



ÕIGUSKANTSLER

## **Lisa ettepaneku nr 13 juurde**

### **I AVALDUSTE ASJAOLUD**

1. Algasin menetluse kahe isiku avalduse alusel, mis puudutasid Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevust seoses neile ekslikult väljastatud Eesti kodaniku passi kehtetuks tunnistamisega. Vahepealsel ajal on mulle esitatud kaks uut analoogset avaldust, mis puudutavad PPA tegevust Eesti kodaniku passi kehtetuks tunnistamisel ning uue passi väljaandmisest keeldumisel. Täiendavate avalduste alusel ei ole ma menetlust alustanud.

2. Kodakondsus- ja Migratsiooniamet (KMA) väljastas avaldajatele 1999. aastal Eesti kodaniku passi. Nimetatud dokumenti on mõlema avaldaja puhul pikendatud. Enam kui kümne aasta möödumisel tuvastas PPA läbiviidud kontrollimise käigus, et avaldajad ei ole omandanud Eesti kodakondsust sünniga ega naturalisatsiooni korras, mistõttu oli neile algselt Eesti kodaniku passi väljastamine põhjendamatu. Selle tulemusena tunnistas PPA avaldajate Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid kehtetuks ning keeldus uute dokumentide väljaandmisest. Järgnevalt on esitatud üksikasjalikum ülevaade menetluse asjaoludest.

3. 28.03.2011 esitas avalduse A.H., kes palus kontrollida PPA tegevust tema Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide kehtetuks tunnistamisel.

KMA väljastas avaldajale 21.12.1999 esmakordselt Eesti kodaniku passi kui sünnijärgsele Eesti kodanikule. Avaldaja tõendas Eesti kodakondsusesse kuulumist tollal isa kaudu, esitades selleks oma sünnitunnistuse ning isa sünnitunnistuse. Nendest andmetest lähtuvalt määratles KMA avaldaja Eesti kodanikuna, kes omandas kodakondsuse sünnijärgselt isa kaudu. Avaldajale väljastati lisaks 11.03.2004 isikutunnistus ning 18.11.2004, 20.11.2006, 27.12.2007 ja 15.01.2009 korduvad passid.

08.02.2011 taotles avaldaja korduva passi väljaandmist. Selle menetluse käigus tuvastas PPA, et avaldaja isa omandas Eesti kodakondsuse 10.02.1998 Vabariigi Valitsuse korraldusega nr 104-k. Seega ei olnud avaldaja isa avaldaja sündimise ajal 1973. aastal Eesti kodakondsuses, mistõttu ei omandanud avaldaja Eesti kodakondsust sünnijärgselt.

PPA tegi 16.03.2011 Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse kehtetuks tunnistamise ning korduva Eesti kodaniku passi väljaandmisest keeldumise otsuse nr 15.2-9/154. Samal kuupäeval tegi PPA keelduva otsuse avaldajale korduva passi väljaandmise taotluse suhtes.

Avaldaja esitas 04.04.2011 taotluse elamisloa ja välismaalase passi väljaandmiseks. PPA andis avaldajale tähtajalise elamisloa kehtivusajaga 15.04.2011 kuni 14.04.2016 ning väljastas välismaalase isikut tõendavad dokumendid.

PPA peadirektor asus 15.06.2011 vastuses nr 15.2-14/22953 seisukohale, et avaldaja puhul määratles haldusorgan ekslikult teda sünnijärgse Eesti kodanikuna. Lisaks oli KMA talle hiljem välja andnud isikutunnistuse ja neljal korral korduva passi. PPA peadirektor selgitas, et avaldaja isikutunnistuse ja korduvate passide taotluste menetlemisel ei tekkinud ametnikel kahtlust, et eelmised dokumendid võiksid olla välja antud valedel alustel.

**4.** 01.04.2011 esitas analoogse sisuga avalduse K.A. Avaldaja tõi esile, et elab perekondlikel põhjustel Soome Vabariigis. Avaldaja selgitas, et sissekirjutus Soome Vabariiki oli eelduseks lastetoetuse saamiseks. Kuna Eesti elamisloa taotlemine eeldab elukoha registreerimist Eestis, ei ole tal elamisloa ning hiljem Eesti kodakondsuse taotlemise korral võimalik Soome Vabariigis lastetoetust enam saada.

Avaldaja taotles esmakordset passi 24.05.1999, kui ta oli 17-aastane. Avaldaja taotles passi kui sünnijärgne Eesti kodanik, kes omandas kodakondsuse oma ema järgi. Passi taotlemisel esitas avaldaja oma sünnitunnistuse ja koopia ema passist.

24.11.2010 esitas avaldaja taotluse oma lapsele esmakordse Eesti kodaniku passi väljaandmiseks. Selle dokumendi väljaandmise menetluse käigus kontrolliti avaldajale passi väljaandmise asjaolusid.

PPA selgituste kohaselt kontrolliti avaldajale esmase passi väljaandmisel PPA arhiivis olevaid andmeid avaldaja emale väljaantud passi kohta. Avaldaja ema oli rahvastiku arvestuskaardile märkinud, et ta on „sünnijärgne kodanik“. PPA teatel taotles avaldaja ema 14.06.1993 endale esmakordset Eesti kodaniku passi kui sünnijärgne kodanik, varjates asjaolu, et oli saanud 25.02.1993 Vabariigi Valitsuse määruse nr 55 alusel Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras. Kuna arhiivis oli avaldaja ema taotlusele märgitud, et tegemist on sünnijärgse kodaniku taotlusega, hindas menetlust läbiviiv ametnik PPA selgituste järgi arhiivis olevaid andmeid ebaõigesti ja tegi otsuse avaldajale passi väljaandmiseks.

PPA tunnistas 16.11.2011 otsusega kehtetuks avaldajale välja antud Eesti kodaniku dokumendid. PPA selgitas kirjas, et Eestis seaduslikult viibimiseks on avaldajal võimalik taotleda elamisluba ja välismaalase passi.

PPA peadirektor asus 15.06.2011 vastuses nr 15.2-14/22953 seisukohale, et ka teisele avaldajale anti pass välja osaliselt haldusorgani enda süül ilma seadusliku aluseta, kuid tuvastatud ei ole, et passi taotlemisel oleks avaldaja esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid sisaldavaid dokumente või teadvalt valeandmeid, kuna avaldaja ise ei pruukinud teada, et ta pole Eesti kodakondsust omandanud sünniga.

**5.** 09.11.2011 esitasid mulle avalduse G.I. ja J.S.

5.1. Avaldaja G.I. esitas 1996. aastal KMA-le esmakordse Eesti kodaniku passi taotluse. Kodakondsust tõendava dokumendina esitas ta oma ema Eesti kodaniku passi. Esmakordne Eesti kodaniku pass väljastati avaldajale 20.11.1996 kui sünnijärgsele Eesti kodanikule.

Seoses isikuandmete muutumisega anti avaldajale 06.09.2001 välja korduv Eesti kodaniku pass.

Avaldaja esitas 25.07.2011 taotluse esmakordse isikutunnistuse väljaandmiseks. Taotluse menetlemisel kontrollis PPA esmakordse Eesti kodaniku passi taotlemisel esitatud Eesti kodakondsust tõendavaid andmeid ning tuvastas, et avaldajale oli esmakordne Eesti kodaniku pass välja antud alusetult.

Kontrollimise käigus selgus, et avaldaja ema sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras Vabariigi Valitsuse 02.08.1995 korraldusega nr 700. Avaldaja isa sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras Vabariigi Valitsuse 08.10.1996 korraldusega nr 841-k. Kuna avaldaja vanemad ei olnud avaldaja sünni ajal Eesti kodanikud, ei saanud avaldaja omandada Eesti kodakondsust sünnijärgselt. Avaldaja ei ole omandanud Eesti kodakondsust ka naturalisatsiooni korras. Sellest tulenevalt väljastati avaldajale Eesti kodaniku pass alusetult.

PPA selgitas avaldajale 24.08.2011 kirjaga nr 15.2-9/41837, et isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) § 12 lõike 1 kohaselt keeldutakse dokumendi väljaandmisest, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus. Kuna avaldaja ei ole Eesti kodanik, puudub alus talle isikutunnistuse väljastamiseks.

10.10.2011 kirjas selgitas PPA, et ITDS ei anna PPA-le võimalust diskretsiooni korras otsustada Eesti kodaniku dokumendi väljaandmist isikule, kes ei ole Eesti kodanik. PPA pikendas tähtaega arvamuse või vastuväidete esitamiseks kuni 10.11.2011.

Avaldaja tõi avalduses esile, et kuna passi kehtivusaeg möödus 06.09.2011, puuduvad tal hetkel üldse kehtivad isikut tõendavad dokumendid.

5.2. Avaldaja J.S. on avaldaja G.I. vend. Avaldaja selgitas, et talle taotleti esmakordselt Eesti kodaniku passi enne, kui ta sai 15-aastaseks. Avaldaja märkis lisaks, et ta on läbinud kohustusliku ajateenistuse.

Avaldaja esitas taotluse esmakordse Eesti kodaniku passi saamiseks 1998. aastal. Kodakondsust tõendava dokumendina esitas avaldaja ema Eesti kodaniku passi. Avaldajale väljastati esmakordne Eesti kodaniku pass 23.04.1998 kui sünnijärgsele Eesti kodanikule. Avaldajale väljastati 31.03.2008 korduv Eesti kodaniku pass ning isikutunnistus.

26.08.2011 kirjaga nr 15.2-9/42207 teatas PPA avaldajale, et avaldajale on Eesti kodaniku pass ja isikutunnistus välja antud alusetult, sest ei leidnud kinnitust avaldaja kuulumine Eesti kodakondsusesse. Kontrollimise käigus selgus, et avaldaja ema sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras Vabariigi Valitsuse 02.08.1995 korraldusega nr 700. Avaldaja isa sai Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras Vabariigi Valitsuse 08.10.1996 korraldusega nr 841-k. Kuna avaldaja vanemad ei olnud avaldaja sünni ajal Eesti kodanikud, ei saanud avaldaja omandada Eesti kodakondsust sünnijärgselt. PPA teatas, et algatas menetluse avaldaja Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse kehtetuks tunnistamiseks. PPA palus avaldajal esitada oma arvamus või vastuväited hiljemalt 26.09.2011.

PPA 10.10.2011 kirjas nr 15.2-9/50313 teatas PPA, et Eestis seaduslikuks elamiseks on avaldajal vaja taotleda elamisluba. Eesti kodakondsust on võimalik taotleda naturalisatsiooni korras, kui on täidetud kodakondsuse seaduses sätestatud tingimused. Avaldajal paluti esitada oma arvamus või vastuväited hiljemalt 10.11.2011.

## II MENETLUSE KÄIK

6. 06.05.2011 pöördusin teabe nõudmisega PPA poole, et selgitada avalduses toodud asjaolusid ja PPA sellekohast halduspraktikat. Samuti pöördusin teabe nõudmisega Siseministeeriumi poole, et selgitada kodakondsuse seaduse rakendamisel usalduse kaitse põhimõtte arvestamise võimalust ning tõstasin küsimused kodakondsuse seaduse sellekohase regulatsiooni kooskõlast põhiseadusega.

*PPA vastus teabe nõudmisele*

7. PPA peadirektori 15.06.2011 vastuses nr 15.2-14/22953 on toodud järgmised selgitused.

PPA asus seisukohale, et avaldajatele anti Eesti kodaniku pass välja osaliselt haldusorgani enda süül ilma seadusliku aluseta. Haldusorgan ei ole tuvastanud, et passi taotlemisel oleksid avaldajad esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid sisaldavaid dokumente või teadvalt valeandmeid.

PPA andis järgmised üldised selgitused õigusaktide kohaldamise praktika kohta.

PPA nõustus, et kodakondsuse seaduses (KodS) ei ole otseselt reguleeritud sünnijärgselt Eesti kodakondsusesse kuulumise tuvastamise menetlust, kuid sama seaduse §-s 5 on üheselt sätestatud, millistel juhtudel omandab isik Eesti kodakondsuse sünniga. Lisaks on ITDS §-s 19 ja §-s 21 sätestatud, kellele antakse isikutunnistus ja Eesti kodaniku pass. Isikut tõendava dokumendi väljaandmist reguleerib Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määrus nr 361 „Isikutunnistuse, elamisloakaardi, digitaalse isikutunnistuse, Eesti kodaniku passi, meremehe teenistusraamatu, välismaalase passi, ajutise reisidokumendi, pagulase reisidokumendi või meresõidutunnistuse väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtjad“. Nimetatud määruse §-de 10 ja 11 kohaselt peab Eesti kodanikust taotleja, kellele ei ole varem välja antud isikutunnistust või Eesti kodaniku passi, lisama taotlusele Eesti kodakondsusesse kuulumise tuvastamist võimaldava dokumendi. Isikut tõendava dokumendi väljaandmise otsuse tegijal on kohustus hinnata esitatud dokumentide õigsust ja võtta vastu otsus selle kohta, kas on tõendatud isiku Eesti kodakondsusesse kuulumine ning teha õiguspärane otsus dokumendi väljaandmise kohta.

PPA on seisukohal, et see, kui seadusliku aluseta väljaantud passi kasutaja on end pidanud Eesti kodanikuks, ei ole kehtiva õigusliku regulatsiooni raames isiku Eesti kodanikuks lugemise aluseks. KodS § 32 on võimalik kohaldada, kui pass on välja antud ekslikult kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse seaduse järgi ning isik ei olnud passi väljaandmise ajal Eesti kodanik. Seega võib KodS § 32 kohaldada üksnes isikute suhtes, kes määratleti passi väljaandmisel alusetult Eesti kodanikena enne kehtiva kodakondsuse seaduse jõustumist.

PPA märkis kehtiva õigusliku regulatsiooni alusel usalduse kaitse põhimõtte kohaldamise võimalikkuse kohta avaldajate taotluste lahendamisel järgmist. Usalduse kaitse printsiipi saab arvestada juhul, kui isik on heauskselt pidanud ennast Eesti kodanikuks ning pole kuritarvitanud Eesti riigi usaldust ehk isiku tegevus ei ole olnud pahatahtlik. Kõnealuste isikute puhul ei ole tuvastatud, et nad oleksid passi taotlemisel esitanud teadlikult valeandmeid. PPA leidis, et on avaldajate Eesti kodaniku passi kehtetuks tunnistamisel toimunud õiguspäraselt ning täitnud kehtivat seadust, kuna KodS § 32 on kohaldatav üksnes isikute suhtes, kes määratleti passi väljaandmisel alusetult Eesti kodanikena enne kehtiva kodakondsuse seaduse jõustumist.

PPA teatas, et 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel välja antud Eesti kodaniku passidest on kehtetuks tunnistatud alates 2000. aastast 246 dokumenti. Neist 159 juhul oli tõendatud, et isikud esitasid võltsitud alusdokumendi või teadvalt valeandmeid oma põlvnemise kohta. Ametnikel puudus seaduslik alus ebaõigesti välja antud passi ära võtmiseks või kehtetuks tunnistamiseks enne 2000. aastat, kui jõustus vastav isikut tõendavate dokumentide seadus. Samuti puudus õiguslik alus korduva passi väljaandmisest keeldumiseks, kuigi ametnikel võis olla teave, et eelmine pass on alusetult välja antud.

#### *Siseministri vastus teabe nõudmisele*

**8.** 11.08.2011 kirjas nr 11-1/27-1 andis siseminister järgmised selgitused.

Siseministeerium selgitas, et KodS § 32 ei laiene isikutele, kellele anti Eesti kodaniku pass ekslikult välja ajal, mil kehtis 1995. aastal jõustunud kodakondsuse seaduse redaktsioon. KodS § 32 kohaldamisel on oluline asjaolu, et pass anti välja ekslikult kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse seaduse järgi ning isik ei olnud passi väljaandmise ajal Eesti kodanik. KodS § 32 on kohaldatav üksnes isikute suhtes, kes määratleti passi väljaandmisel alusetult Eesti kodanikena enne kehtiva kodakondsuse seaduse jõustumist.

Ekslikult välja antud Eesti kodaniku pass ei saa isikule kaasa tuua automaatselt vastava staatuse omandamist. See tähendab, et asjaolu, et seadusliku aluseta väljaantud passi kasutaja on end pidanud Eesti kodanikuks, ei ole isiku Eesti kodanikuks lugemise aluseks.

Siseministeerium selgitas, et 1991. aastal, kui kuulutati välja Eesti Vabariigi iseseisvus, oli vaja hakata määratlema riigi territooriumil elavat elanikkonda. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu tegi 26.02.1992 otsuse taastada 1938. aasta kodakondsuse seadust 16.06.1940 kehtinud redaktsioonis. 01.04.1995 jõustus kehtiv kodakondsuse seadus. KodS § 32 lg 2 sätestab, et isik, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna varem kehtinud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26.02.1992 otsusega „Kodakondsuse seaduse rakendamise kohta“ rakendatud kodakondsuse seaduse § 3 või 4 järgi, loetakse Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse poolt Eesti kodakondsuse omandanuks vastavalt sünniga või hilisema seadusliku toiminguga, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud, et Eesti kodaniku pass väljastati võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi või teadvalt valeandmete esitamise tõttu. Kõne all oleva sätte eesmärk on otsustada nende isikute kodakondsusesse kuulumine, kellele Eesti Vabariik andis Eesti kodaniku passi alusetult tingimusel, et isik ei olnud esitanud valeandmeid ega võltsitud dokumente, st et seadusliku aluseta passi oli riik ekslikult väljastanud.

Siseministeerium märkis, et esimeste aastakäikude passid väljastati detsentraliseeritult ilma elektroonilise andmebaasi vahendusega. Riigil puudusid andmekogud, mille alusel oleks olnud võimalik andmeid süsteemselt töödelda (võrrelda ja kontrollida). Eesti kodakondsusesse kuulumise kontrollimise võimalusi suurendas 1995. aastal toimunud elamislubade massiline väljaandmine, mille tulemusena loodi vastav elektrooniline andmekogu, mille abil oli võimalik tuvastada Eesti kodakondsusesse kuulumist või mittekuulumist. Kahetsusväärset ei suudetud seejuures tagada, et kõik isikud, kes dokumenteeriti Eesti kodanikena, seda ka tegelikult oleksid olnud. Seetõttu on teatud hulgal isikutele kas nende poolt esitatud ebaõigesti andmete või ametnike poolt tehtud vigade tulemusena väljastatud Eesti kodaniku pass alusetult. Need isikud on rea aastate vältel omandanud dokumendi, mille saamiseks neil õigust ei olnud ning on kasutanud sellest tulenevaid õigusi, mis Eesti kodaniku passi omamisega kaasnevad.

Siseministerium mõõnis, et tekkinud olukord on põhjustanud mõlemale avaldajale raskeid tagajärgi, seejuures on riivatud isiku ja riigi vahel tekkinud usaldussuhet. Tõdeti, et nende isikute Eesti kodakondsusesse kuulumine tuvastati ebaõigesti, kuid Siseministeriumi hinnangul ei ole kehtiva õiguse raames võimalik avaldajaid lugeda Eesti Vabariigi kodanikeks.

Siseministerium leidis, et sõltuvalt passi taotlemise ajast tulenev isikute erinev kohtlemine tulenes KodS § 32 kehtestamise eesmärgist, milleks oli parandada riigi poolt tehtud vead Eesti elanikkonna dokumenteerimisel, arvestades asjaoluga, et Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamise järgselt oli riigipoolsete vigade tekkimise tõenäosus suur ning riik ei soovinud heausksete isikute näilist olukorda halvendada.