



Õiguskantsler

Egert Belitšev
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie 01.04.2026 nr 1.2-5/11-2

Meie 19.10.2026 nr 7-4/260754/2608727

ID-kaardi taotlemisel nõutavad andmed

Austatud peadirektor

Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Vabariigi kodanik [] palvega kontrollida, kas Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) toimis tema ID-kaardi väljaandmise taotlust lahendades õiguspäraselt.

On selgunud, et PPA seab naturalisatsiooni teel Eesti kodakondsuse saanud inimestele uue ID-kaardi saamisel tingimuse, et tuleb esitada mitmeid lisadokumente. Näiteks nõudis PPA [] kirjalikku kinnitust, et tal ei ole muu riigi kodakondsust. Peale selle küsiti temalt andmeid [] elamise õigusliku aluse kohta.

PPA selline tegevus ei ole seadustega kooskõlas. PPA võib küsida ID-kaardi või muu isikut tõendava dokumendi uuendamist taotlevatelt inimestelt ainult neid andmeid ja tõendeid, mis on seotud ID-kaardi (s.o dokumendi) väljaandmise otsustamisega. Seadus ei luba kasutada ID-kaardi või passi uuendamise menetlust selleks, et nõuda naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse saanud inimestelt kinnitust või tõendit, et neil pole ühegi teise riigi kodakondsust. Hea halduse tava ei luba inimesi eksitada, jättes mulje, et nad peavad vastama ebaseaduslikele küsimustele või oma seaduslikest õigustest loobuma.

Sellest tulenevalt ei saa PPA käsitleda esitatud taotlust puudusega taotlusena ega viivitada täiendavaid andmeid nõudes isikut tõendava dokumendi väljastamisega. Soovitan viia PPA halduspraktika kooskõlla põhiseaduse ja seadusega.

Asjaolud

1. Eesti Vabariigi kodanik [] esitas uue ID-kaardi taotluse posti teel. Taotlus jõudis PPA-sse 09.02.2026.
2. PPA saatis 26.02.2026 avaldajale teatise, et tema taotluses on puudusi, ja küsis, kas tal on peale Eesti kodakondsuse veel mõne muu riigi kodakondsus. Ametnik palus saata puuduolevad dokumendid hiljemalt 28.03.2026. Ühtlasi anti teada, et kui avaldaja ei esita nõutud dokumente määratud tähtajaks, jäetakse taotlus läbi vaatamata.
3. [] vastas 26.02.2026 ning palus selgitada, milline dokument tema taotlusest puudub, kuna ta ei saanud PPA e-kirjast aru, mis dokumendist käib jutt. Ta selgitas, et on taotluses määranud oma ainsaks kodakondsuseks Eesti kodakondsuse.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. [] kirjutas 02.03.2026 uuesti PPA ametnikule, et ta ei saa aru, millist dokumenti on mõeldud, ning küsis, miks seda temalt nõutakse. Ta küsis, kuidas saab lugeda taotlust puudulikuks, kui PPA ega saatkonna veebilehel pole sellise dokumendi esitamise kohustust nimetatud.

5. PPA ametnik vastas 05.03.2026 järgmist: „Taotluse menetluse läbiviimiseks ning otsuse tegemiseks on vajalik Teie kinnitus, et Te ei ole vastu võtnud ühegi teise riigi kodakondsust koos koopiaga dokumendist, millest nähtub, et viibite [] seaduslikult (elamisloakaart, ID-kaart, viisa, elamisõigust tõendav dokument).“ Muid selgitusi ega viiteid nõuete õiguslikule alusele kirjas ei olnud.

6. Avaldaja selgitas PPA-le 06.03.2026 saadetud vastuses, et talle jäi arusaamatuks, millise dokumendi ta peaks PPA-le saatma: kas ametnik pidas silmas rahvastikuregistri väljavõtet või vabas vormis kinnitust.

7. PPA vastas Õiguskantsleri Kantseleile järgmist (01.04.2026 kiri nr 1.2-5/11-2).

7.1. Kodakondsuse seaduse (KodS) § 1 lõike 2 kohaselt ei või Eesti kodanik olla samal ajal muu riigi kodakondsuses. KodS § 29 lg 1 kohaselt on PPA-l kohustus lugeda Eesti kodakondsuse kaotanuks isik, kes on saanud lisaks Eesti kodakondsusele muu riigi kodakondsuse.

7.2. Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 6 kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. HMS § 38 reguleerib tõendite esitamist. PPA hinnangul annavad topeltkodakondsuse keeldu puudutavad kodakondsuse seaduse normid õigusliku aluse kontrollida, kas naturalisatsiooni korras kodakondsuse saanud inimene on hiljem omandanud mõne muu riigi kodakondsuse.

7.3. PPA-l oli alust arvata, et avaldaja elukoht on []. Seega tekib PPA-l kohustus välja selgitada asjaolud, mis võivad tingida tema kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse.

7.4. Kinnituste esitamist nõutakse kõigilt Eesti kodanikelt, kes ei ole omandanud kodakondsust sünniga ning kelle puhul on alust arvata, et nad võivad olla omandanud muu riigi kodakondsuse. See on pikaajaline halduspraktika.

7.5. Avaldaja esitas PPA-le omakäelise kinnituse, et tal ei ole muu riigi kodakondsust. Juhul, kui hiljem selgub, et inimene on esitanud haldusorganile valeandmeid, on võimalik ta vastutusele võtta karistusseadustiku § 280 lõike 2 alusel.

8. PPA otsustas 23.03.2026 [] taotluse rahuldada ning saatis taotletud dokumendi trükki.

Andmete nõudmise õiguspärasus

9. [Põhiseaduse](#) § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest põhiseaduse normist tuleneb seaduslikkuse põhimõte. See tähendab, et haldusorgan peab oma tegevuses lähtuma õigusaktidest ega või ise kehtestada inimestele muid piiranguid ega nõudeid.

10. Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid antakse [välja isikut tõendavate dokumentide seaduse](#) (ITDS) alusel. Eesti kodanikul on subjektiivne õigus saada Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. Eesti kodanikule isikut tõendavate dokumentide väljaandmise otsustamisel ei ole haldusorganil kaalutusõigust. Seega on Eesti kodanikul õigus saada isikutunnistus ja pass, kui seadusega sätestatud tingimused on täidetud. See tähendab, et nii kaua kui inimesel on Eesti kodakondsus, on tal õigus saada ka Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid.

11. Õiguskantsler on ka varem juhtinud PPA tähelepanu sellele, et PPA rikub seadust, kui seab isikut tõendavate dokumentide väljaandmise sõltuvusse kodakondsust puudutavate asjaolude kontrollimisest (vt õiguskantsleri 18.09.2019 [soovitus](#) PPA-le, kiri nr 7-4/191117/1904573; 06.03.2019 [soovitus](#), kiri nr 7-4/190272/1901207). Isikut tõendavate dokumentide väljaandmine ja kodakondsus on erinevad õiguslikud küsimused. Niisiis tuleb eristada kodakondsuse asjaolude kontrollimist ning isikut tõendavate dokumentide väljaandmist.

12. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 5 lõige 1 sätestab, et menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad määrab haldusorgan kaalutlusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti.

13. Seaduse kohaselt on haldusorganil õigus nõuda menetlusosalistelt ning teistelt isikutelt tõendeid ja andmeid, mille alusel saab teha kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud (HMS § 38 lg 1). Menetlusosaline on kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid (HMS § 38 lg 3 esimene lause).

14. Haldusmenetluses tuleb järgida ka isikuandmete töötlemise nõudeid, mis on sätestatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EL) 2016/679 ([isikuandmete kaitse üldmäärus](#)) ja isikuandmete kaitse seaduses, arvestades seaduses sätestatud erisusi (HMS § 7 lg 4).

15. Haldusorgan võib haldusmenetluses haldusakti andmise, toimingu tegemise või halduslepingu sõlmimise eesmärgil töödelda isikuandmeid menetletavas asjas vajalike asjaolude kohta, kui seadusega või selle alusel antud õigusaktidega ei ole ette nähtud teisiti (HMS § 7 lg 5).

16. ITDS § 15 lõike 1 kohaselt kehtestab [valdkonna eest vastutav minister](#) määrusega dokumendi väljaandmise korra ja tähtajad, selleks esitatavate andmete ja tõendite loetelu ning nõuded nendele ja taotlusele. Siseministri [määruses](#) on loetletud ka nõutavad andmed (nt § 5 andmed taotleja kohta, § 10) ning taotlusele esitatavad tõendid (§ 16 isikutunnistuse ja Eesti kodaniku passi taotlemisel lisatavad tõendid).

17. Eeltoodust tuleneb, et PPA võib nõuda isikut tõendava dokumendi taotlemisel inimeselt ainult selliseid andmeid, mis on vajalikud isikut tõendava dokumendi väljaandmise otsustamiseks. PPA ei või nõuda inimestelt tõendeid selliste asjaolude või nende puudumise kohta, mis ei mõjuta dokumendi väljaandmise otsust.

18. Inimeste taotlusi lahendades tuleb järgida ka keskseid haldusmenetluse reegleid, st ametnikud peavad oma nõudmisi põhjendama. Ametnik ei lisanud avaldajalt täiendavaid andmeid nõudes viidet selle nõude õiguslikule alusele ega põhjendanud, miks neid andmeid küsitakse. Ametnik ei selgitanud seda ka siis, kui avaldaja küsis selle kohta selgitust. Haldusorgan peab inimestelt andmeid nõudes viitama selle õiguslikule alusele. Selle üldise reegli järgimine aitaks ametnikel ka ise teadvustada, kas esitatud nõudmistel on üldse õiguslik alus.

19. Seega on PPA tegevus õigusvastane, kuna ametnikud nõuavad isikut tõendava dokumendi väljaandmise taotlemisel kinnitusi muu kodakondsuse ning inimese teises riigis elamise õigusliku aluse kohta.

Dokumendi väljaandmise tähtaeg

20. PPA-l ei ole õiguslikku alust pidada esitatud taotlust puudusega taotluseks, kui inimene ei ole esitanud andmeid, mille nõudmiseks puudub PPA-l õiguslik alus. Selliste andmete nõudmine ei saa olla menetlustähtaja pikendamise ega dokumendi väljaandmise otsusega viivitamise põhjus.

21. [] taotlus jõudis PPA-sse 09.02.2026 posti teel. PPA hakkas taotlust lahendama 25.02.2026 ning tegi dokumendi väljaandmise otsuse 23.03.2026, mille järel saadeti dokument trükki.

22. Siseministri 24.07.2025 [määruse](#) nr 20 „Isikut tõendava dokumendi väljaandmise ja väljastamise kord“ § 34 lõike 1 kohaselt annab PPA dokumendi välja või keeldub sellest 30 päeva jooksul pärast puudusteta taotluse menetlusse võtmist.

23. Niisiis rikkus PPA ka isikut tõendava dokumendi väljaandmise tähtaegu, kuna dokumendi väljaandmise otsus tehti alles enam kui 42 päeva pärast taotluse saabumist, misjärel saadeti dokument trükkimisele.

24. Antud juhul ei olnud põhjust pidada avaldaja taotlust puudusega taotluseks ega pikendada menetlustähtaega. Seega, nõudes avaldajalt kinnitusi ja lisaandmeid, viivitas PPA õigusvastaselt avaldajale isikut tõendava dokumendi väljaandmisega.

Kuigi konkreetsel juhul väljastas PPA avaldajale hilinemisega uue ID-kaardi, viitab kirja punktis 7.4. toodud PPA vastus siiski võimalusele, et lisatingimuste esitamine isikut tõendava dokumendi taotlejale on PPA tavapraktika. Sellest tulenevalt palun viia PPA halduspraktika seadusega kooskõlla ja vastata 10 tööpäeva jooksul, kuidas on PPA soovitus järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
õiguskantsleri asetäitja-nõunik, kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Teadmiseks: Siseministeerium (ilma isikuandmeteta)

Kristiina Albi 693 8404
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee