündis, juhul kui tema sünni hetkel ei anta talle mingi muu riigi seaduste alusel muu riigi kodakondsus.*

Kodakondsuseta isikute identifitseerimine ja kaitse

Hoolimata UNHCR-i püüdlustest vähendada kodakondsusetust siseriikliku kodakondsusõiguse, 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni ning teiste rahvusvaheliste õigusaktide kaudu, on kogu maailmas endiselt miljoneid inimesi, kellel ei ole kodakondsust. **ÜRO 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsioonis** tuuakse ära kodakondsusetu isiku määratlus, kutsutakse üles andma kodakondsuseta isikutele kodakondsus ja tagama neile nende põhiõigused ja -vabadused ilma neid diskrimineerimata.

“Me ei saa teha tööd, me ei saa liikuda, me oleme nagu laevad, mille pole kodusadamat. Ka juurdepääs haridusele ja tervishoiule on probleem. Ma ei saaks lõpetada gümnaasiumit või minna kolledžisse. Ma saan minna arsti vastuvõtule ainult erahaiglasse, mitte riiklikusse haiglasse.”

Abdullah, Araabia Ühendemiraatides elav kodakondsuseta isik

Kes on kodakondsuseta isik?

1954. aasta konventsioon määratleb kodakondsuseta isiku kui “isiku, keda ükski riik ei pea oma õiguse kohaselt oma kodanikuks” (artikkel 1). See on puhtalt juriidiline määratlus. See ei viita kodakondsuse omadustele, kodakondsuse omistamise viisile ega õigusele saada kodakondsust. See määratlus ütleb lihtsalt, et riik määratleb need, kes saavad ex lege või automaatselt kodakondsuse, seaduse alusel.

Selleks et olla tunnistatud kodakondsuseta isikuks selle määratluse järgi, peab inimene **tõestama vastupidist, st. tõestama, et tal ei ole ühegi teise riigiga õiguslikku sidet.**

Enne kui riik langetab otsuse selle kohta, kas tunnistada asjaomane isik kodakondsuseta isikuks või mitte, peaks uurima nende riikide kodakondsusõigust, millega asjaomasel isikul on varem olnud oluline side (st. riik, kus ta sündis, kus ta varem alaliselt elas, mille kodanikud on ta abikaasa või lapsed, mille kodanikud on tema vanemad või vana-vanemad). Nende riikidega tuleks konsulteerida ja vajadusel nõuda tõestusmaterjale. Riik peaks nõudma, et asjaomane isik esitaks kõik asjassepuutuvad asjaolud ja kogu informatsiooni. Vajaduse korral saab UNHCR vahendada riikidevahelisi konsultatsioone ja anda tehnilist informatsiooni erinevate riikide asjaomaste seaduste ja nende kohaldamise kohta.

Üldjuhul piisab kodakondsusetuse tõestamiseks pädeva ametiasutuse tõestatud dokumentidest, millega kinnitatakse, et asjaomane isik ei ole antud riigi kodanik. Samas võib juhtuda, et selline tõestusmaterjal ei ole alati kättesaadav. Päritoluriigi või varasema elukohariigi asjaomased ametivõimud võivad keelduda väljastamast tõestatud dokumente selle kohta, et isik ei ole selle riigi kodanik või võivad lihtsalt jätta päringutele vastamata. Mõned ametiasutused leiavad, et nad ei ole kohustatud ütlema, millistel isikutel

ei ole riigiga õiguslikku sidet. Seetõttu võib eeldada, et kui riik keeldub kinnitast, et asjaomane isik on selle riigi kodanik, siis on ka see üks tõestamise viis, kuna tavaliselt tagavad riigid oma kodanikele diplomaatilise kaitse.

Kelle suhtes ei kohaldata 1954. aasta konventsiooni?

1954. aasta konventsiooni preambulas rõhutatakse, et kodakondsuseta isikuid, kes on ühtlasi pagulased, käsitleb 1951. aasta pagulasseisundi konventsioon, ja et seetõttu nende suhtes 1954. aasta konventsiooni ei kohaldata.

Lisaks kodakondsuseta isiku määratlusele määratakse 1954. aasta konventsiooni artiklis 1 kindlaks ka isikud, kes on küll hõlmatud selle määratlusega (s.t. vaatamata asjaolule, et nad kodakondsuseta isikud), kuid kelle suhtes konventsiooni teatud põhjustel ei kohaldata, nt. seetõttu, et nad ei vaja niisugust kaitset sest neile juba laieneb teatud juriidiline staatus või õigusabiprogramm või nad on pannud toime sellise kuriteo, et neile ei laiene rahvusvaheline kaitse. Selleks on isik:

- *“kellel on ÜRO organi või asutuse, välja arvatud ÜRO pagulaste ülemkomisari kaitse või abi, kuni ta sellist kaitset või abi saab.”*
Ainuke ÜRO agentuur, mis hetkel sellist kaitset pakub on Lähis-Idas Palestiina põgenikke abistav ÜRO agentuur (UNRWA).
- *“kelle puhul tema elukohariigi pädevad asutused on tunnistanud, et tal on selle riigi kodanikega ühesugused õigused ja kohustused.”*
See tähendab, et kui kodakondsuseta isik elab riigis seaduslikult ja talle omistatud õigused on suuremad kui need, mida nähakse ette 1954. aasta konventsiooniga (eriti täielikud majanduslikud ja sotsiaalsed õigused, mis on võrdväärsed nendega, mis on kodanikul ja kes on kaitstud väljasaatmise eest), siis ei ole vaja selle isiku suhtes konventsiooni sätteid kohaldada vaatamata asjaolule, et ta on kodakondsuseta isik.
- *“kes on pannud toime rahunvastase kuriteo, sõjakuriteo või inimsusevastase kuriteo, nagu need on määratletud rahvusvahelistes õigusaktides,*
- *kes on pannud toime raske mittepoliitilise kuriteo väljaspool oma elukohariiki ja enne seda, kui ta kõnealusesse riiki lubati või*
- *kes on olnud süüdi ÜRO eesmärkide ja põhimõtete vastastes tegudes.”*

Millal ei loeta isikut enam kodakondsuseta isikuks?

Kodakondsusetuse seisund lõpeb sellega, kui asjaomane isik omandab kodakondsuse.

Kodakondsuse seadused, mis võeti vastu 2003. aasta detsembris Etioopias ja 2004. aasta novembris Kongo Demokraatlikus Vabariigis on suur samm selle poole, et lõpetada kaks väga pikaleveninud olukorda, kus suur hulk inimesi olid ilma jäetud kodakondsusest. Etioopia seadus võimaldab paljudel Etioopias elavates isikutel omandada uuesti Etioopia kodakondsus, samas kui Kongos vastuvõetud uus seadus aitab paremini määratleda riigi kodanikkonda.

Millise menetluse abil määratakse kindlaks, kas isik on kodakondsuseta?

Samas kui 1954. aasta konventsioon toob ära kodakondsuseta isiku määramise, et sätesta see kodakondsuseta määramise täpset protseduuri. Seetõttu on riikide ja isikute, kelle suhtes konventsiooni võidakse kohaldada, huvides, et riigid võtaksid vastu seadused, milles on kehtestatud kodakondsuseta isiku tuvastamise kord. Sellises seaduses peaks olema ühtlasi nimetatud otsuste langetaja ja sätestatud tagajärjed, kui isik tunnistatakse kodakondsusetuks.

Mõned riigid on võtnud vastu rakendusaktid, milles näidatakse ära valitsusasutused, mis tegelevad varjupaigataotlejate, pagulaste ja kodakondsuseta isikutega või on teinud näiteks siseministeeriumile ülesandeks menetleda kodakondsuseta küsimusi ja langetada selles suhtes otsuseid. Teised riigid, kus seadusega ei ole kehtestatud korda kodakondsuseta tunnistamiseks, on loonud haldus- või kohtuasutuse, mille ülesandeks on määrata kindlaks, kas asjaomane isik on kodakondsuseta või mitte. Siiski on väga palju neid riike, kus ei ole sellist korda ei ole juurutatud ja kus kodakondsuseta küsimus kerkib sageli üles pagulasseisundi määramise menetluses. See võimaldab kodakondsuseta isikuid "menetleda" selle süsteemi abil, mis hõlmab humanitaar- või subsidiaarsuse kaitset. Sageli võidakse nõuda, et kodakondsuseta isikud esitaksid oma taotluse läbi varjupaigataotlemise menetluse lihtsalt seetõttu, et nende jaoks ei ole muud korda kehtestatud.

Mõnedes riikides ei ole spetsiaalseid kodakondsuseta isikute tunnistamise korda, kuid see küsimus võib tekkida kui isik taotleb elamisluba või reisidokumenti või kui isiku varjupaigataotlus lükatakse tagasi ja taotleb varjupaigariiki jäämist muudel põhjustel.

Prantsusmaal teostab kodakondsuseta isikute seisundi tuvastamist Prantsusmaa pagulaste ja kodakondsuseta isikute kaitse amet (OPFRA), mis tagab kodakondsuseta isikute kohtu- ja halduskaitse. Taotlejad peavad esitama taotluse otse OPFRA-le.

Hispaania välismaalaste seadus näeb ette, et kodakondsuseta isikute seisundit tunnustab siseministeerium korras, mida reguleerib kuninga määrus. Taotlejad saavad esitada taotluse kas politseijaoskonnas või varjupaigataotlejate ja pagulaste ametile (OAR). Peale asjaolude uurimist menetleb OAR taotlust ettenähtud korras ja seejärel esitab põhjendatud hinnangu siseministeeriumile.

Itaalias on 1992. aastal vastuvõetud kodakondsuse seaduse muudatuste rakendusaktiga antud kodakondsuseta isikute seisundi tunnustamise õigus siseministeeriumile.

Kui kodakondsuseta isikute tuvastamise täpset korda ei ole kehtestatud, ei saa määrata, kui palju kodakondsuseta isikuid jääb tuvastamata. See ei lase hinnata selle probleemi tegelikku suurust.

Millist tõendusmaterjali nõutakse?

Üldiselt on taotleja kohustus hankida saatkonnast või konsulaarbüroost dokument oma "päritoluriigi" kohta, milleks võib olla tema sünniriik või eelmise reisidokumendi väljastanud riik ja mis tõendaks, et asjaomane isik ei ole antud riigi kodanik. Nagu eespool kirjeldati, ei ole see alati võimalik. Kui täielikku dokumentatsiooni ei ole olemas, siis võivad mõned riigid aktsepteerida teisi tõestusmaterjale, nagu näiteks asjaomaste kodakondsuse seaduste analüüsi ja tunnistajate või kolmandate osapoolte tunnistusi. Informatsiooni otsing võib nõuda valitsuse erinevate osakondade ja ministriumite või ka riikidevahelist koostööd.

Käesoleva käsiraamatu koostamise ajal ei olnud riigid kokku leppinud ühtsetes põhimõtetes kodakondsuseta isikute tuvastamiseks. Kuna kodakondsuseta tõendamise kriteeriumid võivad olla eri riikides erinevad, võib juhtuda, et isik, keda võidakse tunnistada kodakondsusetuks ühes riigis ei ole sellena tunnustatud teises riigis.

2005. aastal andis UNHCR välja aruande 1954. aasta konventsiooni kohaldamise kohta Euroopa Liidu liikmesriikides. Uuring leidis, et enamik ELi riike ei olnud veel kehtestanud erimehhanisme kodakondsuseta isikute tuvastamiseks ja tunnustamiseks ja kasutasid selleks varjupaigataotlemise korda. Seetõttu ei ole võimalik määrata, kui suur on kodakondsuseta probleem Euroopa Liidus. Siiski tõi UNHCR aruande koostamisel välja üksikute riikide parimad kogemused, mille abil saab ühtlustada ELi eri riikide tuvastamis- ja tunnustamiskorda ja juhendada riike, mis on juba ratifitseerinud 1954. aasta konventsiooni.

Kes peaks otsustama, kas isik on kodakondsuseta?

Kodakondsuseta küsimuste alal otsuste tegemiseks tuleks määrata kvalifitseeritud isikud, kes on spetsialiseerunud kodakondsuseta teemale ja kes on suuteliselt erapooletult ja objektiivselt uurida taotlust ja sellele lisatud tõendusmaterjale. Selliste otsuste eest vastutav keskasutus peaks vähendama ebajärjepidevate otsuste riski, efektiivsemalt koguma ja levitama päritoluriikide kohta käivat teavet ja oma fookuseeritud töö tõttu olema paremini suuteline arendama oma ekspertteadmisi kodakondsuseta seotud küsimustes. Kodakondsuseta seisundi kindlaksmääramine nõuab teiste riikide seaduste, regulatsioonide ja tavade kohta teabe kogumist ja analüüsimist. Ka ilma keskse asutuseta saavad otsustajad saada kasu koostöös kolleegidega, kes tunnevad kodakondsuseta alast seadusandlust ja kodakondsuseta teemat nii valitsuses kui ka teistes riikides.

Kuidas saavad üksikud saada juurdepääsu protseduurile?

1954. aasta konventsioon ei kohusta riike andma seaduslikku riigis viibimise õigust isikule selleks ajaks, kui tema taotlust kodakondsusetuks tunnistamise kohta menetletakse. Samas, peale seda, kui asjaomane isik on saabunud riigi territooriumile, võib antud juhtumi ainukeseks võimalikuks lahendusviisiks olla määrata kindlaks tema kodakondsuse seisund. Kui on tuvastatud, et isik on kodakondsuseta ja tal ei ole võimalik pöörduda tagasi oma endisesse asukohariiki või kui sellist riiki enam ei eksisteeri, siis võib olla ainukeseks võimaluseks lubada tal jääda seaduslikult antud riiki.

Kui isik on esitanud avalduse selle kohta, et teda tunnustatakse kodakondsuseta isikuna või kui ametivõimud püüavad määrata kindlaks, kas ta on kodakondsuseta või mitte, siis võib olla vajalik võimaldada tema ajutine viibimine riigis kuni menetluse lõpetamiseni. Konventsioon ei ütle midagi selle kohta, kas isikul peab lubama viibida riigis senikaua, kuni tema kodakondsusetuse seisundi tunnistamist menetletakse. Riikide poolt selles küsimuses kehtestatud kord on erinev.

Nõuetekohase menetluse põhimõtte nõuab, et taotlejale oleksid tagatud teatud õigused, sealhulgas:

- õigus tema taotluse individuaalseks läbivaatamiseks, milles taotleja võib osaleda;
- õigus taotluse objektiivsele käsitlemisele;
- tähtaeg menetluse pikkusele;
- juurdepääs menetluse kohta käivale teabele taotlejale mõistetavas keeles;
- juurdepääs juriidilisele abile ja tõlgi abile;
- õigus konfidentsiaalsusele ja andmekaitsele;
- õigus saada koopia nii otsusest kui ka selle põhjustest;
- võimalus vaidlustada sellise otsuse seaduslikkust.

Teatud kategooria isikutel, kes taotlevad kodakondsuseta isiku seisundit, eriti **ilma saatjata reisivate lastel**, on erivajadused, mille täitmine nõuab selgeid menetlussätteid. Need sätted võivad hõlmata hooldaja nimetamist esindajaks või saatjata lapse abistamist haldusmenetluse ajal.

Kas riik saab kinni pidada kodakondsuseta isiku, kellel ei ole riigis viibimise luba?

Üldjuhul ei tohiks kodakondsuseta isikuid kinni pidada. Nende puhul on sageli tegemist isikutega, kellel puuduvad isikut tõendavad dokumendid, näiteks ID kaart või pass. Ka siis, kui õnnestub välja selgitada isiku eelmine elukohariik, juhtub sageli, et see riik ei nõustu teda koheselt tagasi riiki lubama. Sellistel juhtudel tuleks vältida isiku kinnipidamist ja see peaks olema lubatud ainult viimase võimalusena ja kui see on selgelt sätestatud siseriiklikus õiguses, mis on kooskõlas rahvusvaheliste inimõiguste sätetega. Enne kinnipidamist tuleks analüüsida alternatiivseid meetmeid kinnipidamiseks, välja arvatud juhul, kui on alust arvata, et asjaomase isiku puhul ei ole alternatiivsed meetmed otstarbekad.

Kodakondsuseta isikuid, kellel ei ole riigis viibimise luba, peaks kinni pidama ainult peale kõikide teiste võimaluste ammendumist. Ametivõimud, kes teevad erandina kinnipidamise kohta otsuse, peaksid kaaluma, kas see on põhjendatud ja proportsionaalne seatud eesmärkide suhtes. Kui leitakse, et kinnipidamine on õigustatud, peaks seda rakendama ainult mittediskrimineerivalt ja minimaalseks ajavahemikuks. UNHCR saab selliste juhtumite korral anda vajaduse korral nõu.

Meelevaldse kinnipidamise alane tööühm

ÜRO Inimõiguste Komisjonile tekitab suurt muret asjaolu, et meelevaldsete kinnihoidmiste arv on alates 1985. aastast murettekitavalt kasvanud. Komisjon palus vähemuste diskrimineerimise tõkestamise ja kaitse alamkomiteel uurida antud teemat ja esitada oma ettepanekud sellise praktika vähendamiseks. Samal ajal väljendati muret garantiide pärast, mis peaksid olema kõikide isikute käsutuses, kellelt on võetud vabadus, ÜRO Peaassamblee poolt 1988. aasta detsembris vastuvõetud põhimõtetes isikute kaitsmiseks ükskõik millise kinnipidamise või vangistuse vormi puhul. Inimõiguste komisjon lõi 1990. aastal meelevaldse kinnipidamise alase tööühma, lähtudes eespool mainitud alamkomitee aruandes toodud soovitustest. Hiljem võttis see tööühm vastu järgmised kinnipidamist ja aresti käsitlevad põhimõtted:

Põhimõte 1

Varjupaigataotlejat või immigranti, keda hoitakse tema käsitlemiseks kinni piiril või ebaseadusliku riiki sisenemise korral riigis, tuleb teavitada vähemalt suuliselt ja talle mõistetavas keeles otsuse sisu ja põhjused, millega keeldutakse teda riiki lubamast või loast anda talle ajutine elamisloa riigi territooriumil, kus asjaomane isik taotleb luba sisenemiseks või viibimiseks.

Põhimõte 2

Varjupaigataotlejal või immigrandil peab olema võimalus kinnipidamise ajal suhelda välismaailmaga, sealhulgas telefoniga, faksiga või elektronpostiga ning võtta ühendust advokaadi, konsulaaresindaja ja sugulastega.

Põhimõte 3

Kõik kinnipeetavad varjupaigataotlejad või immigrandid peab viima viivitamatult kohtu või muu ametivõimude ette.

Põhimõte 4

Kõik kinnipidamiskohta paigutatud varjupaigataotlejad või immigrandid peavad andma allkirja registrisse, mis on nummerdatud ja köidetud või tagab samaväärsed garantiid, ja kus on kirjas isikuandmed, kinnipidamise põhjus, meetme kohaldamise kohta otsuse langetanud pädeva ametiasutuse nimi ning kinnipidamiskohta saabumise ja sealt lahkumise kuupäev ja kellaaeg.

Põhimõte 5

Kõik kinnipidamiskohta paigutatud varjupaigataotlejaid või immigrante peab teavitama kinnipidamiskoha sisekorraeeskirjadest ja vajaduse korral kohaldatavatest distsiplinaarreeglitest ja võimalusest hoida teda üksikvangistuses ning sellise meetmega kaasnevatest garantiidest.

Põhimõte 6

Otsus tuleb langetada nõuetekohaselt volitatud ja piisava vastutustaseme ametiisiku poolt, kes peab lähtuma seaduses kehtestatud seaduslikkuse kriteeriumitest.

Põhimõte 7

Kinnipidamise maksimaalne kestvus määratakse kindlaks seadusega ja kinnipidamine ei tohi kunagi olla määramata tähtajaks või olla liigselt pikk.

Põhimõte 8

Kinnipidamismeetmest teavitamine tuleb teha kirjalikult ja varjupaigataotlejale või immigrandile mõistetavas keeles, näidates ära meetme põhjused ja tingimused, mida varjupaigataotleja või immigrant peab olema suuteline täitma, et kaevada kohtuvõimule, mis otsustab viivitamatult meetme seaduslikkuse kohta ja vajaduse korral käsib asjaomase isiku vabastada.

Põhimõte 9

Kinnipidamine peab toimuma selleks spetsiaalselt ettenähtud riiklikus asutuses; kui praktilistel põhjustel ei ole seda võimalik korraldada, tuleb varjupaigataotleja või immigrant paigutada teistesse ruumidesse, kui kriminaalõiguse alusel vangistatud isikud.

Põhimõte 10

UNHCR-ile, Punase Risti Rahvusvahelisele Komiteele ja asjaomastele nõuetekohaselt volitatud valitsusvälistele organisatsioonidele peab võimaldama kinnipidamiskohtadesse juurdepääsu.

Millised on kodakondsuseta isikute õigused ja kohustused?

On mõned põhilised inimõigused, mida kohaldatakse kõikide inimeste suhtes, sõltumata nende seisundist või asjaomases riigis viibimise iseloomust. Nendeks on näiteks piinamise keelamine ja mittediskrimineerimise põhimõte. Ka 1954. aasta konventsioonis rõhutatakse, et konventsiooni sätteid kohaldatakse kodakondsuseta isikutele “diskrimineerimata neid rassi, usu või päritolulama pärast” (artikkel 3).

Iga kodakondsuseta isik peab järgima selle riigi, kuhu ta on saabunud, õigusakte (artikkel 2). Eeldades, et see nõue on täidetud, sätestab konventsiooni artikli 7 lõik 1 kohtlemise miinimumtaseme, millele kodakondsuseta isikul on õigus. Selles on öeldud, et välja arvatud siis, kui konventsioon sisaldab soodsamaid sätteid, “tagab osalisriik kodakondsuseta isikule samasuguse kohtlemise nagu välismaalastele üldiselt.”

Selles suhtes, mis käsitleb enamikke 1954.a. konventsioonis toodud õigusi, peaksid kodakondsuseta isikud omama *vähemalt* samasuguseid õigusi ja soodustusi, nagu on tagatud välismaalastele, sealhulgas õigust palgatööle (artiklid 17, 18 ja 19), riiklikule

haridusele (artikkel 22), eluasemele (artikkel 21), ja liikumisvabadusele (artikkel 26). Muude konkreetsete õiguste osas kutsutakse osalisriike üles tagama oma territooriumil kodakondsuseta isikutele vähemalt sama soodsa kohtlemise nagu oma kodanikele, sealhulgas usutalituste vabaduse (artikkel 4), autoriõigused ja tööstusomandikaitse (artikkel 14), õiguse pöörduda kohtu poole (artikkel 16), riikliku toetuse (artikkel 23) ning tööõigusaktid ja sotsiaalkindlustuse (artikkel 24).

Kas isikutel, keda loetakse kodakondsuseta isikuteks, on õigus saada isikuttõendavaid dokumente ja reisidokumente?

Konventsioonis sätestatakse, et osalisriigid väljastavad dokumente igale nende territooriumil olevale kodakondsuseta isikule, kellel ei ole kehtivat reisidokumenti. Konventsiooni artiklis 28 sätestatakse, et osalisriigid annavad seaduslikult oma territooriumil viibivale kodakondsuseta isikule reisidokumendi reisimiseks väljaspool riigi territooriumi, kui see ei sea ohtu riigi julgeolekut või avalikku korda.

Dokumendi väljastamine ei kohusta riiki andma sellele isikule kodakondsust, ei muuda isiku seisundit ega anna talle õigust diplomaatilisele kaitsele.

Artikli 28 teises pooles kutsutakse osalisriike üles andma reisidokumendi kõikidele muudele oma territooriumil viibivale kodakondsuseta isikutele, sealhulgas isegi neile, kes ei viibi seal seaduslikult. Riike kutsutakse üles kaaluma võimalust anda konventsiooni reisidokument sellisele tema territooriumil viibivale kodakondsuseta isikule, kellele tema seadusliku elukohariik reisidokumenti ei väljasta. See säte on eriti oluline, kuna paljudel kodakondsuseta isikutel puudub seaduslik elukohariik. Reisidokument aitab tuvastada kodakondsuseta isikut ja võimaldab tal taotleda riiki sissesõiduluba.

Reisidokumendid on eriti olulised nendele kodakondsuseta isikutele, kes soovivad reisisa teise riiki seoses õpingutega, tööga, meditsiinilistel põhjustel või seoses ümberasumisega. Konventsiooni lisa kohaselt nõustuvad kõik osalisriigid tunnustama teiste osalisriikide poolt väljastatud reisidokumenti. UNHCR võib seda liiki dokumentide väljastamise kohta anda tehnilist nõu.

Kas riik võib saata riigist välja isiku, keda loetakse kodakondsuseta isikuks?

Konventsiooniga ühinenud riik ei saada oma territooriumil seaduslikult viibivat kodakondsuseta isikut välja, kui kodakondsuseta isiku viibimine ei ohusta riigi julgeolekut ega avalikku korda. Riigist väljasaatmine on lubatud üksnes seadusjärgses menettluses tehtud otsuse alusel, välja arvatud juhul, kui on tegemist mõjuvate julgeolekukaalutlustega. Kodakondsuseta isikul peab olema võimalik esitada enda kaitseks tõendeid ja kaevata otsuseid edasi, samuti peab tal olema õigus juriidilisele esindajale.

Konventsiooni lõppaktis on sätestatud üldiselt aktsepteeritud põhimõtte mitte saata isikut tagasi kohta, kus teda võidakse taga kiusata (*non-refoulement*). Seda põhimõtet on sõnaselgelt mainitud või tõlgendatud mitmetes rahvusvahelistes lepetes, sealhulgas ÜRO 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonis (artikkel 33), ÜRO piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsioonis (artikkel 3) ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktis (artikkel 7) ja mitmetes regionaalsetes inimõiguste alastes lepetes.

Kuna tagasisaatmiskeeldu aktsepteeritakse rahvusvahelise õiguse põhimõttena, leid-
sid konventsiooni koostajad, et *de jure* kodakondsuseta isikute seisundit reguleeriva
konventsiooni artiklites ei olnud vaja seda eraldi rõhutada.

Konventsioonis palutakse riigil, kes on langetanud lõpliku otsuse isiku väljasaatmise
kohta, jätta viimasele piisavalt aega, et ta saaks sissesõiduloo mõnda teise riiki.

Milline peaks olema kodakondsuseta isikute naturalisatsioonimenetlus?

Konventsiooni osalisriigid on kohustatud võimaluste piires hõlbustama kodakondsuseta
isikute assimilatsiooni ja naturalisatsiooni (siinkohas ei tähenda "assimilatsioon" mit-
te kodakondsuseta isikutele eriomase identiteedi kadumist, vaid nende lõimumist riigi
majanduse, ühiskonna ja kultuuriga.) Muuhulgas nõutakse, et riigid võtaks meetmeid,
et naturalisatsioonimenetlust kiirendada ja võimalusel vähendada sellega kaasnevaid
menetluskulusid.

Pärast seda, kui Ida-Timor kuulutas end Indoneesiast iseseisvaks, anti
kõikidele Indoneesias elavatele timorlastele võimalus säilitada Indonee-
sia kodakondsus või omandada Ida-Timori kodakondsus, mis lubas neil
kehtiva elamisloa olemasolul jääda välismaalasena Indoneesiasse.

Mõned riigid on viinud oma siseriiklikusse õigusesse pagulaste ja kodanike jaoks, kes
soovivad omandada kodakondsust naturalisatsiooni korras, seadusliku elamise piiratud
nõuded.

1997. a. kodakondsuse Euroopa konventsioon arendas seda soovitus edasi, nõudes,
et riigid viiksid oma siseriiklikkuse õigusesse sätted, mille kohaselt välismaalased, kes
elavad riigi territooriumil seaduslikult ja alaliselt saaksid kodakondsuse naturalisatsiooni
korras.

Lisaks sellele sätestab kodakondsuse Euroopa konventsioon, et kodakondsust natura-
lisatsiooni korras sooviv isik ei pea olema enne taotluse esitamist elanud riigis kauem,
kui 10 aastat. Konventsioon kutsub riike üles ka kasutama naturaliseerimisprotsessis
kiirmenetlust nende suhtes, kes on kodakondsuseta isikud ja pagulaseks tunnistatud
isikud.

Miks on konventsiooni lõppakt oluline?

Lõppaktis soovitatakse, et "iga osalisriik, kes tunnustab asjakohastena põhjuseid, mille
alusel isik on loobunud selle riigi kaitsest, mille kodakondsus tal on, võiks kaaluda või-
malust kohelda seda isikut samamoodi, nagu konventsioon näeb ette kodakondsuseta
isikute kohtlemist." See soovitus on konventsioonis suunatud *de facto* kodakondsuseta
isikute kaitseks, kellel on tehniliselt endiselt kodakondsus, kuid kellele ei laiene ükski
kodakondsusega seonduv õigus, sealhulgas riigipoolne kaitse.

Kuidas saab kodakondsuseta isikut kõige paremini kaitsta?

Kõige tõhusam viis kodakondsuseta isikute kaitsmiseks on läbi õigusloome tekitada olukord, kus kodakondsusetuse tekkimine on välistatud (põhjalik arutelu 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni ja meetmete kohta, mida riigid saavad võtta kodakondsusetuse vähendamiseks või kaotamiseks, on toodud III peatükis).

Aga seni, kuni kodakondsusetuse probleemi ei ole kõrvaldatud, on vaja kaitsta kodakondsusetuks tunnistatud isikuid. 1954. aasta kodakondsusetute isikute seisundi konventsiooniga ühinemine ja kohaldamine ning rakendusaktide vastvõtmine tagab kodakondsuseta isikute õiguste ja kohustuste kaitse.

Nagu eespool kirjeldati, ei muuda 1954. aasta konventsioon isikute kodakondsust ega kohusta riike lubama oma territooriumile kodakondsuseta isikuid, kes ei ole pagulased. **1954. aasta konventsiooni sätete kohaldamine ei asenda kodakondsuse andmist.**

Osalisriigid peaksid hõlbustama võimaluste piires nende territooriumil elavate kodakondsuseta isikute assimilatsiooni ja naturalisatsiooni siseriiklike õigusaktide ja tavade kaudu. Seda lahendust nimetatakse **kohalikuks lõimumiseks**.

2005. aastal andsid Kõrgõstani ja Turkmenistani valitsused juurdepääsu kodakondsusele paljudele Tadžikistanist pärit kodakondsuseta pagulastele, et nad saaksid alustada uut elu pagulasriigis.

Mõnedel erandjuhtudel võib tekkida olukord, kus kodakondsuseta isikud ei saa omada normaalset juriidilist seisundit riigis, kus nad elavad. Neile isikutele võib seega olla sobiv lahendus **ümberasustamine**.

Kuna üldjuhul ei laiene riikide ümberasustamise kriteeriumid kodakondsusetusele (ümberasustamist kasutatakse rohkem pagulaste puhul), kutsus UNHCR-i täitevkomitee riike üles laiendama oma kriteeriumeid kodakondsuseta isikutele. Oma järelduses nr. 95 (2003), kutsus täitevkomitee riike üles:

“tegeme UNHCR-iga koostööd kodakondsusetuse juhtumite lahendamise meetodite osas ja kaaluma võimalust pakkuda kohta ümberasustamiseks, kui kodakondsusetu isiku olukorda ei saa lahendada praeguses asukohariigis või mõnes muus varasemas elukohariigis ja see on püsivalt ebakindel ...”

UNHCR pakub riikidele nõu ja abi nii kodakondsuseta isikute lõimumisel kui ka ümberasustamisel.

Kodakondsusetuse põhjuste kaotamine

Kodakondsusetus võib olla paljude erinevate asjaolude tulemus. Allpool on kirjeldatud kodakondsusetuse peapõhjusteid ja selle vältimise praktilisi meetmeid, näiteks kodakondsuse seaduse muutmise teel.

Tehnilised põhjused

Vastuolud seadustes

Probleemid võivad tekkida siis, kui ühe riigi kodakondsusõigus on vastuolus teise riigi omaga, mis ei lase isikul omandada kummagi riigi kodakondsust. Kummagi riigi õigusaktid võivad eraldi toimida hästi, kuid vastuolud võivad tekkida, kui neid kohaldatakse üheskoos. Oletame, et inimene sündis riigis A, mis annab kodakondsuse ainult oma kodanike järeltulijatele (*jus sanguinis*) ja tema vanemad on riigi B kodanikud. Kui riik B annab kodakondsuse ainult sünnijärgselt (*jus soli*), siis see inimene ongi kodakondsuseta, sest ta ju sündis riigis A.

Kuidas seda vältida?

- Nagu 1930. aasta Haagi konventsioonis sätestati, määrab iga riik oma õigusaktides kindlaks, kes on tema kodanikud. Seda õigust peavad tunnistama ka teised riigid ja see peab olema kooskõlas rahvusvaheliste konventsioonidega, rahvusvahelise tavaga ja kodakondsuse küsimustes kohaldatavate õiguspõhimõtetega. Selleks, et lahendada kodakondsuse seaduste vastuolusid peaksid riigid tundma teiste riikide kodakondsust käsitlevaid õigusakte ja nende praktilist kohaldamist.
- 1961. a. konventsioonis kodakondsusetuse vähendamise kohta rõhutatakse, et isikutele, kes muidu oleksid kodakondsuseta antakse kodakondsus järgmistel juhtudel:
 - selle riigi territooriumil sündinud isikule sünnijärgselt seaduse alusel;
 - seaduse alusel teatud vanusest isikule, kes on sündinud antud riigi territooriumil tingimustel, mis on ette nähtud siseriiklikus õiguses;
 - taotluse esitamisel antud riigi territooriumil sündinud isikule (taotluse suhtes võidakse kehtestada üks või mitu tingimust, sealhulgas määrata kindlaks taotluse esitamise ajavahemik, erinõuded elukohale, nõue, et asjaomane isik ei ole toodud põhjustel kriminaalkorras süüdi mõistetud ja/või et asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu);
 - sünnijärgselt selle riigi territooriumil registreeritud abielust sündinud lapsele, kelle emal on selle riigi kodakondsus;
 - põlvnemisjärgselt isikule, kes ei saa omandada selle osalisriigi kodakondsust, mille territooriumil ta sündis, sest ta on ületanud taotluse esitamise vanuse või ta pole täitnud nõutavaid elukoha tingimusi (taotluse suhtes

võidakse kehtestada üks või mitu tingimust, sealhulgas määrata kindlaks taotluse esitamise ajavahemik, erinõuded elukohale ja/või nõue, et asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu);

- leidlastele, kes leitakse liikmesriigi territooriumil;
 - sünnijärgselt seaduse alusel mujal sündinud isikule, kui ühel lapsevanemal oli sünni ajal osalisriigi kodakondsus;
 - siseriiklikus õiguses ettenähtud taotluse esitamisega isikule, kes sündis mujal, kui ühel lapsevanemal oli sünni ajal osalisriigi kodakondsus (taotluse suhtes võidakse kehtestada üks või mitut tingimust, sealhulgas taotluse esitamise ajavahemik, spetsiifilised nõuded elukohale, nõue, et isikut ei ole süüdi mõistetud kuriteos siseriikliku julgaoleku vastu ja/või nõue, et asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu).
- Enamik riike ühendavad *jus soli* ja *jus sanguinis* põhimõtted oma kodakondsusõiguses, millega määratakse kindlaks riigi kodanikkonna esialgne suurus ja see, kuidas omandatakse sünnijärgset kodakondsust. Need riigid, mis ei luba topeltkodakondsust, peaksid tagama, et teatud vanuses on isikul või tema vanematel võimalus valida, millist kodakondsust soovitakse saada.

Seaduste vastuolu seoses kodakondsusest loobumisega

Mõnede riikide kodakondsuse seadused lubavad isikel loobuda oma kodakondsusest ilma, et nad oleksid eelnevalt omandanud teise riigi kodakondsust või saanud kinnituse, et ta selle omandab. See põhjustab sageli kodakondsusetust. Seaduste vastuolu võib tekkida, kui on tegemist kahe riigiga, millest üks võimaldab loobuda kodakondsusest tingimusel, et isik on enne omandanud teise kodakondsuse, ja teine riik ei anna kodakondsust enne, kui isik on oma esialgsest kodakondsusest loobunud. Mõnikord võidakse isikult nõuda, et ta loobuks kehtivast kodakondsusest enne, kui ta taotleb uut kodakondsust, mis jätab ta kodakondsuseta isikuks kuni uue kodakondsuse omandamiseni.

Kuidas seda vältida?

- 1961. aasta konventsiooni kohaselt peab kodakondsuse kaotamise või sellest loobumise eeltingimuseks olema teise kodakondsuse omandamine või kinnitus selle omandamise kohta. Erandiks võivad olla naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandanud isikud, kes vaatamata sellele, et nad on teadlikud nõuetest ja tähtaegadest, elavad välisriigis teatud arvu aastaid, ei teavita sellest ametivõime ega väljenda soovi oma kodakondsust säilitada. Need on isikud, kes on omandanud kodakondsuse, esitledes selleks taotluse ajaomasele osalisriigile, kusjuures see riik oleks saanud taotluse tagasi lükata. Kodakondsuse äravõtmine saab toimuda ainult siis, kui see vastab seadusele ja sellega kaasnevad täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada õiglaselt ära kuulatud kas kohtu või teise iseseisva organi poolt.
- Kodakondsusõiguses tuleks ette näha, et ükski kodanik ei saa loobuda oma kodakondsust ilma, et ta oleks enne omandanud teise kodakondsuse või saanud asjaomastelt ametivõimudelt ametliku ja kirjaliku kinnituse selle kohta, et talle omistatakse teine kodakondsus.

- Mõned riigid on võtnud vastu õigusaktid, mis võimaldavad kodakondsuse taastamist, kui isik on selle kaotanud või ei ole omandanud teist kodakondsust.
- Riigid, mis ei luba topelt- või mitmekordset kodakondsust, peavad oma õiguses tagama, et teisest kodakondsusest loobumise või selle kaotamise nõuet ei kohaldata, kui selline kodakondsusest loobumine või selle kaotamine ei ole võimalik. Näiteks ei tohiks pagulastelt nõuda, et nad peaksid oma kodakondsusest loobumiseks pöörduma tagasi oma kodumaale või võtma ühendust oma päritoluriigi ametivõimudega.

Hea tava näide: Ukraina

1944. aastal asutasid Nõukogude võimud rohkem kui 200 000 Krimmi tatarlast, keda süüdistati koostöös natsi-Saksamaa okupatsioonijõududega Krimmist ümber Nõukogude Liidu eri piirkondadesse. Enamik neist asusid elama Usbeki NSV-sse. Kaksikümmend aastat hiljem tunnistas NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidium, et Krimmi tatarlaste vastu esitatud süüdistused olid põhjendamatud ja sätestas, et Krimmi tatarlased võisid elada ükskõik kus NSV Liidu territooriumil, sealhulgas Krimmi poolsaarel.

Need tatarlased, kes otsustasid naasta oma kodumaale, pörkusid reale probleemidele, sealhulgas sissekirjutus, töö leidmine ja luba omada maad ja eluaset. 1987. aastal võttis NSV Liidu Ministrite Nõukogu vastu otsuse, millega piirati koju tagasi pöörduvate Krimmi tatarlaste õigusi ja lubas neil asuda elama ainult kaheksas sisemaaooblastis, kuid mitte nende traditsioonilises elukohas, viljakamal ja arenenumal lõunarannikul. Kui Ülemnõukogu kahe aasta pärast tunnistas inimeste sundsumisele saatmise ebaseaduslikuks ja kuritegelikuks, järgnes sellele massiline tagasi-pöördumine Krimmi.

NSV Liidu lagunemise algus 1991. aasta detsembris tekitas kogu riigis suure hulga keerulisi poliitilisi ja õiguslikke probleeme riikide õigusjärgluse ning eriti riigipiiride ja kodakondsuse küsimustes.

Ukraina, kuhu nüüd kuulus ka Krimmi territoorium, muutus endise Ukraina NSV järeltulijaks. 24. augustil 1991. aastal iseseisvuse välja kuulutanud Ukraina esimese, samal aastal vastuvõetud kodakondsuse seaduse kohaselt said Ukraina kodakondsuse automaatselt isikud, kes olid endise NSV Liidu kodanikud ja elasid alaliselt Ukraina territooriumil, k.a. Krimmis, sõltumata nende päritolust, sotsiaalsest seisundist, rassist, rahvusest, soost, haridusest, emakeelest, poliitilistest veendumustest või usust. Ainuke tingimus, mille kohaselt need isikud ei saanud automaatselt Ukraina kodakondsust, oli see, kui nad olid teise riigi kodanikud ja ei soovinud saada Ukraina kodanikeks. Ka need isikud, kes olid registreerinud oma elukohaks Ukrainas iseseisvuse väljakuulutamise ja kodakondsuse seaduse jõustumise vahel kolm kuud hiljem said automaatselt Ukraina kodakondsuse. Selle õigusakti alusel said Ukraina kodakondsuses ka umbes 150 000 krimmi tatarlast.

Need 180 000 krimmi tatarlast, kes pöördusid Ukrainasse tagasi peale kodakondsuse seaduse jõustumist 1991. aasta novembris pörkusid uutele raskustele Ukraina kodakondsuse omandamisel. Umbes 28 000 neist olid loobunud alalisest elukohast teises riigis enne kui nendes riikides jõustus kodakondsuse seadus ja nad muutusid *de jure* kodakondsuseta isikuteks. Ülejäänud 80 000, kellel oli sissekirjutus eelmises elukohariigis, kui selle kodakondsuse seadus jõustus, muutusid õiguslikult nende riikide kodanikeks. Selle tulemusena ei saanud nad automaatselt Ukraina kodakondsust. Ehkki neile pakuti võimalust omandada Ukraina kodakondsus naturalisatsiooni teel, ei suutnud enamik nendest tagasipöördujatest, kes olid lootnud saada Ukraina kodakondsuse, täita sellega kaasnevaid ranged nõudeid, nt. nõue olla elanud Ukrainas viis aastat, omada piisavat sisetulekut ja head Ukraina keele oskust.

UNHCR, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE) ja Euroopa Nõukogu kutsusid Ukraina valitsust üles muutma oma kodakondsuse seadust nii, et ka nende inimeste probleemi saaks lahendada. UNHCR pakkus omalt poolt Ukraina passi- ja naturalisatsiooniametile koostist ja tehnilist abi ning korraldas kodakondsusküsimuses meediakampaania. Kohalikud valitsusvälised organisatsioonid, kes tegutsesid UNHCR-i suunamise all, andsid Ukraina kodakondsuse taotlejatele juriidilist nõu ja esindasid neid juriidilistes küsimustes Ukraina ametivõimude ees.

Seades eesmärgiks vähendada ja lõpuks tõkestada kodakondsusetust muutis Ukraina parlament, mida nõustas seejuures UNHCR, riigi kodakondsuse seadust kümne aasta jooksul seitse korda. 1997. aasta mais kõrvaldati nõuded taotlejate keeleoskusele ja sisetulekutele ning Ukraina kodakondsust lubati saada ka varem deporteeritud isikute järeltulijatel, kelle esiisad olid pärit Krimmist. Need positiivsed meetmed võimaldasid 28 000 õiguslikult kodakondsuseta tagasipöördujal lõpuks saada Ukraina kodakondsus.

Samas kui need muudatused olid suur samm edasi kodakondsuseta isikute probleemide lahendamisel, jäid eksisteerima muud takistused Ukraina kodakondsuse omandamisel, sealhulgas keeld omada topeltkodakondsust. Tagasipöördujad, kes olid olnud seaduslikud Usbekistani kodanikud juba enne Krimmi tagasipöördumist, pidid enne Ukraina kodakondsuse taotlemist ametlikult loobuma Usbeki kodakondsusest. Usbeki kodakondsust loobumine maksis aga 100 USA dollarit, eeldas Usbeki saatkonna külastamist Kiievis ja haldusmenetlust, mis kestis sageli üle aasta.

UNHCR ja OSCE vahendasid kahe riigi vahelisi läbirääkimisi, mille tulemusena sõlmiti kahepoolse kokkulepe. See kirjutati alla 1998. aastal ja lihtsustas kodakondsuse muutmise menetlust. Usbekistan nõustus loobuma kodakondsusest loobumise tasu nõudmisest ja lubas Ukraina sise-ministeriumi kohalikel passibüroodel koguda kodakondsusest loobumise taotlusi ja edastada neid Usbeki ametivõimudele. Vastuseks UNHCR-i poolt tõstatatud murele kehtestati halduskord, mille kohaselt et Ukraina kodakondsuse andmine toimus üheaegselt Usbeki kodakondsusest loo-

bumisega ja välditi seda, et inimene muutus seejuures kodakondsuse- tuks. Kolme aasta jooksul, mil see kahepoolne lepe oli jõus, said Ukraina kodakondsuse umbes 80 000 Usbekistanist tagasipöördujat. Hiljem sõlmis Ukraina sarnased kahepoolsed lepingud Valgevenega (1999), Ka- sahstaniga (2000), Tadžikistaniga (2001) ja Kirgiisi Vabariigiga (2003).

2001. aasta jaanuaris võttis Ukraina parlament vastu uue kodakondsus- seaduse, mis läks veelgi kaugemale kodakondsusetuse tõkestamise küsi- muses. Muuhulgas lubati selle 2005. aastal muudetud seadusega taot- lejatel loobuda oma võõrriigi kodakondsusest ühe aasta jooksul peale Ukraina kodakondsuse omandamist ja ei rakendatud rangeid kodakond- susest loobumise nõudeid, kui loobumise eest nõutavad lõivud ületasid Ukraina igakuist miinimumpalka.

Seadused ja tavad, mis mõjutavad iseäranis lapsi

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti ja lapse õiguste konventsiooni ko- haselt tuleb iga laps registreerida viivitamatult pärast tema sündi sõltumata tema sünni- kohast. Igal lapsel on õigus kodakondsusele. Lapse kodakondsus määratakse kindlaks asjaomaste riikide seadustega ja kõik riigid nõuavad selgitust, kus laps oli sündinud ja kellelt. Ilma sündi tõestava dokumendita, st. ilma tunnustatud sünnitunnistusega, on peaaegu võimatu tuvastada lapse isikut ja lapsel seega omandada kodakondsust.

Kuidas seda vältida?

- Riigid peaksid leidma vajalikke vahendeid asjaomastele kohalikele omava- litsustele tagamaks toimiv sündide registreerimise süsteem vastavalt lapse õiguste konventsiooni artikliga 7 ja kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvus- vahelise pakti artikliga 24. Vajaduse korral peaks nõudma rahvusvahelise üldsuse abi, eriti läbi UNICEF-i.
- Sündide registreerimisel peaksid riigid tuvastama vaidlustatud kodakonsu- sega juhtumid ja andma lapsele kodakondsuse, kui ta vastasel juhul oleks kodakondsuseta. Peale ühinemist 1961. aasta kodakondsusetuse vähenda- mise konventsiooniga peaksid riigid viima need sätted oma siseriiklikkuse õi- gusesse. Ka riigid, mis ei ole ühinenud 1961. aasta konventsiooniga peaksid viima need sätted oma siseriiklikkuse õigusesse.
- Kodakondsusõiguses peaksid olema sätted selle kohta, et laps saab selle riigi kodakondsuse, kus ta sündis. See takistaks kodakondsusetust juhul, kui peale sündi tehti lapse kodakondsuse määramisel viga.
- Võimaluse korral peaksid väljaspool abielu sündinud lapsed peaksid saama sama õiguse sünnijärgsele kodakondsusele kui lapsed, kes on sündinud abie- elus vanematele kooskõlas siseriikliku õigusega.

Paljudes riikides ei lubata naistel kanda oma kodakondsust üle oma lastele isegi siis, kui laps sünnib ema kodakondsusriigis ja lapse isal ei ole kodakondsust. Sellisel juhul on laps ilma kodakondsuseta.

Kuidas seda probleemi lahendada?

- Kooskõlas 1957. aasta abielus naiste kodakondsuse konventsiooniga ja 1979. aasta naiste diskrimineerimise kõikide vormide kaotamise konventsiooniga peaksid naistel olema meestega võrdsed õigused oma laste kodakondsuse küsimustes. Nende põhimõtete kohaldamine aitab takistada nii naiste diskrimineerimist kui ka võimalust, et laps pärib kodakondsusetuse seetõttu, et tema isal ei ole kodakondsust.
- Riigid peaksid oma kodakondsuse alasesse õigusesse sisse viima sätted mittediskrimineerimise kohta soolisel alusel.

Orvuks jäänud ja mahajäetud lastel ei ole sageli kindlat kodakondsust. Ka ebaseaduslikult sündinud lastel võib olla takistusi kodakondsuse omandamisel.

Kuidas seda vältida?

- Riigi territooriumil leitud leidlastele tuleks anda selle riigi kodakondsus. See põhimõte on toodud ära paljude riikide kodakondsusõiguses ja rahvusvahelistes kodakondsust käsitlevates õigusaktides.
- Lapse kodakondsuse määramisel peab alati lähtuma lapse parimatest huvidest.

Mõnede riikide **adopteerimistavad** põhjustavad kodakondsusetust, kui näiteks laps ei saa omandada teda adopteerinud vanemate kodakondsust.

Kuidas seda vältida?

- Riigid peaksid oma õigusaktidesse sisse viima sätted, millega tagatakse, et välismaal kooskõlas rahvusvahelise õigusega toimunud adopteerimist tunnistatakse siseriiklikus õiguses. 1967. aasta Euroopa konventsioon laste adopteerimise kohta kutsub riike üles võimaldama anda adopteeritud lastele selle riigi kodakondsus.

Haldustavad

Kodakondsuse omandamise, taastamise ja äravõtmisega on seotud suur hulk haldus- ja menetlusküsimusi. Isegi siis, kui isikul on õigus kodakondsusele või kui ta on edukalt seda taotlenud, võivad teda takistada kodakondsuse omandamisel kõrged tasumäärad, ebareaalselt lühikesed tähtajad või suutmatus esitada vajalikke dokumente, mis on eelmise kodakondsusriigi käsutuses.

Kuidas seda vältida?

- Kodakondsuse omandamiseks, säilitamiseks, sellest loobumiseks, taastamiseks või tunnustamiseks tehtud avaldusi tuleks menetleda mõistliku aja jooksul.
- Automaatse kodakondsuse omandamise või sellest loobumise registreerimisel, sealhulgas riigi õigusjärgluse alusel riigis alaliselt ja seaduslikult elavate

isikute osas, ei tohiks nõuda kirjalikke tõendeid, ehkki üldiselt soovitatakse riikidel pidada kõikide kodakondsuse küsimuses langetatud otsuste kohta kirjalikke andmeid.

- Kodakondsuse omandamise, säilitamise, sellest loobumise, taastamise või tunnustamise eest tasumisele kuuluvad tasumäärad ja asjaomase haldus- ja kohtumenetluse pikkus peaksid olema mõistlikud.

Seadused ja tavad, mis mõjutavad just naisi

Mõned riigid muudavad *automaatselt* naise kodakondsust, kui ta abiellub mittekodanikuga. Kui naine ei saa automaatselt oma abikaasa kodakondsust või kui viimasel seda ei ole, võib naine seetõttu muutuda kodakondsusetuks. Naine võib muutuda kodakondsusetuks ka siis, kui ta on saanud oma abikaasa kodakondsuse, abiellu lahutatakse ja ta kaotab abiellumisega omandatud kodakondsuse, kuid tema esialgset kodakondsust ei taastata automaatselt.

Kuidas seda vältida?

- 1957. aasta konventsioon abielus naiste kodakondsuse kohta ja 1979. aasta naiste diskrimineerimise kõikide vormide kaotamise konventsioon seadsid eesmärgiks anda naistele meestega võrdsed õigused kodakondsuse omandamisel, muutmisel või säilitamisel. Nendes konventsioonides toodud põhimõtete kohaselt ei tohiks mehe kodakondsus automaatselt muuta naise kodakondsust, jätta ta kodakondsusetuks ega kohustada teda võtma mehe kodakondsust.
- Riigid, kus naistel ei ole meestega võrdsed õigusi ja kus nad võivad automaatselt kaotada abiellumisel oma kodakondsuse või kus nad peavad abiellumisel loobuma oma eelmisest kodakondsusest, peaksid kehtestama oma kodakondsusõiguses sätteid, mis võimaldavad abiellu lahutamisel naisel automaatselt omandada oma eelmine kodakondsus, esitades selleks lihtsa taotluse.

Kodakondsuse automaatne kaotamine

Mõned riigid võtavad kodakondsuse automaatselt ära kodanikult, kes asub elama välisriiki või juba elab seal alaliselt. Selline kodakondsuse äravõtmine võib toimuda juba mõned kuud peale isiku riigist lahkumist ja on sageli seotud puudustega haldustavades, kus kodanikku ei teavitata asjaolust, et kodakondsuse säilitamiseks peab ta regulaarselt ennast registreerima. Isegi see võib olla ebapiisav, kui isik on naturaliseerunud kodanik, s.t. ei ole saanud kodakondsust sünnijärgselt või põlvnemise kaudu. Kodakondsusetus on sageli selliste haldustavade otsene tulemus.

Kuidas seda vältida?

- 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artikli 7 lõigus 3 sätestatakse, et isik ei kaota oma kodakondsust ega muutu kodakondsusetuks riigist lahkumise tõttu, välisriiki elamaasumise tõttu, registreerimata jätmise tõttu ega muul samalaadisel põhjusel. Konventsioonis on toodud ka sellele põhimõttele erand, kus naturalisatsiooni korras kodakondsuse saa-

nud isik võib kaotada kodakondsuse seetõttu, et elab võõrriigis vähemalt seitse järjestikust aastat. Sellised isikud peavad teatama pädevale asutusele soovist oma kodakondsus säilitada. Seetõttu peaksid riigid teavitama sellest naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud nii siseriiklikult kui ka konsulaarteenuste kaudu välismaal.

- Hilisemad lepped, nagu kodakondsuse Euroopa konventsioon, ei luba riikidel jätta isikut ilma kodakondsusest seetõttu, et ta alaliselt elab välismaal, kui asjaomane isik jääks selle tulemusena kodakondsusetuks.

Riigi õigusjärglusega seotud põhjused

Territooriumi või suveräänsuse üleminek

Territooriumi või suveräänsuse üleminek on põhjustanud kodakondsusetust juba ammu, ehkki seda küsimust on spetsiifilistes rahvusvahelistes õigusaktides ja põhimõtetes ainult osaliselt käsitletud. Muutused siseriiklikus õiguses ja haldustavades on vältimatud, kui on tegemist suurte territoriaalsete muutuste või muutustega suveräänsuses, nt. riigi iseseisvumine koloniaalvõimu alt, riigi lagunemine ja selle asemele uue riigi või riikide teke või lagunemisele järgnev riigi taastamine. Ükskõik millisega nendest sündmustest võib viia uue kodakondsuse seaduse, määruse või halduskorra kehtestamiseni. Selle tulemusena võivad muutuda kodakondsusetuteks isikud, kellele ei anta uute õigus- või haldusaktide alusel kodakondsust või sellest keeldutakse seoses varasemate seaduste ja haldustavade uue tõlgendamisega.

Kuidas seda vältida?

- 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artiklis 10 sätestatakse, et kõik osalisriigid peavad tagama, et territooriumide üleandmise tulemusena ei muutu ükski isik kodakondsusetuks. Osalisriigid peaksid sõlmima kahe- või mitmepoolseid lepinguid, mille sätetes nähakse ette, et sellise territooriumide üleandmine ei põhjusta kodakondsusetust. Sellise lepingu puudumisel peaksid asjaomased riigid andma kodakondsuse isikutele, kes muidu muutuksid kodakondsusetuks.
- Praktikas on rahvad sageli seotud oma territooriumiga. Samas pakuvad mõned rahvusvahelised kokkulepped, konstitutsioonilised sätted ja siseriiklik seadusandlus võimaluse valida kodakondsust järeltulija riikide seast.
- Järeltulija riigid võivad samuti kehtestada sätteid, mis keskenduvad sellele, kuidas riikide lagunemine või jaotamine mõjutavad kodakondsust.
- Reageerides vajadusele ühtlustada ja koostada rahvusvaheline õigus kodakondsuse kohta riikide õigusjärgluse korral valmistas ÜRO rahvusvahelise õiguse komisjon (ILC) selles küsimuses ette artiklite eelnõu, mis on toodud ÜRO Peaassamblee 2001. aasta Resolutsiooni 55/153 lisas. Eelnõu sätestab, et:
 - kõik asjaomased riigid peaksid võtma vajalikke meetmeid tagamaks, et riikide õigusjärgluse kehtimahakkamise kuupäeval eellasriigi kodanikuks

olnud isikud ei muutu õigusjärgluse tõttu kodakondsusetuteks;

- isik, kelle alaline elukoht oli õigusjärglusega hõlmatud territooriumil, eeldatakse omandavat õigusjärglase riigi kodakondsuse õigusjärgluse kehtimahakkamise kuupäeval;
- õigusjärglane riik ei tohiks anda oma kodakondsust isikutele, kelle alaline elukoht oli vastu nende tahtmist teises riigis ja kes muidu muutuksid kodakondsuseta isikuteks;
- asjaomased riigid peaksid võtma arvesse asjaomaste isikute soovi tingimisel, et nendel isikutel on õigus omandada kahe või enama riigi kodakondsust. Iga asjaomane riik annab isikutele, kellel on temaga nõuetekohased sidemed ja kes muidu muutuksid kodakondsuseta isikuteks, õiguse saada selle riigi kodakondsus;
- riigid ei keela asjaomasel isikul säilitada või omandada kodakondsust ega diskrimineeri teda ükskõik mis põhjusel kodakondsuse valiku tegemisel.

- Kodakondsuse Euroopa konventsioon ja konventsioon riigi õigusjärglusega seotud kodakondsusetuse vältimise kohta hõlmavad endas 1961. aasta konventsioonis toodud sätteid ja paljusid rahvusvahelise õiguse komisjoni eelnõuartiklites toodud põhimõtteid. Kodakondsuse Euroopa konventsioon pühendab terve peatüki riikide õigusjärgluse ja kodakondsuse küsimusele, rõhutades järgmist nelja põhimõtet:

- püsivat ja olulist sidet asjaomase isiku ja riigi vahel;
- asjaomase isiku alalist elukohta riigi staatuse muutumise ajal;
- asjaomase isiku tahet;
- asjaomase isiku territoriaalset päritolu.

Lisaks sellele sätestab kodakondsuse Euroopa konventsioon, et eellasriigi mittekodanikul, kes elab alaliselt territooriumil, millele laieneb järglasriigi suveräniteet, ja kes ei ole saanud selle riigi kodakondsust, on õigus jääda sellesse riiki ja et tal on samasugused sotsiaalsed ja poliitilised õigused nagu järglasriigi kodanikul.

- Riigi õigusjärglusega seotud kodakondsusetuse vältimise konventsiooni artiklis 8 on toodud riigi õigusjärglusega seotud kodakondsuse tõendamisnõuded:

“Õigusjärglane riik ei nõua oma kodakondsuse andmisel tavaliste tõendamisnõuete täitmist isikult, kes muutus või oleks muutunud kodakondsusetuks riigi õigusjärgluse tõttu ja kellelt ei saa oodata, et ta tavanõudeid täidaks.

Õigusjärglane riik ei nõua enne oma kodakondsuse andmist, et isik, kes elas alaliselt tema territooriumil riigi õigusjärgluse ülemineku hetkel ja kes muutus või oleks riigi õigusjärgluse tulemusena muutunud kodakondsuseta isikuks, tõendaks, et ta ei ole omandanud mingit muud kodakondsust.”

Artikli 8 **esimene lõik** käsitleb olukorda, kus kodakondsuse taotlejal on võimatu või väga raske täita tavalisi tõendamisnõudeid. On olukordi, kus inimesel on võimatu esitada oma põlvnemise kohta täielikku dokumentaalset tõestust, näiteks kui kodanikeregistri arhiiv on hävinenud. Elukoha dokumentaalne tõestamine võib olla võimatu, kui elukohta ei registreeritud. See säte katab ka olukorrad, kus isik saaks tõendeid esitada, kuid temalt oleks põhjendamatu seda nõuda, näiteks siis, kui tõendi esitamine ohustaks tema elu või tervist. Tõendite esitamist raskendavad asjaolud ei ole alati otseselt seotud riigi õigusjärglusega, vaid sündmustega, mis leidis aset enne või peale õigusjärgluse teket, näiteks kui eellasriigi ajal hävitati rahvaregister või kui teatud inimrühmadele selliseid dokumente ei väljastatud. Kõikidel nendel juhtudel piisab õigusjärglase riigi kodakondsusnõude täitmiseks sellest, kui tõend suure tõenäosusega on olemas ja/või sõltumatust tunnistusest.

Artikli 8 **teist lõiku** kohaldatakse ainult olukorras, kui eellasriiki enam ei eksisteeri ja kõik selle riigi kodanikud on seoses riigi kadumisega automaatselt kaotanud ka oma kodakondsuse. Kui õigusjärglane riik ei toeta mitmekordset kodakondsust, võib riik nõuda asjaomaselt isikult tõestust selle kohta, et ta ei ole omandanud teist kodakondsust või et ta on kodakondsuseta isik. Sellist nõuet on sageli võimatu täita, sest see sõltub sellest, kas teised riigid aitavad selliseid tõendeid hankida. Kui on oht, et asjaomane isik võib riigi õigusjärgluse tõttu muutuda kodakondsusetuks, ei tohiks õigusjärglane riik nõuda enne talle kodakondsuse andmist tõestust selle kohta, et tal ei ole teist kodakondsust või et ta on kodakondsuseta isik. See nõue põhineb seisukohal, et kodakondsusetuse vähendamine peaks olema rahvusvahelise üldsuse prioriteet, samas kui mitmekordse kodakondsuse aktepteerimise või selle keelamise üle otsustab iga riik ise. Need sätted ei takista riigil, mis tahab vähendada oma territooriumil mitmekordset kodakondsust, tegemast koostööd teiste riikidega ja vahetamast informatsiooni kodakondsuse omandamise ja kaotamise kohta. Mitmekordset kodakondsust saab vähendada ka teise kodakondsuse mittetunnustamisega, mis sätestati juba 1930. aasta Haagi konventsioonis ja kodakondsuse Euroopa konventsiooni artikli 7 lõikes 1, milles nähakse ette, et kui isik omandab vabatahtlikult muu kodakondsuse, kaotab ta automaatselt varasema kodakondsuse. Riik võib ühtlasi nõuda, et asjaomane isik kinnitaks kirjalikult, et tal ei ole teist kodakondsust ega kavatseda seda taotleda. See võimaldab riigil tühistada talle antud kodakondsuse juhul, kui hiljem selgub, et isik oli selle kohta andnud valeinformatsiooni.

Hea tava näide: Tšehhi Vabariik

Kui endine Tšehhoslovakkia loobus ametlikult eksisteerimast 1. jaanuaril 1993. aastal, võtsid mõlemad õigusjärglased riigid Tšehhi Vabariik ja Slovakkia Vabariik vastu uued kodakondsuse seadused, milles määratleti mõlema riigi esialgne kodanikkond ja kord, millega isik sai omandada kummagi riigi kodakondsust. Kuna mõlemad riigid lähtusid Tšehhoslovakkia kodakondsuse seadusest, mis oli koostatud 1969. aastal, siis ei kajastanud kumbki seadus uut tegelikkust.

Kahe noore riigi kodakondsuse seaduste kohaselt olid enne 1954. aastat sündinud isikud ehk need, kes olid vähemalt 15-aastased ajal, kui Tšehhoslovakkia Sotsialistlik Vabariik sai kahe vabariigi liitriigiks, olid nende riikide kodanikud, kui nad olid sündinud nende riikide territooriumidel (*jus soli*). Peale 1954. aastat sündinud isikuid loeti riikide kodanikeks kas *jus soli* põhimõttel (isikud, kelle ühel vanemal oli Tšehhi kodakondsus ja teisel Slovakkia kodakondsus, omandasid oma kodakondsuse üldjuhul oma sünnikoha järgi) või läbi oma vanemate kodakondsuse (*jus sanguinis*), tingimusel, et mõlemal vanemal oli sama kodakondsus. Selle tulemusena anti paljudele inimestele, kes olid elanud kogu oma elu Tšehhi Vabariigis, Slovakkia kodakondsus ja vastupidi. Suurem osa Tšehhi Vabariigis elavast mustlaste rahvusvähemusest jäid sellesse õiguslikku vaakumisse, kuna enamik neist oli sündinud Slovakkia territooriumil või olid Slovakkias sündinud esisade järeltulijad.

Samas kui Slovakkia uus kodakondsuse seadus andis kõikidele endise Tšehhoslovakkia kodanikele piiramatut õigust saada Slovakkia kodakondsus, kehtestas uus Tšehhi kodakondsuse seadus ranged nõuded Tšehhi kodakondsuse omandamiseks. Tšehhi kodakondsuse omandamiseks:

- pidi isiku registreeritud alaline elukoht olema olnud Tšehhi Vabariigi territooriumil vähemalt kaks aastat enne liitriigi lagunemist;
- tal ei tohtinud olla Slovakkia kodakondsust;
- viimase 5 aasta jooksul ei tohtinud ta olla mõistetud süüdi tahtliku kuriteo eest.

1990ndate keskel pöördusid Tšehhi ja Slovakkia valitsused UNHCR-i poole sooviga aidata neil lahendada tuhandeid kodakondsusetuse juhtumeid, mis tekkisid seaduste vastuolude tõttu. UNHCR viis piirkonnas läbi kaks uurimissiooni ja konsulteeris valitsustega nende kodakondsuse seaduste üle.

1996. aastal aitas UNHCR asutada kodakondsuse nõustamiskeskuse asukohaga Prahas. Keskus pakub juriidilist ja sotsiaalset nõustamist endistele Tšehhoslovakkia kodanikele, kes on kodakondsusetud ehkki neil võib olla pikaajalised ja olulised seosed Tšehhi Vabariigiga. Ühe aasta jooksul nõustas keskus umbes 6000 inimest, sealhulgas peaaegu 900 last, kes olid kasuperedes, rohkem kui 3500 isikut, kes viibisid Tšehhi vanglates ja rohkem kui 2000 inimest, kes ei suutnud määratleda oma kodakondsust.

Järgides UNHCR-i ja Euroopa Nõukogu poolt tehtud ettepanekuid hakkas Tšehhi valitsus lõdvendama oma kodakondsusnõudeid. 1996. aasta aprillis võttis Tšehhi parlament vastu kodakondsuse seaduse muudatuse, mis andis siseministeriumile õiguse loobuda nõudest, et kodakondsuse taotlejatel, kes olid Slovakkia kodanikud ja olid alaliselt elanud Tšehhi Vabariigis ning kellel oli sellise elukoha kohta tõendusmaterjal, ei tohtinud olla kriminaalkorras süüdi mõistetud.

1999. aastal võttis Tšehhi parlament vastu veel ühe muudatuse, millega lubati endise Tšehhoslovakkia kodanikel, kes elasid alaliselt territooriumil, mis muutus Tšehhi Vabariigiks, kuid kellel puudus seaduslik elamis-luba, saada Tšehhi Vabariigi kodanikeks. Muudatuse kohaselt lubati nendel inimestel tõestada oma elukohta töö- ja/või elukohalepingute ja/või tunnistajate abil. Ka nende puhul loobuti nõudest, et neil ei tohtinud olla kriminaalkaristusi. Järk-järgult, läbi UNHCR-i, valitsusväliste organisatsioonide ja Tšehhi ametivõimude ühiste jõupingutustega anti endise Tšehhoslovakkia kodanikele, kes olid peale liitriigi lagunemist elanud alaliselt Tšehhi Vabariigis, piiramatut võimalust omandada Tšehhi Vabariigi kodakondsus.

Diskrimineerimine või kodakondsuse andmisest meelevaldse keeldumise põhjused

Diskrimineerimine

Rassilise diskrimineerimise keeld on üks peamisi takistusi riigi otsusel anda või keelduda andmast kodakondsust. Seda põhimõtet peegeldab nii konventsioon rassilise diskrimineerimise kõikide vormide kaotamise kohta ja paljud muud õigusaktid. Oma 1. oktoobril 2004. aastal vastuvõetud mittekodanike diskrimineerimise keelamise üldjuhistes, leidis ÜRO rassilise diskrimineerimise kaotamise komitee, et "kodakondsuse andmisest keeldumine rassi, nahavärvi, põlvnemise või rahvusliku või etnilise päritolu tõttu rikub riikide kohustust mitte diskrimineerida kodakondsuse omandamise õigust."

Samas ei ole isikud mõnikord suutelised omandama teatud riigi kodakondsust, ehkki neil on selle riigiga tugevad sidemed, mis oleksid teiste isikute puhul piisavad, et anda neile kodakondsus. Diskrimineerimine rassi, nahavärvi, rahvuse, usu, soo, poliitiliste veendumuste või muude tegurite tõttu võib olla kas varjatud või tekkinud tahtmatult seadustega või nende kohaldamisel. Seadus loetakse diskrimineerivaks, kui ta sisaldab eelarvamusi või kui selle kohaldamine põhjustab diskrimineerimist.

Kuidas seda vältida?

- Veenduge, et konstitutsioon ja kodakondsust käsitlevad seadused keelavad mittediskrimineerimise kodakondsuse küsimuses ja kontrollige, et seda põhimõtet haldus- ja kohtuotsuste kaudu ka järgitakse.
- Riigid on kohustatud nii siseriiklikult kui ka koostöös teiste riikidega võtma kõiki asjaomaseid meetmeid tagamaks, et igal lapsel on sündides kodakondsus. Seetõttu on rahvusvahelise õiguse kohaselt võrdne õigus kodakondsusele nii lastel, kes on sündinud abielus vanematel, lastel, kes on sündinud väljaspool abielu kui ka lastel, kelle vanemad on laste sünni ajal kodakondsuseta isikud.
- 1957. aasta konventsioon abielus naiste kodakondsuse kohta ja 1979. aasta naiste diskrimineerimise kõikide vormide kaotamise konventsioon seadsid eesmärgiks anda naistele meestega võrdsed õigused kodakondsuse oman-

damisel, muutmisel või säilitamisel. Nendes konventsioonides toodud põhimõtete kohaselt ei tohiks abikaasa kodakondsuse tõttu automaatselt muuta naise kodakondsust, jätta ta kodakondsusetuks ega sundida teda võtma abikaasa kodakondsust.

Kodakondsuse äravõtmine ja andmisest keeldumine

Inimõiguste ülddeklaratsioon sätestab, et kellelki ei saa tema kodakondsust meelevaldselt ära võtta. 1961. aasta konventsiooniga ja 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsiooniga piiratakse rangelt riikide võimalusi algatada kodakondsuse äravõtmine. Iga sellise juhtumiga peavad kaasnema täielikud menetlusgarantiid ja selle tulemuseks ei tohiks olla kodakondsusetus.

Kodakondsusest ilmajätmine on olukord, kus riik võtab isikult ära tema kodakondsuse, tavaliselt riigipoolse diskrimineerimise tulemusena. Sellele järgneb tavaliselt isiku väljasaatmine riigist.

Kuidas seda vältida?

- Rahvusvahelise õiguse põhimõte ütleb, et mitte kellelki ei tohi kodakondsust ära võtta, kui selle tulemuseks on kodakondsusetus.
- 1961. aasta konventsioon kodakondsusetuse vähendamise kohta toob ära erandid sellele põhimõttele:
 - kodakondsus on omandatud valeandmete esitamise või pettuse teel;
 - kodakondsuse kaotamine seoses elamisega võõrriigis (vt eespool);
 - isik on oma tegevusega rikkunud oma lojaalsuskohustust riigi suhtes, kas eirates osalisriigi selgesõnalist keeldu või käitudes viisil, mis tõsiselt kahjustab riigi huve (ainult juhul kui need olid konventsiooni allakirjutamise ajal seaduses näidatud);
 - isik on andnud vande või teinud ametlik avalduse ustavuse kohta teisele riigile või keeldunud ustavusest osalisriigile (ainult juhul kui need olid konventsiooni allakirjutamise ajal seaduses näidatud);

1961. aasta konventsiooni osalisriik võib säilitada õiguse võtta ülaltoodud põhjustel isikult ära tema kodakondsus ainult juhul, kui osalisriik konventsiooni allakirjutamise, ratifitseerimise või sellega ühinemise ajal deklareerib nimetatud õiguse säilitamise ja kui see vastab seadusele ja sellega kaasnevad täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada õiglaselt ära kuulatud. Osalisriik ei või rassilistel, rahvuslikel, usulistel ega poliitilistel põhjustel võtta kodakondsust üheltki isikult ega isikute rühmalt.

- 1997. aasta kodakondsuse Euroopa konventsioon piirab veelgi riikide võimalust jätta isik ilma oma kodakondsusest, kui selle tulemuseks on kodakondsusetus. Nimetatud konventsiooni kohaselt võidakse kodakondsus ära võtta ainult juhul, kui kodakondsus omandati pettuse või valeinformatsiooni abil. Samas, kui kodakondsusest ilmajätmise tulemuseks ei ole kodakondsuse-

tus, võib riik jätta kodaniku ilma oma kodakondsusest järgmistel juhtudel:

- muu kodakondsuse vabatahtlik omandamine;
- vabatahtlik teenistus välisriigi relvajõududes;
- tegu, mis kahjustab olulisel määral osalisriigi elulisi huve;
- püsiva sideme puudumine osalisriigi ja tema alaliselt välisriigis elava kodaniku vahel;
- olukord, kus nõuded, mille alusel laps sai vastavalt siseriiklikule õigusele automaatselt kodakondsuse, ei ole enam täidetud (kohaldatakse ainult alaealise lapse puhul); või
- lapsendamise korral, kui lapsel on või ta saab välisriigi kodanikest lapsendajate kodakondsuse(d).

1961. aasta ÜRO kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni põhisätted

Kodakondsuse andmine (artiklid 1, 2, 3 ja 4)

Kodakondsus antakse isikule, kes oleks midu kodakondsusetu ja kellel on antud riigiga sünni- või põlvnemisjärgne toimiv side.

Kodakondsus antakse:

- selle riigi territooriumil sündinud isikule sünnijärgselt seaduse alusel või
- seaduse alusel teatud vanusest isikule, kes on sündinud antud riigi territooriumil tingimustel, mis on ette nähtud siseriiklikus õiguses;
- taotluse esitamisel antud riigi territooriumil sündinud isikule (taotluse suhtes võidakse kehtestada ühe või mitut järgmist tingimust: määratud ajavahemik, mille jooksul saab taotluse esitada, määratud elukoha tingimust; asjaomast isikut ei ole määratud põhjustel kriminaalkorras süüdi ja/või asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu);
- sünnijärgselt selle riigi territooriumil registreeritud abielust sündinud lapsele, kelle emal on selle riigi kodakondsus;
- põlvnemisjärgselt isikule, kes ei saa omandada selle osalisriigi kodakondsust, mille territooriumil ta sündis, sest ta on ületanud taotluse esitamise vanuse või ta pole täitnud nõutavaid elukoha tingimusi (taotluse suhtes võidakse kehtestada üks või mitut järgmist tingimust: taotluse esitamise ajavahemik, elukoht ja/või asjaolu, et asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu);
- leidlastele, kes leitakse liikmesriigi territooriumil;
- sünnijärgselt seaduse alusel mujal sündinud isikule, kui ühel lapsevanemal oli sünni ajal osalisriigi kodakondsus;

- Siseriiklikus õiguses ettenähtud taotluse esitamisega isikule, kes sündis mujal, kui ühel lapsevanemal oli sünni ajal osalisriigi kodakondsus (taotluse suhtes võidakse kehtestada üks või mitut järgmist tingimust: taotluse esitamise ajavahemik, spetsiifilised elukohanõuded, isikut ei ole süüdi mõistetud kuriteos siseriikliku julgaoleku vastu ja/või nõue, et asjaomane isik on alati olnud kodakondsusetu).

Kodakondsuse kaotamine või sellest loobumine (artiklid 5, 6, ja 7)

Kodakondsuse kaotamise või sellest loobumise korral peaks olema nõutav teise kodakondsuse omamine või omandamine. Erandiks võivad olla naturaliseerunud isikud, kes vaatamata nende teavitamisele formaalsustest ja ajalistest piirangutest, elavad välismaal teatud arv aastaid ja ei väljenda huvi kodakondsuse säilitamise vastu. Antud juhul on naturaliseerunud isik inimene, kes on saanud kodakondsuse selle taotlemise tulemusena asjaomaselt osalisriigilt ja see osalisriik oleks võinud taotluse tagasi lükata. Kodakondsuse kaotamine võib toimuda ainult vastavalt seadusele ja sellega peavad kaasnema täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada kohtu või muu sõltumatu organi ees õiglaselt ära kuulatud.

Kodakondsuse äravõtmise kohta (artiklid 8 ja 9)

Üheltki isikult ei tohi ära võtta kodakondsust, kui see muudaks ta kodakondsetuks, välja arvatud kui:

- kodakondsus on omandatud valeandmete esitamise või pettuse teel;
- isik on oma tegevusega rikkunud oma lojaalsuskohustust riigi suhtes, kas eirates osalisriigi selgesõnalist keeldu või käitudes viisil, mis tõsiselt kahjustab riigi huve;
- isik on andnud vande või teinud ametlik avalduse ustavuse kohta teisele riigile või andnud kindlaid tõendeid oma otsuse kohta keelduda ustavusest osalisriigile;
- naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud isik on kaotanud toimiva sideme osalisriigiga ja vaatamata enda teavitamisele ei väljenda oma kavatsust see kodakondsus säilitada.

Osalisriik võib säilitada õiguse võtta isikult ära tema kodakondsuse ülaltoodud põhjustel ainult juhul, kui osalisriik konventsiooni allakirjutamise, ratifitseerimise või sellega ühinemise ajal deklareerib nimetatud õiguse säilitamise ja kui see vastab seadusele ja sellega kaasnevad täielikud menetlusgarantiid, nagu näiteks õigus saada õiglaselt ära kuulatud. Osalisriik ei või üheltki isikult ega isikute rühmalt ära võtta kodakondsust rassilistel, rahvuslikel, usulistel ega poliitilistel põhjustel.

Territooriumi üleandmise kohta (artikkel 10)

Lepingutega tagatakse, et kodakondsusetus ei oleks territooriumi üleandmise tulemus. Kui sellised sätted puuduvad, siis asjaomane osalisriik või asjaomased osalisriigid annavad oma kodakondsuse isikutele, kes midu territooriumi üleandmise või omandamise tulemusena muutuksid kodakondsusetuks.

Rahvusvahelise organi kohta (artikkel 11)

Konventsioonis kutsutakse üles looma ÜRO juurde organ, kelle poole konventsiooni kohaldamist taotlev isik võib pöörduda nõude läbivaatamiseks ja abi saamiseks seoses nõude esitamisega pädevatele asutustele. Peaassamblee on palunud seda ülesannet täita UNHCR-il.

Vaidluste lahendamise kohta (artikkel 14)

Konventsiooni tõlgendamisest või kohaldamisest tulenev vaidlus, mida osalisriigid ei suuda lahendada muul viisil, esitatakse ühe vaidlusosalise nõudmisel lahendamiseks Rahvusvahelisele Kohtule.

Lõppakt

Lõppaktis soovitatakse, et võimaldamaks *de facto* kodakondsuseta isikutel omandada kodakondsus, tuleks neid võimaluse korral kohelda nagu *de jure* kodakondsuseta isikuid.

UNHCR-i roll

UNHCR on tegeleenud kodakondsusetuse ja kodakondsuseta isikute küsimusega alates oma tegevuse algusest 1950. aastal. Ametile on antud ÜRO mandaat pagulaste kaitsmiseks ja nende probleemidele lahenduste leidmiseks. Paljud pagulased, keda amet on aastate jooksul abistanud, on ühtlasi olnud kodakondsuseta. Viimase paarikümne aastaga on leitud, et valitseb suur sarnasus riigi kaitse kaotamise või sellest keeldumise ja kodakondsuse kaotamise või sellest keeldumise vahel. Praeguseks on kõikjal saadud aru, et kodakondsusega kaasnevate õiguste tegelik kasutamine ja tagamine aitavad vältida inimeste sunnitud või sunniviisilist ümberasumist.

Kuidas hakkas UNHCR tegelema kodakondsusetuse küsimusega?

Nii nagu on aastatega kasvanud UNHCR ise, on kasvanud ka tema roll kodakondsusetuse vähendamisel ja kodakondsuseta isikute abistamisel. UNHCR-i mandaat kodakondsusetuse alase tegevuse elluviimiseks põhineb rahvusvahelisel kokkuleppel, ÜRO Peaassamblee resolutsioonidel ja UNHCR-i enda nõuandva organi ehk täitevkomitee (ExCom) soovitusel. Täitevkomitee liikmed valib ÜRO Majandus- ja Sotsiaalkomitee selle põhjal, mil määral riik on näidanud üles huvi leida pagulaste probleemidele toimivaid lahendusi. 31. augusti 2009. aasta seisuga kuulusid täitevkomiteesse 78 riigi esindajad.

Samas kui 1954. kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni sätteid ei näinud ette järelevalveorgani loomist konventsiooni nõuetekohaseks kohaldamiseks, kutsuti 1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni artiklis 11 üles looma "organit, kelle poole konventsiooni kohaldamist taotlev isik võib pöörduda nõude läbivaatamiseks ja abi saamiseks seoses nõude esitamisega pädevatele asutustele."

Kui konventsioon 1975. aastal jõustus, palus ÜRO Peaassamblee seda rolli täita UNHCR-il. Organisatsiooni ülesandeid täpsustati hilisemates resolutsioonides.

1995. aastal võttis UNHCR-i täitevkomitee vastu Resolutsiooni nr. 78 kodakondsusetuse tõkestamise ja vähendamise ning kodakondsuseta isikute kaitse kohta. Oma otsuses kutsus täitevkomitee "UNHCR-i üles jätkama oma tegevust kodakondsuseta isikute nimel" ja nõudis, et "UNHCR kutsuks aktiivselt riike üles ühinema 1954. aasta konventsiooniga kodakondsuseta isikute seisundi kohta ja 1961. aasta konventsiooniga kodakondsusetuse vähendamise kohta." Ühtlasi palus täitevkomitee UNHCR-i kodakondsusetuse tõkestamiseks ja vähendamiseks "levitada aktiivselt teavet ja koolitada töötajaid ja valitsusametnikke ning tõhustada koostööd asjast huvitatud organisatsioonidega."

1996. aastal võttis **ÜRO Peaassamblee** vastu resolutsiooni A/RES/50/152, milles kutsuti ülemvolinikku üles jätkama tegutsemist kodakondsuseta isikute nimel ning julgustati riike ühinema 1954. aasta ja 1961. aasta konventsioonidega ja neid ratifitseerima.

Selles resolutsioonis paluti UNHCR-il ka "osutada vajaminevat tehnilist abi ja nõustamisteenuseid kodakondsust käsitleva seadusandluse ettevalmistamist ja kohaldamist asjast huvitatud riikides."

Samas resolutsioonis kutsus Peaassamblee riike üles "võtma kodakondsusetuse vähendamiseks vastu kodakondsust käsitlevaid seadusi, mis oleksid kooskõlas rahvusvahelise õiguse põhimõtetega, eriti meelevaldse kodakondsusetuse äravõtmise takistamisel ja kaotades seadustest sätteid, mis lubavad ära võtta kodakondsust ilma, et isikul oleks enne teine kodakondsus või ta selle endale võtaks, samas tunnustades riigi õigust võtta vastu seadusi, mis reguleerivad kodakondsuse andmist, äravõtmist ja kaotamist."

Kodakondsusetust loeti üheks ümberasumise ja pagulaste tekke peapõhjuseks ka dokumendis *Agenda for Protection*, mille UNHCR-i täitevkomitee kiitis heaks oma otsusega nr. 92 ja mida ÜRO Peaassamblee 2002. aastal tervitas. See dokument võtab kokku UNHCR-i rahvusvahelise kaitsealase nõustamise ning toob ära üld- ja konkreetsed eesmärgid ja pagulaste rahvusvahelisele kaitsele suunatud tegevuste loetelu. See on riikide, valitsusvaheliste ja -väliste organisatsioonide ning pagulaste murede ja ettepanekute läbilõige ja ühtlasi juhis konkreetsete meetmete rakendamiseks. Kodakondsusetuse küsimuste arutamist nähakse kui võimalust aidata vältida sunnitud ümberasumist ja tagada, et kodakondsuse saamise õigust kasutatakse.

Tundes muret väga paljude kodakondsusetu isikute pärast, kelle asja lahendamine on jäänud paljudeks aastateks venima, kutsus täitevkomitee 2004. aastal UNHCR-i üles olema aktiivsem ja aitama koostöös asjaomaste riikidega leida nendele olukordadele lahendusi. Ühtlasi rõhutati, et UNHCR peab jätkama tehnilise ja praktilise ekspertabi andmist osalisriikidele.

2005. aastal vastuvõetud inimõiguste ja kodakondsusest meelevaldse ilmajätmise resolutsioonis (E/CN.4/2005/L.58) julgustas ÜRO inimõiguste komitee UNHCR-i ka edaspidi koguma selle nähtuse kohta teavet ja käsitlema kodakondsusest ilmajätmise probleemi nii oma aruannetes kui ka praktilises tegevuses kohapeal.

Mida teeb UNHCR kodakondsusetuse vähendamiseks?

UNHCR aitab valitsustel valmistada ette ja kohaldada siseriiklikke õigusakte ning koolitab valitsusametnikke. Aastatel 2003-2005 tegi UNHCR koostööd rohkem kui 40 riigiga, aidates neil kohaldada uusi ja üle vaadata olemasolevaid siseriiklikke õigusakte. Riikidele, kus suur osa rahvastikust on kas kodakondsusetu või määratlemata kodakondsusega, pakub UNHCR kodakondsusalaste õigusaktide analüüsi.

Koostöös parlamentidega on UNHCR-i teinud eesmärgiks veenduda, et kodakondsust käsitlevad õigusaktid ei põhjusta ümberasumist ega sisalda sätteid, mis võivad põhjustada kodakondsusetust (UNHCR-i büroode loetelu on toodud lisas 4.)

Kooskõlas dokumendiga *Agenda for Protection*, viis UNHCR läbi esimese ülemaailmse uuringu meetmete kohta, mida ÜRO liikmesriigid olid võtnud kodakondsusetuse vähendamiseks ja kodakondsusetu isikute kaitsmiseks. Uuringus leiti, et kodakondsusetust võib leida kõikides maailma piirkondades ja et nii siseriiklikus kui ka rahvusvahelises õiguses ja poliitikas on tõsiseid puudujääke. 74 riigi poolt antud vastuste analüüsi tulemusena töötas UNHCR välja põhjalike ettepanekute paketi.

UNHCR on toetanud kodakondsuskampaaniaid, milles riigid on võimaldanud kodakondsuseta isikutel kauaaegsete alaliste elanikena omandada selle riigi kodakondsus.

Samuti aitab UNHCR kodakondsuseta isikuid otseselt, rääkides läbi asjaomaste riikidega, püüdes leida kodakondsuseta isikute või rühmade jaoks lahendusi. Organisatsioon kutsub riike üles selgitama välja asjaomaste isikute juriidiline seisund ja edendab isiku või isikute rühma ja riigi seadusliku seose tunnustamist juhtudel, kus asjaomane isik või isikud oleksid muidu kodakondsuseta.

Seni, kuni nende kodakondsuse seisundi küsimust lahendatakse, on kodakondsuseta isikutel õigus kasutada oma elukohariigis minimaalseid õigusi. UNHCR kutsub üles kohaldama 1954. aasta kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni, kuna see näeb kodakondsuseta isikutele ette minimaalsed õigused ja kohustused ning aitab riikidel vastavalt vajadusele ja võimalustele kohaldada kodakondsuseta isikutele mõeldud kaitse- ja abiprogramme.

Millised teised organisatsioonid aitavad UNHCR-il lahendada kodakondsuseta isikute probleeme?

Põhilised **ÜRO agentuurid**, mis üheskoos UNHCR-iga püüavad lahendada kodakondsusetuse küsimusi, on ÜRO Inimõiguste Ülemkomissari Amet, ÜRO Lastefond UNICEF ja ÜRO Naiste Arengufond UNIFEM. Olukordades, kus on tegemist pikaleveninud kodakondsusetusega teeb UNHCR mõnikord koostööd Rahvusvahelise Tööorganisatsiooniga ILO, ÜRO Arengufondiga UNDP ja Maailma Toiduprogrammiga WFP, viies ühiselt ellu eluaseme-, haridus- või sissetuleku tagamisele suunatud programme, et aidata tõrjutud kogukondadel ühiskonda lõimuda.

Lisaks eespool mainitud ÜRO organisatsioonidele teeb UNHCR tihedat koostööd asjaomaste ÜRO lepete alusel kodakondsuse valdkonnas loodud organitega, nagu näiteks Inimõiguste Komitee, Lapse Õiguste Komitee, Rassilise Diskrimineerimine Likvideerimise Komitee ja Naiste Diskrimineerimise Likvideerimise Komitee.

UNHCR teeb koostööd selliste regionaalsete organitega, nagu Euroopa Nõukogu, Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsioon (OSCE), Ameerika Riikide Organisatsioon, Aafrika Liit, Araabia Riikide Liiga ja Islami Konverentsi Organisatsioon. UNHCR osaleb Euroopa Nõukogu kodakondsuskomitee töös, mis on muuhulgas töötanud välja kodakondsuse Euroopa konventsiooni ja riigi õigusjärglusega seotud kodakondsusetuse vältimise konventsiooni.

UNHCR-i aktiivsed koostööpartnerid on ka **valitsusvälised organisatsioonid**, mis tegutsevad kohapeal, tutvustavad UNHCR-i programme ja aitavad arendada edasi UNHCR-i tegevust. 2007. aastal sõlmis UNHCR rahvusvaheliste valitsusväliste organisatsioonidega 629 lepingut ja rahvuslike valitsusväliste organisatsioonidega 467 lepingut. UNHCR teeb tihedat koostööd **Parlamentidevahelise Liiduga** (IPU) eesmärgiga tõsta parlamendiliikmete teadlikkust kodakondsusetust käsitlevatest rahvusvahelistest õigusaktidest ja pöörata nende tähelepanu soovitude ja parima tava varamule, mille abil saab kodakondsusetust tõkestada.

Organisatsioon kutsub parlamendiliikmeid üles võtma vastu selliseid siseriiklikke õigusakte, mis aitavad kaotada kodakondsusetust, näevad ette kodakondsuse andmist

neile, kes on sellest ilma jäetud, ja tagavad, et topelt- või mitmekordset kodakondsust käsitlevad kokkulepped ei põhjusta tahtmatult kodakondsusetust.

Hea tava näide: Sri Lanka

Suurem osa töölistest, kes toodavad Sri Lanka kuulsat teed, on pärit Indiast. Need töölised, kelle ametlik nimetus on India uus-tamilid, kuid tavakeeles mägismaa-tamilid, on inimeste järeltulijad, keda Briti valitsus tõi aastatel 1815-1948 talle kuuluvale Tseilonile Indiast. Alates Sri Lanka iseseisvumisest 1948. aastal kuni 1984. aastani määrasid nende tööliste õigusliku seisundi erinevad India ja Sri Lanka lepingud. Mõned mägismaa-tamilid said ühe või teise riigi kodakondsuse seaduse või kahepoolsete kokkulepete alusel. Sellest hoolimata ei olnud paljudel neist kodakondsust ega põhiõigusi ning mõnedel ei olnud isegi õigust taotleda Sri Lanka või India kodakondsust. 1982. aastal teavitas India valitsus Sri Lanka valitsust sellest, et India taganeb varasematest mägismaa-tamilid käsitlevatest kokkulepetest, kuna nende kokkulepete rakendusperiood oli läbi. Praktikas tähendas see seda, et ükski mägismaa-tamil, kellel ei olnud kodakondsust, ei saanud seda enam taotleda.

Tseiloni Tööliste Kongress, mis oli ühtlasi ametiühing ja poliitiline partei, võitles aastaid lobitööd mägismaa-tamilite õiguste eest. Selle tulemuseks koostas Sri Lanka parlament India päritolu isikutele kodakondsuse andmise seaduse eelnõu, mis võeti 2003. aasta oktoobris ühehäälselt vastu. Seadusega antakse automaatselt kodakondsus igale India päritolu isikule, kes:

- on elanud Sri Lankas alaliselt alates 30. oktoobrist 1964. aastal või
- kes elab Sri Lankas ja kelle vanem on elanud Sri Lankas alaliselt alates 30. oktoobrist 1964. aastal.

Peale seaduse vastuvõtmist hakkasid UNHCR-i büroo ja Tseiloni Tööliste Kongress levitama informatsiooni uue seaduse kohta. Tamili-, inglise- ja singali keelne meedia avaldas ajalehtedes artikleid ja tutvustas raadios ja televisioonis uut seadust ja seda, kuidas inimesed saavad kodakondsust taotleda.

Siseministri ja immigratsiooniosakonna kontrolleri poolt väljatöötatud haldusmenetluse kord oli lihtne, konkreetne ja õiglane. Kodakondsusetuta isikute jaoks töötati välja kaks erinevat menetlust:

- *de facto* kodakondsuseta isikud, kellel olid üldjuhul India pass, mis oli kaotanud kehtivuse peale India 1982. aasta deklaratsiooni, pidid väljendama oma kavatust omandada vabatahtlikult Sri Lanka kodakondsus. Seda tegi tavaliselt perekonnapea ja seda kinnitust sisaldavale dokumendile kirjutasiid alla ka immigratsioonivõimud. Peale kinnituse heakskiitmist anti perekonnapea kõikidele leibkonnaliikmetele kodakondsus;
- *de jure* kodakondsuseta isikud ei pidanud esitama kirjalikku kinnitust, ehkki neid kutsuti üles kirjutama alla erilisele tunnistusele, mis, kui

sellele olid alla kirjutanud ka valitsuse ametnikud, tegi nende jaoks lihtsamaks saada isikut tõendavaid dokumente.

Mõlemad menetlusviisid olid tasuta ja kodakondsuse taotlemise aeg ei olnud piiratud. 2003. aasta detsembris korraldasid UNHCR ja Tseiloni Töölise Kongress ühepäevase koolitusseminari rohkem kui 500 vabatahtliku jaoks, kes asusid tööle 50 mobiilses registreerimiskeskuses, mis asusid üle kogu teekorjanduste piirkonna ja kus kodakondsuseta isikud said taotleda kodakondsust. Vabatahtlikud said teadmisi kodakondsuse- tuse põhifaktide, alates 1948. aastast vastu võetud seaduste ning uue seaduse ja selle kohaldamiskriteeriumite kohta.

2003. aasta detsembris said kõik need isikud kümne päeva jooksul esitada registreerimiskeskuste personalile kodakondsustaotlusi. Kampaaniat rahastanud UNHCR jälgis protsessi veendumaks, et taotlejatel oli otsuse tegemiseks vajalik informatsioon ja et nad tegid seda vabatahtlikult.

Sama kuu lõpuks olid umbes 190 000 perekonnapead omandanud Sri Lanka kodakondsuse. Nendest oli umbes 80 tuhandel olnud enne India passid ja ülejäänud olid olnud *de jure* kodakondsuseta isikud.

2004. aasta juulis ja augustis korraldati teine väiksem kampaania riigi kirdeosas. Selle raames taotlesid ja said kodakondsuse rohkem kui 2000 kodakondsuseta isikut. Peale seda on väike arv mägismaa-tamileid edukalt taotlenud kodakondsust kas kohaliku valitsusasutuse kaudu või riigi pealinnas Colombos asuva avaliku julgeoleku, seaduse ja korra ministee- riumi kaudu.

Kes rahastab UNHCR-i tegevust?

UNHCR on üks vähestest ÜRO agentuuridest, mis sõltub oma tegevuse rahastamisel peaaegu täielikult vabatahtlikest annetustest. Ainult 2% UNHCR-i aastaelarvest tuleb eraldistest ÜRO eelarvesse ja ülejäänud annavad valitsused, üksikisikud ja erasektor.

2008. aasta lõpus tegeles UNHCR rohkem kui 34 miljoni inimese olukorra parandamisega ja tema eelarve oli 1,5 miljardit dollarit.

75% UNHCR-i 2008. aasta eelarvest moodustas kümne riigi poolt antud doonorabi. Lisaks sellele sai ta 50 miljoni dollari eest annetusi erasektorist, põhiliselt Euroopast, Austraaliast, Jaapanist ja Ameerika Ühendriikidest.

Valitsusvälised organisatsioonid annavad oma panuse UNHCR-i eelarvesse sellega, et nad tutvustavad oma tegevuse käigus ka UNHCR-i, tema eesmärgi ja programme. Tänu ühistele jõupingutustele teavitada avalikkust paremini läbi raadio, televisiooni, ajakirjanduse ja teiste meediakanalite on viimastel aastatel kasvanud ka erasektorist ja valitsusvälistelt organisatsioonidelt saadavad annetused.

V peatükk

Kuidas parlamendiliikmed saavad aidata?

Parlamendiliikmena on teil suurepärane võimalus anda oma panus kodakondsusetuse vähendamisse ning veenduda, et kodakondsuseta isikutele on tagatud nende õigused ja et täidetakse nende suhtes rahvusvahelises õiguses võetud kohustusi.

Selleks saate analüüsida siseriiklikke õigusakte ja kontrollida, kas need täidavad rahvusvahelisi nõudeid, kutsuda valitsust üles ühinema 1954. aasta ja 1961. aasta kodakondsuseta isikute konventsioonidega ning rõhutada vajadust vähendada või kaotada kodakondsusetust ja lahendada selle valdkonna sõlmküsimusi.

Mida peaks kodakondsusalase siseriikliku õiguse analüüsimisel silmas pidama?

Siseriikliku õigusraamistiku uurimiseks analüüsige rahvusvahelisi või regionaalseid leppeid, millega teie riik on ühinenud, ning leppeid, konventsioone ja deklaratsioone, milles riik viitab siseriiklikule õigusele.

Kuna riigid on viinud kodakondsust käsitlevaid sätteid paljudesse erinevatesse õigusaktidesse, siis peab selline analüüs hõlmama ka põhiseadust, kodakondsuse seadust, haldusakte ja kõiki siseriikliku õiguse allikaid, mis aitavad lahti mõtestada siseriikliku õigust ja õiguse tõlgendamist. Kui teie riik on õigusjärglane, siis analüüsige seda reguleerivaid kahe- või mitmepoolseid kokkuleppeid. Siseriikliku õiguse analüüsimisel kontrollige, kas riik on kehtestanud kontrollimehhanismi, millega välditakse kodakondsusetust kodakondsuse andmisest keeldumise, kodakondsusest loobumise ja selle kaotamise kaudu.

Siseriikliku õigusraamistiku analüüsimisel leidke vastused järgmistele küsimustele:

Kodakondsuse OMANDAMINE:

- Kas laps saab omandada oma ema kodakondsuse ka siis, kui isal ei ole kodakondsust või on tegemist üksikemaga?
- Milliseid nõudeid esitatakse sünni registreerimisele? Kas neid nõudeid täidetakse ka praktiliselt? Kas riigi kodakondsuseadus näeb ette kodakondsuse andmise lapsele, kes on sündinud tema territooriumil ja kes jääks muidu ilma kodakondsuseta?
- Kas kodakondsusküsimuste lahendamisel on tagatud mittediskrimineerimine?
- Kui riik on tekkinud õigusjärgluse tulemusena, siis kas eellasriigi kodanikule kodakondsuse andmise otsustamisel võetakse arvesse püsivat ja olulist sidet asjaomase isiku ja riigi vahel ning tema alalist elukohta õigusjärgluse ülemineku ajal, soove ja territoriaalset päritolu?

Kodakondsuse KAOTAMINE:

- Kas on tagatud, et sätted, millega reguleeritakse perekonnaseisu või muu ühiskondliku staatuse muutust, ei põhjusta kodakondsusetust?
- Kuidas toimub kodakondsuse kaotamine? Kas on tagatud kodakondsusetuse vältimine?
- Kas kodakondsusest loobumise eeltingimuseks on teise kodakondsuse omandamine või samaväärne kinnitus?
- Kuidas on tagatud kodakondsuse säilimine, kui isik taotleb võõrriigi kodakondsust naturalisatsiooni korras ja tal ei ole mingit kinnitust, et talle antakse mingi muu kodakondsus?
- Kui seadusega on sätestatud kodakondsuse äravõtmine, siis kas selles on selgelt ära näidatud kodakondsuse äravõtmise alused? Kas on ette nähtud menetlustagatise?

Kodakondsuse TAASTAMINE:

- Kas seaduslikult ja alaliselt riigi territooriumil elavad endised kodanikud saavad taastada oma kodakondsust?
- Kas isik, kellel on varem olnud riigi kodakondsus ja kes on selle kaotanud kas perekonnaseisu või muu staatuse muutuse tõttu, saab taastada oma kodakondsuse? Kui jah, siis kas taastamine toimub automaatselt või peab isik taotlema seda ajal, kui ta on kodakondsuseta isik? Kas on tagatud menetlusõigus?

Kodakondsuse omandamine NATURALISATSIOONI korras

- Kui välismaalane taotleb kodakondsust naturalisatsiooni korras, siis kas ta peab esitama eelmisest kodakondsusest loobumist tõendava dokumendi või piisab uue kodakondsuse omandamiseks kinnitusest, et ta vabastatakse eelmisest kodakondsusest?
- Kas naturalisatsiooni kord ja nõuded on selgelt määratletud?
- Kas on haldustavasid, mis võivad põhjustada kodakondsusetust (nt. taotluse pikk menetlusaeg, kõrged riigilõivumäärad, ebareaalsed nõuded dokumentidele ja/või ebareaalselt lühikesed tähtajad)?

Miks peaksid riigid ühinema 1954. aasta ja 1961. aasta kodakondsusetuse konventsioonidega?

Siseriiklikul tasandil ühinemine nende kahe konventsiooniga:

- tõhustab inimõiguste kaitset ja tõstab inimeste väärikust;
- näitab püsiva ja olulise sideme olemasolu üksikisikute ja riigi vahel;
- tõstab kodakondsusetute isikute kindlustunnet ja õiguslikku identiteeti;
- võimaldab isikutel saada riigi kaitset nii oma õiguste kui ka kohustuste suhtes;
- tugevdab rahvuslikku solidaarsust ja stabiilsust.

Rahvusvahelisel tasandil ühinemine nende kahe konventsiooniga:

- näitab valmisolekut teha koostööd rahvusvahelise üldsusega kodakondsusetuse vähendamisel ja kaotamisel;
- tugevdab üksikisikute või massilise väljasaatmise rahvusvahelist keeldu;
- parandab rahvusvahelisi suhteid ja stabiilsust;
- demonstreerib pühendumist inimõigustele ja humanitaarsetele normidele;
- aitab takistada ümberasumist selle põhjuste vastu võitlemisega;
- aitab arendada kodakondsuse omandamist ja säilitamist käsitlevat rahvusvahelist õigust;
- aitab UNHCR-il saada rahvusvahelist toetust konventsioonides toodud põhimõtete elluviimiseks;
- aitab lahendada kodakondsusega seotud vaidlusi.

Kuidas saab riik konventsioonidega ühineda?

Riigid võivad ühineda 1954. ja/või 1961. aasta konventsiooniga ükskõik mis ajal, andes ühinemiskirja ÜRO peasekretärile hoiule. Ühinemiskirjale peab alla kirjutama kas riigipea, peaminister või välisminister ja see tuleb edastada läbi riigi esindaja ÜRO peakorterisse New Yorgis (ühinemiskirjade näidised on toodud Lisas 3.)

Kas riik võib konventsioonide suhtes teha reservatsioone?

Arvestades, et asjaomases riigis võib konventsiooniga ühinemise või selle ratifitseerimise ajal esineda erilisi tingimusi, lubab konventsioon osalisriikidel teha reservatsioone mõnedele konventsiooni sätetele, välja arvatud nendele, mida esialgsed osalisriigid loevad põhimõttelisteks säteteks.

1954. aasta konventsioonis kodakondsuseta isikute seisundist on lubatud teha reservatsioone, v.a. artiklite 1 (määratlus/mittekohaldamisklauslid), 3 (mittediskrimineerimine), 4 (usuvabadus), 16 (1) (õigus pöörduda kohtusse), ja 33 kuni 42 (lõppklauslid) suhtes.

1961. aasta kodakondsusetuse vähendamise konventsioonis on reservatsioone lubatud teha ainult artiklite 11 (organ), 14 (vaidluste esitamine Rahvusvahelisele Kohtule) või 15 (territooriumid, mille eest osalisriik vastutab) suhtes.

Iga konventsiooni puhul on lubatud teha piiratud arv reservatsioone.

Kuidas saavad parlamendiliikmed kaasa aidata konventsioonide tõhusale kohaldamisele?

Mõlema konventsiooni sätete tõhus kohaldamine toimub siseriikliku õigusakti või selle muutmise kaudu. UNHCR-il on vajalikud ekspertteadmised, et aidata riikidel tagada, et nende õigusaktid ja -meetmed on kooskõlas oma rahvusvaheliste kohustustega.

Kuidas saavad parlamendiliikmed praktiliselt veenda oma valitsust konventsiooniga ühinema?

- Selgitage välja, kas teie riik on ühinenud mõlema konventsiooniga või ühega neist. Kui teie riik ei ole seda veel teinud, siis võite näiteks esitada valitsusele selle kohta kirjalik või suuline arupärimine või teha ametlik ettepanek.
- Kui valitsus on juba esitanud parlamendile eelnõu konventsiooniga ühinemiseks või selle ratifitseerimiseks, siis osalege arutelus ja hääletage ühinemise poolt. Kui valitsus ei ole sellist eelnõu esitanud, siis küsige parlamendiliikmena valitsuselt selle kohta selgitust ja kutsuge valitsust viivitamatult üles alustama ühinemis- või ratifitseerimisprotsessi.
- Kui valitsus on ühele või mõlemale konventsioonile alla kirjutanud, kuid viivitab ratifitseerimisega, siis nõudke selgitust sellise viivituse põhjustest ja kutsuge valitsust üles protsessi kiirendama. Kasutage oma seadusandlikku õigust ja esitage antud küsimuses eelnõu.
- Kui valitsus ei soovi konventsiooni ratifitseerida või sellega ühineda, siis üritage selgitada välja selle põhjus. Vajaduse korral proovige vähendada kahtlusi ja mittemõistmist ning kasutage oma poliitilisi sidemeid selle protsessi kiirendamiseks. Selgitage oma valijatele, miks on vaja konventsioon ratifitseerida või sellega ühineda.
- Kui teie riik loodi riigi jagunemise või lagunemise tagajärjel, siis ei ole lepped, millega eellasriik oli ühinenud, automaatselt sellisele uuele riigile kohustuslikud. Nad võivad ühineda eellasriigi kohustustega, ühineda uute riikidena või väljendada oma kavatset mitte täita eellasriigi poolt võetud kohustusi.
- Kui konventsioonid on teie riigi poolt ratifitseeritud ja need on jõustunud, veenduge, et siseriiklike õigusaktide eelnõud on kooskõlas konventsioonides toodud sätetega. Kasutage parlamendiliikme volitusi nõudmaks, et valitsus esitaks parlamendile seaduseelnõud või seaduste muutmise eelnõud mõistliku aja jooksul.
- Kui valitsus on saatnud parlamendile ratifitseerimistaotluse eelnõu, milles on sätestatud konventsiooni mõjuulatust piiravad reservatsioonid, vastulaused või koostöölepingud, ja te olete veendunud, et sellised piirangud on põhjendamatud, kutsuge valitsust üles eelistama riigi huvi erakonna või asjaoludest lähtuvatele huvidele.
- Kui te leiate, et valitsuse reservatsioonid, vastulaused või koostöölepingud, mis piiravad konventsiooni mõjuulatust, ei ole enam põhjendatud, siis selgitage parlamendiliikme volituste abil välja valitsuse kavatsused ja rakendage meetmeid nende piirangute tühistamiseks.
- Kui te vajate abi või nõu konventsioonidega ühinemise küsimuses või siseriiklike õigusaktide eelnõude koostamisel kooskõlas konventsioonis toodud põhimõtetega, siis võtke ühendust teie riigis asuva või seda kureeriva UNHCR-i bürooga (UNHCR büroode loetelu on toodud lisas 4).

Kuidas saavad parlamendiliikmed tõsta teadlikkust kodakondsusetuse kohta?

Seadusandjana on parlamendiliikmel suurepärane võimalus igati rõhutada kodakondsusetuse vähendamise või kaotamise vajadust ja veenduda, et kodakondsuseta isikute õigusi kaitstakse. Lisaks nõudmisele tagada seaduseelnõude vastavus rahvusvaheliste normidele, peab parlamendiliige harima ka oma valijaid. Selleks, et toetada parlamendiliikmeid selle ülemaailmse probleemi lahendamisel, peab kodanikuühiskond olema teadlik kodakondsusetusega seotud probleemidest.

Oma valijate teadlikkuse tõstmiseks kodakondsusetuse teemal peaksid parlamendiliikmed käsitlema seda teemat oma kõnedes, rõhutama vajadust reguleerida see küsimus selgelt siseriiklikus õiguses, kirjutama ajalehtedesse arvamuskäsitlusi kodakondsusetuse kaotamise tähtsusest, teha koostööd kodakondsuseta isikuid abistavate valitsusväliste ja teiste ühiskondlike organisatsioonidega ning vajaduse korral kutsuma üles lahendama kiiresti konkreetset kodakondsuseta isiku juhtumit.

Parlamendiliikmed peaksid kaitsma vähemusrahvaste või teiste rühmade õigust saada riigi kodanikkonna liikmeks ja õhutama kogukondadevahelist dialoogi, mis on suunatud kodakondsuseta isikute aktsepteerimisele riigi kodanikena.

Kuidas saavad parlamendiliikmed edendada kodakondsusetuse alast rahvusvahelist koostööd?

Selleks, et vähendada kodakondsusetust kogu maailmas, on vaja teha rahvusvahelist koostööd. Parlamendiliikmed peaksid saavutama, et valitsus osaleb igakülgsetel kõikides rahvusvahelistes algatustes, mille eesmärk on kodakondsusetuse vähendamine või kaotamine, ja aitab kaasa kõikide kodakondsusetuse üksikjuhtumite lahendamisele.

Parlamendiliikmed võiksid kutsuda endale külla kolleegid naaberriikidest ja analüüsida eri riikide seadusi regionaalsest aspektist. Eri maade siseriikliku õiguse ühtlustamine on hea võimalus vähendada kodakondsusetust.

1954.a. kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid

Jõustumine: 6. juunil 1960

Osalisriike kokku (15. oktoobri 2009. aasta seisuga): 65

Osalisriik	Allkiri	Ratifikatsioon (r), ühinemine (a), õigusjärglus (s)
Albaania		23.6.2003 a
Alžeeria		15.7.1964 a
Antigua ja Barbuda		25.10.1988 s
Argentina		1.1.1972 a
Armeenia		18.5.1994 a
Aserbaidžaan		16.8.1996 a
Austraalia		13.12.1973 a
Austria		8.2.2008 a
Barbados		6.3.1972 s
Belgia	28.9.1954	27.5.1960 r
Belize		14.9.2006 a
Boliivia		6.10.1983 a
Bosnia ja Hertsegoviina		1.9.1993 s
Botswana		25.2.1969 s
Brasiilia	28.9.1954	13.8.1996 r
Costa Rica	28.9.1954	2.11.1977 r
Ecuador	28.9.1954	2.2.1970 r
El Salvador	28.9.1954	
Fidži		12.6.1972 s
Filipiinid	22.6.1955	
Guatemala	28.9.1954	28.11.2000 a
Guinea		21.3.1962 a
Hispaania		12.5.1997 a
Holland	28.9.1954	12.4. 1962 r
Honduras	28.9.1954	
Horvaatia		12.10.1992 s
Iirimaa		17.12.1962 a
Israael	1.10. 1954	23.12.1958 r
Itaalia	20.10.1954	3.12.1962 r
Kiribati		29.11.1983 s
Kolumbia	30.12.1954	
Korea Vabariik		22.8. 1962 a
Kreeka		4.11.1975 a
Leedu		7.2.2000 a

1954.a. kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni osalisriigid (järg)

Osalisriik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (a), õigusjärglus (s)
Lesotho		4.11.1974 s
Libeeria		11.9.1964 a
Liechtenstein	28.9.1954	
Liibüa Araabia Džamahirija		16.5.1989 a
Luxembourg	28.10.1955	27.6.1960 r
Läti		5.11.1999 a
Madagaskar*		[20.2.1962 a]
Makedoonia, Endine Jugoslaavia Vabariik		18.1.1994 s
Malawi		7.10.2009 a
Mehhiko		7.6.2000 a
Montenegro		23.10.2006 s
Norra	28.9.1954	19.11.1956 r
Prantsusmaa	12.1.1955	8.3.1960 r
Püha Tool	28.9.1954	
Rootsi	28.9.1954	2.4.1965 r
Rumeenia		27.1.2006 a
Rwanda		4.10.2006 a
Saint Vincent ja Grenadiinid		27.4.1999 s
Saksamaa	28.9.1954	26.10.1976 r
Sambia		1.11.1974 s
Senegal		21.9.2005 a
Serbia		12.3.2001 s
Slovakkia		3.4.2000 a
Sloveenia		6.7.1992 s
Soome		10.10.1968 a
Svaasimaa		16.11.1999 a
Šveits	28.9.1954	3.7.1972 r
Zimbabwe		1.12.1998 s
Taani	28.9.1954	17.1.1956 r
Trinidad ja Tobago		11.4.1966 s
Tšaad		12.8.1999 a
Tšehhi Vabariik		19.7.2004 a
Tuneesia		29.7.1969 a
Uganda		15.4.1965 a
Ungari		21.11. 2001 a
Uruguay		2.4.2004 a
Ühendkuningriik	28.9.1954	16.4.1959 r

* Peasekretäri poolt 2. aprillil 1965. aastal vastuvõetud teatega denonsseeris Madagaskari valitsus konventsiooni. Denonsseerimine jõustus 2. aprillil 1966.a.

1961.a. kodakondsusetuse vähendamise
konventsiooni osalisriigid

Jõustumine: 13. detsembril 1975

Osalisriike kokku (15. oktoobri 2008. aasta seisuga): 37

Osalisriik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (a), õigusjärglus (s)
Albaania		9.7.2003 a
Armeenia		18.5.1994 a
Aserbaidžaan		16.8.1996 a
Austraalia		13.12.1973 a
Austria		22.9.1972 a
Boliivia		6.10.1983 a
Bosnia ja Hertsegoviina		13.12.1996 a
Brasiilia		25.10.2007 a
Costa Rica		2.11.1977 a
Dominikaani Vabariik	5.12.1961	
Guatemala		19.7.2001 a
Holland	30.8.1961	13.5.1985 r
Iirimaa		18.1.1973 a
Israael	30.8.1961	
Kanada		17.7.1978 a
Kiribati		29.11.1983 s
Läti		14.4.1992 a
Lesotho		24.9.2004 a
Libeeria		22.9.2004 a
Liechtenstein		25.9.2009 a
Liibüa Araabia Džamahirija		16.5.1989 a
Niger		17.6.1985 a
Norra		11.8.1971 a
Prantsusmaa	31.5.1962	
Rootsi		19.2.1969 a
Rumeenia		27.1.2006 a
Rwanda		4.10.2006 a
Saksamaa		31.8.1977 a
Senegal		21.9.2005 a
Slovakkia		3.4.2000 a
Soome		7.8.2008 a
Svaasimaa		16.11.1999 a
Taani		11.7.1977 a
Tšaad		12.8.1999 a

1961.a. kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni osalisriigid (järg)

Osalisriik	Allkiri	Ratifitseerimine (r), ühinemine (a), õigusjärglus (s)
Tšehhi Vabariik		19.12.2001 a
Tuneesia		12.5.2000 a
Ühendkuningriik	30.8.1961	29.3.1966
Ungari		25.9.2009 a
Uruguay		21.9.2001 a
Uus-Meremaa		20.9.2006 a

1954. a. kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni ühinemiskirja näidis

ARVESTADES, ET

Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Peaassamblee võttis kahekümne kaheksandal septembril tuhande üheksasaja viiekümne neljandal aastal vastu kodakondsuseta isikute seisundi konventsiooni, ja see on konventsiooni artikli 35 kohaselt allakirjutamiseks avatud;

sama artikli lõigus 4 on sätestatud, et konventsioon tuleb ratifitseerida ning ratifitseerimiskirjad antakse hoiule ÜRO peasekretärile;

TEATAB allakirjutanud [riigipea, valitsusjuhi või välisministri tiitel] [asjaomase riigi nimi] ühinemisest konventsiooniga.

ALLA KIRJUTATUD omakäeliselt

_____kahe tuhande _____aastal.

[vajadusel haldaja vapipitsat
ja allkiri]

[riigipea, valitsusjuhi või
välisministri allkiri]

1961. a. kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni ühinemiskirja näidis

ARVESTADES, ET

täievolilised esindajad võtsid kolmekümnendal augustil tuhande üheksasaja kuuekümnese esimesel aastal vastu kodakondsusetuse vähendamise konventsiooni, ja see on konventsiooni artikli 16 kohaselt allakirjutamiseks avatud;

artikli 16 lõigus 4 on sätestatud, et konventsioon tuleb ratifitseerida ning ratifitseerimiskirjad antakse hoiule ÜRO peasekretärile;

TEATAB allakirjutanud [riigipea, valitsusjuhi või välisministri tiitel] [asjaomase riigi nimi] ühinemisest konventsiooniga.

ALLA KIRJUTATUD omakäeliselt

_____ kahe tuhande _____ aastal.

[vajadusel haldaja vapipitsat
ja allkiri]

[riigipea, valitsusjuhi või
välisministri allkiri]

UNHCR-i bürood

AFGANISTAN

UNHCR-i esindus Afganistanis
PO Box 3232
Kabul
või
41 Jadi Solh (Peace Avenue)
Kabul
Tel: +92 51 922 11 25
Faks: +92 51 282 05 11

ALBAANIA

UNHCR-i esindus Albaanias
Rruga "Donika Kastrioti"
Tirana
Tel: +355 42 50 207
Faks: +355 42 28 492

ALŽEERIA

UNHCR-i esindus Alžeerias
Boite Postal 444
Hydra
Alger
või
20 Rue Emile Payen
Hydra
Alger
Tel: +213 21 69 1212
Faks: +213 21 69 2374

AMEERIKA ÜHENDRIIGID

UNHCR-i Ameerika Ühendriikides ja Kariibi mere piirkonna regionaalne esindus
1775 K Street, NW,
Suite 300
Washington DC 20006
Tel: +1 202 296 5191
Faks: +1 202 296 5660

ANGOLA

UNHCR-i esindus Angolas
C.P. 1342
Luanda
või
Rua Eduard Mondlaine/SN

Luanda
Tel: +244 2332 046
Faks: +244 2331 652

ARGENTINA

UNHCR-i piirkondlik esindus Lõuna-Ameerikas
Cerrito 836
10 Piso – 1010
Buenos Aires
Tel: +54 11 4815 7870
Faks: +54 11 4815 4352

ARMEENIA

UNHCR-i esindus Armeenias
14 Petros Adamyan Str.
Yerevan 375010
Tel: +37 41 56 47 71
Faks: +37 41 56 78 17

ASERBAIDŽAAN

UNHCR-i esindus Aserbaidžaanis
3, Azer Aliyev Street
Baku
Tel: +99 412 92 1443
Faks: +99 412 98 11 34

AUSTRALIA

UNHCR-i regionaalne esindus Austraalia, Paapua Uus-Ginea ja Lõuna-Aasia jaoks
Austraalias
15 Hunter Street
Yarralumla ACT 2600
Canberra
Tel: +61 2 6273 2733
Faks: +61 2 6273 6822

AUSTRIA

UNHCR Representation in Austria
Vienna International Centre
(Building J, 1st floor)
Wagramerstrasse 5

PO Box 550
1400 Vienna
Tel: +431 260604047
Faks: +431 2634115

BANGLADESH

UNHCR Representation in Bangladesh
PO Box 3474
Dhaka 1000
või
House N/E (N) 8, Road 90,
Gulshan 2, Dhaka 1212
Tel: +8802 88 2 68 02
Faks: +8802 88 2 65 57

BELGIA

UNHCR-i regionaalne esindus Belgias, Luxembourgis ja Euroopa institutsioonide juures
Rue Van Eyck 11a
B-1050 Bruxelles
Tel: +32 2 649 01 53
Faks: +32 2 627 17 30

BENIN

UNHCR-i regionaalne esindus Beninis, Burkina Fasos, Nigeerias ja Togos
Boite Postale 08-1066
Lot 01 Patte d'Oie
Cotonou
Tel: +229 30 28 98
Faks: +229 30 28 90

BOSNIA JA

HERTSEGOVIINA

UNHCR-i esindus Bosnias ja Hertsegoviinas
UNIS Building Fra Andjela
Zvezdovica 1
71000 Sarajevo
Tel: +387 33 666 160
Faks: +387 33 290 333

BOTSWANA

Missiooni juhi UNHCR-i amet
Botswanas
PO Box 288
Gaborone
või
UN House – Plot 22
Khama Crescent
Gaborone
Tel: +267 35 21 21
Faks: +267 57 09 96

BRASIILIA

UNHCR-i esindus Brasiilias
Setor Comercial Norte
Quadra 02, Bloco A
11th Floor – Ed. Corporate
Financial Center
CEP 70712-901
Brasilia – DF
Tel: +55 61 3038 9272
Faks: +55 61 3038 9279

BULGAARIA

UNHCR-i esindus Bulgaarias
19 Denkoglu str,
1000 Sofia
Tel: +359 2 98 02 453
Faks: +359 2 98 01 639

BURUNDI

UNHCR-i esindus Burundis
B.P. 307, Bujumbara
või
No. 1, Avenuedu Large
4620 Bujumbara
Tel: +257 22 3245
Faks: +257 22 95 23/24 19 87

COLOMBIA

UNHCR-i esindus Colombias
Calle 114 No 9-01 Office 601
Edificio Teleport Torre A
Bogota
Tel: +571 658 06 00
Faks: +571 658 06 02

COSTA RICA

UNHCR-i esindus Costa
Ricas
Edificio Torre del Este – 5^g
Piso
Frente a la facultad
de Derecho de la UCR

Apartado Postal 12-
1009 - FECOSA
San Pedro
Tel: +506 225 0049
Fax: +506 224 4891

COTE D'IVOIRE

UNHCR-i esindus Cote
d'Ivoire's
01 BP 7982
Abidjan 01
või
Angle Rue Des Jardins –
Boulevard
Latrille
Cocody, II Plateaux
Abidjan
Tel: +225 22 515 577
Faks: +225 22 515 588

DJIBOUTI

UNHCR-i esindus Džibuuti
BP 1885
Djibouti
või
Rue Abdoukader Waberi,
Heron
Lot No TF 1148
Quartier Marabout
Djibouti
Tel: +253 35 22 00
Faks: +253 35 86 23

ECUADOR

UNHCR-i esindus Ecuadoris
Avenida Amazonas 2889
y la Granja
Edificio Naciones Unidas
Piso 2
Quito
Tel: +593 2 2460 272
Faks: +593 2 2460 280

EGIPTUS

UNHCR-i regionaalne esindus
Egiptuse Araabia Vabariigis
PO Box 1844
Cairo
või
No 8 el Fawakeh Street
Mohandessin, Giza
Cairo
Tel: +20 2 762 1570
Faks: +20 2 762 1576

ERITREA

UNHCR-i esindus Eritreas
PO Box 1995, Asmara
või
House Number 108
Emperor Yohannes
Avenue Asmara
Tel: +291 1 12 61 21
Faks: +291 1 12 72 55

ETIOOPIA

UNHCR-i esindus Etioopias
PO Box 1076
Addis Ababa
või
Bole Road, Wereda 1
Kebele 23
House No 1255/01-02
Addis Ababa
Tel: +251 1 612 822
Faks: +251 1 611 666

FILIPIINID

UNHCR-i esindus Filipiinidel
Box 2074 (MCPO)
G. Puyat Avenue
1260 Makati
Metro Manila
või
3rd Floor, JAKA II Building
150 Legaspi Street
1200 Makati, Metro Manila
Tel: +63 2 818 5121
Faks: +63 2 817 4057

GABON

UNHCR-i regionaalne esin-
dus Gabonis
BP 20472
Libreville
või
Quartier Sotega
Libreville
Tel: +241 77 8262
Faks: +241 77 8278

GAMBIA

Gambia missioonijuhi UNHC-
Ri büroo
PO Box 4249
Bakau
või
6th Street East
61

Kotu Lauout
Bakau
Tel: +220 4 460 850
Faks: +220 4 464 169

GHANA

UNHCR-i esindus Ghanas
No 25 Sir Arku Korsah Street
Roman Ridge
Airport Residential Area
Accra
Tel: +233 21776 108
Faks: +233 21 773158

GRUUSIA

UNHCR-i esindus Gruusias
2a Kazbegi Ave. – 4th floor
380060 Tbilissi
Tel: +995 32 779 612
Faks: +995 32 441 302

GUINEA

UNHCR-i esindus Guineas
B.P. 4158
Coleah Corniche-Sud
Conakry
Tel: +224 46 47 09
Faks: +224 46 58 08

HIINA (HIINA

RAHVAVABARIIK)

UNHCR-i regionaalne esin-
dus Hiinas
1-2-1, Tayan Diplomatic
Office,
Building 14
Liang Ma He Nan Lu
Beijing 100600
Tel: +86 10 6 532 68 06
Faks: +86 10 6532 16 47

HISPAANIA

UNHCR-i esindus Hispa-
nias
Avenida General Pero 32-2R
PO Box 36-121
E-28020 Madrid
Tel: +34 91 556 36 49
Faks: +34 91 417 5345

HORVAATIA

UNHCR-i esindus Horvaa-
tias
3rd floor

24 Slovenska Ulica
10000 Zagreb
Tel: +385 1 3713 555
Faks: +385 1 3713 565

IDA-TIMOR

UNHCR-i esindus Ida-Timo-
ris
PO Box 456
Dili
või
Estrada de Balido
Dili
Tel: +670 33 13 547
Faks: +670 33 13 554

IIRIMAA

UNHCR-i esindus Iirimaa
Suite 4
Merrion House
1/3 Lower Fitzwilliam Street
Dublin 2
Tel: +353 1 631 4510
Faks: +353 1 631 4616

IISRAEL

UNHCR-i auesindus Iisraelis
PO Box 3489
Jerusalem
Jerusalem
või
Shlomtzion Ha Malka 10
Jerusalem
Tel: +972 2 621 4109
Faks: +972 2 623 4392

INDIA

India Missiooni juhi UNHCR-i
büroo
PO Box 3135
14 Jor Bagh
New Delhi 110003
Tel: +91 11 2469 0730
Faks: +91 11 2462 0137

INDONEESIA

UNHCR-i regionaalne esin-
dus Indoneesias
PO Box 6602/JKPWK
Jakarta 10310
Menova Ravindo
J1. Kebon Sirih Kav.75
Jakarta Pusat 10340
Tel: +62 21 391 28 88
Faks: +62 21 391 27 77

IRAAK

UNHCR-i esindus Iraagis
PO Box 10141 Karrada
Baghdad
või
District Number 904
Hay Al-Wahda
Street Number 42
Building Number 52
Baghdad
Tel: +964 1 719 0670
Faks: +1 212 963 3009

IRAAN (IRAANI ISLAMIVABARIIK)

UNHCR-i esindus Iraani Isla-
mivabariigis
No 5, East Emdad Street,
Vanak sq.
North Shiraz Ave.
Tehran 19917
Tel: +98 21 8805 72 01
Faks: +98 21 8805 72 12

ITAALIA

UNHCR- i regionaalne esin-
dus Itaalias
Via Caroncini 19
00197 Roma
Tel: +39 06 802121
Faks: +39 06 802123/24

JAAPAN

UNHCR-i esindus Jaapanis
UNU Bldg., 6F – 5-53-70,
Jingumae
Shibuya-ku, Tokyo 159-0001
Tel: +81 33 499 20 11
Faks: +81 33 499 22 72

JEEMEN

UNHCR-i esindus Jeemeni
Vabariigis
PO Box 12093
Sana'a
või
Algeria Street, No. 38
66
Building No 2
Sana'a
Tel: +967 1 469 771
Faks: +967 1 469 770

JORDAANIA

UNHCR-i regionaalne esindus Jordaanias
PO Box 17101
1195 Amman
või
5 Hafez Abdul-Hajja Street
Deir Ghbar
Amman
Tel: +962 6 550 20 30
Faks: +962 6 592 46 58

KAMBODŽA

UNHCR-i esindus Kambodžas
PO Box 539
House No 2, Street No 352
Beung Keng Kang
Phnom Penh
Tel: +855 23 216005
Faks: +855 23 216274

KAMERUN

UNHCR-i esindus Kamerunis
Boite Postale 7077
Yaoundé
või
Quartier Nlongkak
Rue No 1032 Batiment no 46
Yaoundé
Tel: +237 20 29 54
Faks: +237 21 35 91

KANADA

UNHCR-i esindus Kanadas
280 Albert Street, Suite 401
Ottawa
Ontario
KIP 5G8
Tel: +1 613 232 09 09
Faks: +1 613 230 18 55

KASAHSTAN

UNHCR-i esindus Kasahstanis
67 Tole bi
Almaty – 480091
Tel: +7 3272 791244
Faks: +7 3272 583982

KEENIA

UNHCR-i esindus Keenias
PO Box 43801, Nairobi
või

Chiromo Road
(next to Caltex Station)
By Consulata church
Westlands
Nairobi
Tel: +254 20 444 2000
Faks: +254 20 423 2080

KESK-AAFRIKA

VABARIIK

UNHCR-i esindus Kesk-Aafrika Vabariigis
Boite Postale 950
Bangui
või
Rue Joseph Degrain
(Route de Sofitel)
Bangui
Tel: +236 61 40 76
Faks: +236 61 98 34

KONGO (KONGO DEMOKRAATLIK VABARIIK)

UNHCR-i Kesk-Aafrika regionaalne esindus Kongo Demokraatlikus Vabariigis
Republic of Congo
PO Box 7248
Kinshasa 1
või
6729 Avenue de l'OUA
Kinshasa
Tel: +243 81 880 1245
Faks: +243 81 301 0435

KONGO (KONGO VABARIIK)

UNHR-i esindus Kongo Vabariigis
BP 1093
Brazzaville
või
6, Rue 18 Mars 1977
Quartier Cathedrale
Brazzaville
Tel: +242 811 169
+242 815 763(UNDP)
Faks: +242 815 912

KOREA (KOREA VABARIIK)

UNHCR-i esindus Korea Vabariigis
7F Kumsegi Bldg.

16, Euljiro 1 Ga
Joong-Ku
Seoul 100-191
Tel: +82 2 773 7011
Faks: +82 2 773 7014

KREEKA

UNHCR-i esindus Kreekas
23 Taygetou Street
Palαιο Psychico
15452 Athens
Tel: +30 210 672 64 62
Faks: +30 210 672 64 17

KUVEIT

UNHCR-i koordineerimisbüroo Kuveidis
PO Box 28742
13148 Safat
Kuwait City
või
Khaitan Area
Block No 04
Al Walid Ebin Abdel Malek
Street No 206
Building No 90009
Kuwait City
Tel: +965 476 4982
Faks: +965 476 4257

KÖRGÖSTAN

UNHCR-i esindus Kõrgõstanis
UN House (3rd floor)
160 Chui Avenue
Bishkek 720010
Tel: +996 312 611 264
Faks: +996 312 611 271

KÜPROS

UNHCR-i esindus Küprosel
PO Box 1642
1590 Nicosia
või
South: C/O UNFICYP
Secretariat UNPA
Nicosia
Tel: +357 2 35 90 25
Faks: +357 2 35 90 37

LIBEERIA

UNHCR-i esindus Libeerias
PO Box 9077
Monrovia
või

Haider Building
Mamba Point
Monrovia
Tel: +231 22 6233
Faks: +231 22 6235

LIIBANON

UNHCR-i esindus Liibanonis
PO Box 7332
Beirut
või
Michel Bustrus Street
Nasr Building
Achrafieh
Tel: +961 1 560 699
Faks: +961 1 560 717

LIIBÜA ARAABIA DŽAMAHIRIJA

Liibüa Araabia Vabariigi peamissiooni UNHCR-i büroo
PO Box 80708
Tripoli
või
Uthman Ibn Affan St
Ben Ashour
Tripoli
Tel: +218 21 361 9662
Faks: +218 21 361 9661

LUKSEMBURG

UNHCR-i korrespondendi büroo Luksemburgis
1 rue Jean Pierre Brasseur
b.p. 567
2015 Luxembourg
Tel: +352 454 018
Faks: +352 454 303

LÕUNA-AMEERIKA

UNHCR-i regionaalne esindus Lõuna-Ameerikas
PO Box 12506
The Tramshed
Pretoria
või
8th floor
Metro Park Building
351 Cnr. Schoaman
& Prinsloo Str.
Pretoria 0002
Gauteng Province
Tel: +27 12 354 8303
Faks: +27 12 354 8390

MAKEDOONIA (ENDINE JUGOSLAAVIA VABARIIK MAKEDOO- NIA)

UNHCR-i esindus endises Jugoslaavia Vabariigis Makedoonias
PO Box 873
1000 Skopje
või
Zeleznicka 53
1000 Skopje
Tel: +389 2 3118 641
Faks: +389 2 3131 040

MALAIASIA

UNHCR-i esindus Malaisias
PO Box 10185
50706 Kuala Lumpur
või
570 Jalan Bukit Petaling
50460 Kuala Lumpur
Tel: +60 3 2141 1322
Faks: +60 32141 1780

MALAWI

UNHCR-i esindus Malawis
PO Box 30230
Lilongwe 3
või
7th Floor
Kang'ombe Building
City Centre
Lilongwe 3
Tel: +265 177 2155
Faks: +265 177 4128

MAROKO

UNHCR-i auesindus Marokos
12, Rue de Fes-Hassan
Rabat
Tel: +212 377 676 06
Faks: +212 377 661 96

MAURETAANIA

Mauretaania peamissiooni UNHCR-i büroo
C/O UNDP, BP 4405,
Nouakchott
või
Ilot K No 159-160-161
Route de la Corniche
Nouakchott

Tel: +222 5 257 414
Faks: +222 5 256 176

MEHHIKO

UNHCR-i Mehhiko, Kesk-Ameerika ja Kuuba regionaalne esindus
Presidente Masaryk 29
sexto piso
Colonia Polanco
11570 Mexico, D.F.
Tel: +52 5 55263 9851
Faks: +52 5 55250 9360

MOLDOVA

UNHCR-i esindus Moldova Vabariigis
31 August 1989 Street, #57
MD-2012 Chisinau
Tel: +373 22 271 853
Faks: +373 22 271 953

MOSAMBIIK

Mosambiigi peamissiooni UNHCR-i büroo
PO Box 1198
Maputo
või
Avenida dos Presidentes 33
Maputo
Tel: +258 1 490 242
Faks: +258 1 490 635

MYANMAR

UNHCR-i esindus Myanmaris
PO Box 1485, Yangon
või
287 Pyay Road
Sanchaung Township
Yangon
Tel: +951 524022
Faks: +951 524 031

NAMIIBIA

UNHCR-i esindus Namiibias
Private Bag 13310,
Windhoek
või
2nd Floor, Sanlam Building
Independence Avenue
Windhoek
Tel: +264 61 237 143
Faks: +264 61 230 055

NEPAL

UNHCR-i esindus Nepalis
PO Box 2374, Kathmandu
või
Dhara Marga Anil Kuti
Maharajgunj
Kathmandu
Tel: +977 1441 2521
Faks: +977 1441 2853

NIGEEERIA

UNHCR-i esindus Nigeerias
UN House Plot no 617/618
Diplomatic Zone
Central Area District
PMB 2851, Garki
Abuja
Tel: +234 9 461 8569
Faks: +234 9 461 8598

PAAPUA UUS-GUINEA

UNHCR-i esindus Paapua
Uus Guineas
PO Box 1909, Port Moresby
või
4th Floor – ADF House
(Next St. Mary's
Catholic Church)
Musgrave Street, Town
Port Moresby.
Tel: +675 321 7422
Faks: +675 321 5977

PAKISTAN

UNHCR-i esindus Pakistanis
PO Box 1263
Islamabad
või
No 2 Diplomatic Enclave
QUAID-E-AZAM, University
Road
Sector G-4
Islamabad
Tel: +92 51 282 9502
Faks: +92 51 227 9455

PANAMA

UNHCR-i esindus Panamas
La Ciudad del Saber
Gaillard Street,
Building 812-B
Panama City
Tel: +507 317 1630
Faks: +507 317 1633

POOLA

UNHCR-i esindus Poola Va-
bariigis
2, Aleja Roz
PL-00 556 Warsaw
Tel: +48 22 628 69 30
Faks: +48 22 625 61 24

PRANTSUSMAA

UNHCR-i esindus Prantsus-
maal
9, rue Keppler
F-75016 Paris
Tel: +33 1 44 43 48 58
Faks: +33 1 40 70 07 39

ROOTSIS

UNHCR-i Põhjamaade ja
Balti riikide regionaalne esin-
dus Rootsis
Ynglingagatan 14 – 6th Floor
SE -113 47 Stockholm
Tel: +46 8 457 4880
Faks: +46 8 457 4887

RUMEENIA

UNHCR-i esindus Rumeenias
25, Armeneasca Street,
Sector 2
70228 Bucharest
Tel: +40 1 211 29 44
Faks: +40 1 210 15 94

RWANDA

UNHCR-i esindus Rwandas
BP 867
Kigali
või
Bd de L'Umuganda
Commune Kacyiru
64
Secteur Kimihurura
Cellule Kamukina
Kigali
Tel: +250 58 5107
Faks: +250 58 3485

SAKSAMAA

UNHCR-i esindus Saksa-
maal
Wallstrasse 9 – 13
10179 Berlin
Tel: +49 302022020
Faks: +49 30 2022 0220

SAMBIA

UNHCR-i esindus Sambias
P.O. Box 32542
10101 Lusaka
või
17C Leopards Hill Road
Kabulonga
10101 Lusaka
Tel: +260 1 265 619
Faks: +260 1 265 914

SAUDI ARAABIA

UNHCR-i regionaalne esin-
dus Saudi Araabias
PO Box 94003
Riyadh 11693
või
Fazari Square
Pension Fund Commercial
Complex
Block C-13
Dipomatic Quarters
Riyadh
Tel: +966 1 482 8835
Faks: +966 1 482 8737

SENEGAL

UNHCR-i regionaalne esin-
dus Senegalis
BP 3125, 59 rue Docteur
Theze
Dakar
Tel: +221 823 66 03
Faks: +221 823 66 00

SERBIA JA MONTENEGRO

UNHCR-i esindus Serbias ja
Montenegros
Krunska 58
11000 Belgrade
Tel: +381 38 308 2100
Faks: +381 38 344 2947

SIERRA LEONE

UNHCR-i esindus Sierra
Leones
PO Box 475, Freetown
või
29 Wilkinson Road
Freetown
Tel: +232 22 234 321
Faks: +232 22 234 347

SLOVAKKIA VABARIIK

UNHCR-i esindus Slovakkia
Vabariigis
Sturova 6
811 02 Bratislava
Tel: +421 2 52 92 78 75
Faks: +421 2 52 92 78 71

SLOVEENIA

UNHCR-i esindus Slovee-
nias
Miklosiceva Cesta 18/II
1000 Ljubljana
Tel: +386 1 4328 240
Faks: +386 1 4328 224

SOMAALIA

UNHCR-i esindus Somaalias
PO Box 43801, Nairobi
või
Lion Place
Waiyaki Way
(St Marks'i kiriku kõrval)
Westlands
Nairobi
Kenya
Tel: +254 20 422 2200
Faks: +254 20 422 2280

SRI LANKA

UNHCR-i esindus Sri Lankas
97 Rosmead Place
Colombo 07
Tel: +94 11 268 3968
Faks: +94 11 268 3971

SUDAAN

UNHCR-i esindus Sudaanis
PO Box 2560, Khartoum
või
Mohammed Nageeb Road
(North of Farouk Cemetery)
Khartoum No 2
Tel: +249 11 47 11 01
Faks: +249 11 47 31 01

SÜÜRIA ARAABIA VABARIIK

UNHCR-i esindus Süürias
PO Box 30891
Damascus
või
Al Malki
Mohamed Al Bazm

Street No 14
Al Nabelsi Building
Damascus
Tel: +963 11 373 5940
Faks: +963 11 373 6108

ŠVEITS

UNHCR-i Šveitsi ja Liech-
tensteini koordinatsiooniük-
sus
Case Postale 2500
94 Rue Montbrillant
CH-1211 Geneve 2
Tel: +41 22 739 8755
Faks: +41 22 739 7379

ZIMBABWE

Missiooni juhi UNHCR-i bü-
roo Zimbabwes
P.O. Box 4565
Harare
või
2nd Floor, Takura House
67-69 Union Avenue
Harare
Tel: +263 4 793 274
Faks: +263 4 708 528

TADŽIKISTAN

UNHCR-i esindus Tadžikis-
tanis
Prospekt Drujba Naradov
106
Dushanbe, 734013
Tel: +992 372 214406
Faks: +992 372 510039

TAI

UNHCR-i Tai, Kambodža ja
Vietnami regionaalne esin-
dus
PO Box 2-121
Rajdamnern Avenue
United Nations Building
3rd Floor, Block A
Bangkok 10200
Tel: +66 2 288 1234
Faks: +66 2 280 0555

TANSAANIA (ÜHINENUD VABARIIK)

UNHCR-i esindus Tansaania
Ühinenud Vabariigis
PO Box 2666

Dar-es-Salaam
või
Plot 18 Kalenga Street
Dar-es-Salaam
Tel: +255 22 215 00 75
Faks: +255 22 215 28 17

TŠAAD

UNHCR-i esindus Tšaadis
B.P. 906
N'Djamena
või
Quartier Cardalé, Avenue
Felix Eboué
Immeuble STAT
N'Djamena
Tel: +235 51 86 10
Faks: +235 51 5340

TŠEHHI VABARIIK

UNHCR-i esindus Tšehhi Va-
bariigis
Namesti Kinskych 6
PO Box 210
150 00 Prague 5
Tel: +420 2 571 998 66
Faks: +420 2 571 998 62

TUNEESIA

UNHCR-i auesindus Tuneesias
BP 863
1035 Tunis
või
61 Boulevard Bab Benat
1035 Tunis
Tel: +216 715 73586
Faks: +216 715 70168

TURKMEENIA

UNHCR-i esindus Turkmee-
nias
40, Galkynysh Street
744013 Ashgabat
Tel: +993 12 425 684
Faks: +993 12 425 691

TÜRGI

UNHCR-i esindus Türgis
12. Cadde, 212. Sokak No 3
3 Sancak Mahallesi,
Cankaya
Ankara
Tel: +90 312 409 7000
Faks: +90 312 441 2173

UGANDA

UNHCR-i esindus Ugandas
PO Box 3813, Kampala
või
Plot 18 Prince Charles Drive
Kololo
Kampala
Tel: +256 41 231 231
Faks: +256 41 256 989

UKRAINA

UNHCR-i regionaalne esin-
dus Ukrainas
PO Box 122
Kyiv 01015
või
32A, Sichnevogo
Povstannya Str.
Kyiv 01015
Tel: +380 44 573 9424
Faks: +380 44 288 9850

UNGARI

UNHCR-i esindus Ungaris
Felvinci ut 27
1022 Budapest
Tel: +36 13363062
Faks: +36 13363080

USBEKISTAN

UNHCR-i esindus Usbekis-
tanis
14 Mahmood Torobi Str
700090 Tashkent
Tel: +998 71 120 68 93
Faks: +998 71 120 68 91

VALGEVENE

UNHCR-i esindus Valgeve-
nes
Prospekt Partizanskij 6 A,
6th floor
Minsk 220033
Tel: +375 172983335
Faks: +375 172982369

VENE FÖDERATSIOON

UNHCR-i esindus Vene Fö-
deratsioonis
United Nations Office
6 Obukh Pereulok
Moscow 103064
Tel: +7 503 232 30 11
Faks: +7 503 232 30 16

VENETSUEELA

UNHCR-i Lõuna-Ameerika
põhjaosa regionaalne esin-
dus
Apartado Postal 69045
Caracas 1062-A
või
Parque Cristal, Torre Oeste
Piso 4, Oficina 4-4, 4-5 y 4-6
Av. Francisco de Miranda
Urbanización Los Palos
Grandes
Caracas
Tel: +58 212 286 3883
Faks: +58 212 286 9687

VIETNAM

UNHCR-i esindus Vietnami
Sotsialistlikus Vabariigis
60 Rue Nguyen Thai Hoc
Ba Dinh District
Hanoi
Tel: +84 4 845 78 71
Faks: +84 4 823 20 55

ÜHENDKUNINGRIIK

UNHCR-i esindus Ühendku-
ningriigis
Stand Bridge House
138-142 Strand
London
WC2R 1HH
Tel: +44 20 7759 8090
Faks: +44 20 7759 8119

ÜRO (New York)

UNHCR-i New Yorgi büroo
PO Box 20
Grand Central
New York
NY 10017
või
220 East 42nd Street
Suite 3000
New York
NY 10017
Tel: +1 212 963 00 32
Faks: +1 212 963 00 74

UNHCR

ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile (UNHCR) on tehtud ülesandeks juhtida ja koordineerida rahvusvahelist tegevust pagulaste kaitsmisel ja pagulasprobleemide lahendamisel üle kogu maailma. UNHCR on seadnud oma eesmärgiks saavutada igäühele õigus paluda varjupaika, saada turvaline varjupaik teises riigis ning naasta vabatahtlikult kodumaale. Abistades pagulasi naasmisel oma kodumaale või enda sisse seadmisel teises riigis, püüdleb UNHCR selle poole, et leida nende muredele püsivaid lahendusi.

UNHCR-i Täitevkomitee ja ÜRO Peaasamblee on ühtlasi volitanud organisatsiooni abistama teisi inimrühmasid, sealhulgas neid, kes on kodakondsuseta või kelle kodakondsus on vaidlustatud ja, teatud juhtudel, siseriiklikult ümberasustatud isikuid.

UNHCR tegutseb selle nimel, et vähendada sunnitud ümberasumist, kutsudes riike ja institutsioone üles looma tingimusi, mis soodustavad inimõiguste kaitsmist ja erimeelsuste rahumeelset lahendamist. Organisatsioon pakub pagulastele ja teistele erapooletut kaitset ja abi, vastavalt nende vajadustele ja sõltumata nende rassist, nahavärvist, usust, poliitilistest veendumustest või soost. UNHCR hindab kõrgelt osaluspõhimõtet ja nõustab pagulasi kõikides nende elu puudutavates küsimustes. UNHCR teeb koostööd valitsuste, regionaalsete organisatsioonide ja rahvusvaheliste ning valitsusväliste organisatsioonidega.

Parlamentidevaheline Liit (IPU)

1889. aastal asutatud Parlamentidevaheline Liit (IPU) on iseseisvate riikide parlamentide rahvusvaheline organisatsioon. 2009. aasta augusti seisuga olid IPU esindatud 153 riigi parlamendid.

IPU tegutseb rahu ja inimestevahelise koostöö nimel eesmärgiga tugevdada esinduskogusid. Selleks arendab IPU kontakte ja kogemuste vahetamist kõikide riikide parlamentide ja parlamendiliikmete vahel, arutab rahvusvahelist huvi pakkuvaid küsimusi ja väljendab oma vaateid neis küsimustes, aitab kaasa inimõiguste kaitsmisele ja edendamisele ning aitab kaasa avalikkuse parema teavitamisele esinduskogude tööst.

Liidul on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga ühised eesmärgid ja ta teeb ÜRO agentuuridega tihedat koostööd. Lisaks sellele teeb IPU koostööd nii regionaalsete parlamentidevaheliste organisatsioonidega kui ka rahvusvaheliste, valitsusvaheliste ja valitsusteväliste organisatsioonidega, keda innustavad samad ideaalid.

© Parlamentidevaheline Liit 2005

Kirjastaja: Parlamentidevaheline Liit koos
Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga.

Kõik õigused kaitstud. Ühtki selle trükise osa ei tohi reprodutseerida, salvestada infootsimissüsteemis või edastada mis tahes kujul või vahenditega: elektrooniliselt, mehaaniliselt, fotokopeerimise, salvestamise teel või muul viisil ilma Parlamentidevahelise Liidu või Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Pagulaste Ülemvoliniku Ameti eelneva kirjaliku loata.

Käesolevat trükist võib levitada tingimusel, et seda ilma kirjastaja eelneva nõusolekute kaubanduslikel eesmärkidel ei laenutata, müüda, rendita ega muul moel ei levitata mis tahes muus köites kui see, milles ta avaldatud on ja et selle trükise järgnevale kirjastajale esitatakse seda sama nõuet sisaldavad tingimused.

ISBN 92-9142-262-2 (IPU)

IPU peakorter

Parlamentidevaheline Liit
Chemin du Pommier 5
Case Postale 330
CH-1218 Le Grand
Saconnex
Genf
Šveits
Tel: + 41 22 919 41 50
Faks: + 41 22 919 41 60
E-post: postbox@mail.ipu.org
Veebilehekülg: www.ipu.org

**IPU alaline vaatleja
büroo ÜRO juures**

Parlamentidevaheline Liit
220 East 42d Street
Suite 3002
New York, N.Y. 10017
USA
Tel: +1 212 557 58 80
Faks: +1 212 557 39 54
E-post: ny-office@mail.ipu.org

**ÜRO Pagulaste
Ülemvoliniku Amet**

Case Postale 2500
1211 Genf 2
Šveits
Tel: +41-22-739-8111
Faks: +41-22-739-7353
Veebileheküljed:
www.unhcr.org ja
www.unhcr.org/statelessness



*Kodakondsus on inimese põhiõigus,
sest see ei ole midagi vähemat,
kui õigus omada õigusi.*

USA Ülemkohtu liige Earl Warren (1958)



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees



INTER-PARLIAMENTARY
UNION