



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 13

Tallinn

17.jaanuar 2012. a.

Õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisel, kui haldusorgan on isiku ekslikult määratlenud Eesti kodanikuna

Analüüsisin mulle esitatud avalduste põhjal kodakondsuse seaduse kooskõla põhiseadusega osas, milles selle § 32 lõiked 2 ja 3 näevad ette õiguspärase ootuse põhimõttega arvestamise võimaluse isiku Eesti kodakondsuse omandanuks lugemise teel ainult juhul, kui haldusorgan määratles isiku ekslikult Eesti kodanikuna kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse regulatsiooni alusel.

Leian, et kodakondsuse seadus ja selle § 32 on vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte ning § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega

osas, milles seadus ei võimalda kaaluda, kas on põhjendatud lugeda Eesti kodakondsuse omandanuks isikut, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel, või kes määratleti kodanikuna selle isiku järgi, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud, et Eesti kodaniku pass väljastati võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi või teadvalt valeandmete esitamise tõttu.

I ASJAKOHASED ÕIGUSNORMID

1. Kodakondsuse seadus, “§ 32. Kodakondsuse andmine ekslikult Eesti kodaniku passi saanud isikule

[---]

(2) Isik, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna varem kehtinud Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1992. aasta 26. veebruari 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.

(3) Käesoleva paragrahvi 2. lõiget rakendatakse ka isiku suhtes, kes määratleti ekslikult Eesti kodanikuna käesoleva paragrahvi 2. lõikes nimetatud isiku järgi.

(4) Käesoleva paragrahvi 2. ja 3. lõiget kohaldatakse ka enne käesoleva seaduse jõustumist kehtinud § 32 2. ja 3. lõike alusel Eesti kodakondsuse saanud isikute suhtes.”

2. Isikut tõendavate dokumentide seadus, “ § 12. Dokumendi väljaandmisest keeldumine

(1) Dokumendi väljaandmisest keeldutakse, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus.

[---]

§ 13. Dokumendi kehtetuks tunnistamine

(1) Dokument tunnistatakse kehtetuks:

[---]

2) kui dokument on alusetult välja antud või välja vahetatud;

[---]”

II ÕIGUSKANTSLERI SEISUKOHT

3. Kõnealusel juhul on põhiküsimuseks, kas kodakondsuse seadus (KodS) on kooskõlas põhiseadusega osas, mis puudutab õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamise võimatust, kui haldusorgan on isiku 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel määratlenud ekslikult Eesti kodakondsusesse kuuluvana, väljastades talle alusetult Eesti kodaniku passi.

4. Nimelt sätestab KodS § 32 lg 2, 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. Vastavalt KodS § 32 lõikele 3 rakendatakse sama paragrahvi 2. lõiget ka isiku suhtes, kes määratleti ekslikult Eesti kodanikuna sama paragrahvi 2. lõikes nimetatud isiku järgi.

5. Sellest nähtub, et vastavalt KodS § 32 lõigetele 2 ja 3 on võimalik õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine, nii et isik, kellele haldusorgan on ekslikult väljastanud Eesti kodaniku passi, loetakse Eesti kodakondsuse omandanuks. KodS § 32 lõigete 2 ja 3 alusel on see võimalik aga vaid nende isikute suhtes, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodanikuna ning väljastas Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse regulatsiooni alusel. Kodakondsuse seadus ei näe ette alust selle põhimõtte kohaldamiseks nende isikute suhtes, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodanikuna 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel, ning nende isikute järgi kodakondsuse omandanud isikute suhtes.

6. Seega tõusetub küsimus, kas kodakondsuse seadus on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see ei võimalda kohaldada õiguspärase ootuse põhimõtet isikute suhtes, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodakondsusesse kuuluvana 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel seoses ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljastamisega.

7. Sellest tulenevalt on vajalik hinnata, kas kodakondsuse seadus on nimetatud küsimuse osas kooskõlas põhiseaduse (PS) §-ga 10 osas, milles see ei võimalda arvestada õiguspärase ootuse põhimõtte ning PS § 12 lõikes 1 toodud võrdsuspõhiõigusega, kuna kodakondsuse seaduse kohaselt on võimalik õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine vaid nende isikute suhtes, kes määratleti ekslikult Eesti kodanikuna kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse regulatsiooni alusel.

Riivatavad põhiõigused

8. PS § 10 näeb ette, et põhiseaduses loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Riigikohus on sedastanud, et vastavalt PS §-le 10 kehtivad Eestis demokraatliku õigusriigi põhimõtted. Riigikohus märkis, et Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud muuhulgas õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõte.¹ Seega on õiguspärase ootuse põhimõte üks PS § 10 alusel kaitstavatest õiguse üldpõhimõtetest.²

9. Õiguskindlus tähendab kõige üldisemas plaanis seda, et õiguse eesmärk on luua korrapära ja stabiilsust ühiskonnas. Selle kaudu luuakse kindel ja püsiv alus põhiõiguste ja vabaduste seaduspäraseks kasutamiseks ning kujuneb õiguskindlus kui sotsiaalne väärtus.³ Õiguskindluse põhimõtte osaks on usalduse kaitse põhimõte. Usalduse kaitse põhimõtte osaks omakorda on õiguspärase ootuse põhimõte.⁴ Riigikohus on õiguspärase ootuse põhimõtte sisustamisel leidnud, et selle „kohaselt peab igapäev olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas.“⁵

10. Riigikohus on leidnud, et lisaks üldaktidele kohaldub õiguspärase ootuse arvestamise nõue ka üksikaktiga määratletud õigusliku seisundi suhtes. Riigikohus sedastas, et „olukorras, kus isiku õigus soodustusele on tehtud kindlaks halduse üksikaktiga, tuleb isiku usaldust kaitsta veelgi tugevamalt, sest üksikaktiga on riik väljendanud oma seisukohta konkreetsetes küsimustes, mitte üksnes abstraktselt. Seetõttu tuleb varasema haldusakti tühistamisel kaaluda haldusakti õigusvastasuse põhjusi ja õiguserikkumisega kahjustatud avalikku huvi ühelt poolt ning isiku mõistlikku õiguspärasest ootust, et kord tema suhtes antud soodne haldusakt jääb kehtima, teiselt

¹ RKPKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14.

² RKPKo 17.02.2003, nr 3-4-1-1-03, p 14-15; RKHko 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 2.

³ RKPKo 30.09.1994, nr III-4/1-5/94; RKPKo 23.03.1998, nr 3-4-1-2-98, p IX. – M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 120, komm 3.4.3.

⁴ M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Juura, 2008, lk 121, komm 3.4.3.2. Vt ka RKPKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 12.

⁵ RKPJKo 02.12.2004, nr 3-4-1-20-04, p 13.

poolt. Samuti tuleb haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel hinnata haldusakti mõju kolmandate isikute õigustele.”⁶

11. Eeltoodust tulenevalt on vajalik õiguspärase ootuse põhimõttega arvestada halduse tegevuse käigus üksikakti andmisel või toimingu sooritamisel. Sellisel juhul võivad omavahel vastanduda erinevad põhiseaduslikud põhimõtted, nagu õiguspärase ootuse ning halduse õiguspärasuse põhimõtte, kui isikut soodustav haldusakt või toiming on sisuliselt õigusvastased.

12. Riigikohus on lisaks märkinud, et „õiguspärase ootuse põhimõttele saab isik tugineda sisuliselt õigusvastase või olulise menetlus- ja vormiveaga antud haldusakti kehtetuks tunnistamise otsustamisel siis, kui haldusaktist tulenenud põhjendatud lootuse mõjul on isik käitunud teisiti, kui ta oleks tõenäoliselt käitunud ilma haldusakti andmiseta. Haldusaktist juhendumine peab koostoimes haldusakti hilisema kehtetuks tunnistamisega olema osutunud isikule kahjulikuks. Näiteks võib isik haldusakti kehtivust usaldades olla muutnud oma elukorraldust või olla teinud kulutusi, lootes tulevase soodustuse saamisele. Ühelgi juhul ei saa isik tugineda õiguspärase ootuse põhimõttele, kui ta pidi olema teadlik kehtetuks tunnistatava haldusakti õigusvastasusest või kui isik tegelikult haldusakti kehtima jäämisega ei arvestanud.”⁷ Käesoleval ajal on haldusmenetluse läbiviimisel usalduse kaitse põhimõtte arvestamise kohustus ning seejuures kaalutavad asjaolud reguleeritud haldusmenetluse seaduses.

13. Lisaks õiguse üldpõhimõtetele peab õiguslik regulatsioon olema kooskõlas PS § 12 lõikes 1 toodud võrdsuspõhiõigusega.

14. Riigikohus on leidnud, et „võrdsuspõhiõigus tuleneb PS § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud sätte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.”⁸ Riigikohus on märkinud, et PS § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.⁹ Riigikohus on ka täpsustanud, et PS § 12 lõikes 1 sisalduv võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel; ühtlasi peab piirang olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega.¹⁰

Kodakondsuse tuvastamine

15. PS § 8 lg 1 näeb ette, et igal lapsel, kelle vanematest üks on Eesti kodanik, on õigus Eesti kodakondsusele sünnilt. Vastavalt PS § 8 lõikele 5 sätestatakse kodakondsuse saamise tingimused kodakondsuse seadusega. PS § 104 järgi on kodakondsuse seadus konstitutsiooniline seadus, mille vastuvõtmiseks ning muutmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenus. Seega tuleb kodakondsuse saamise tingimused ette näha kodakondsuse seaduses.

⁶ RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 2.

⁷ RKHKo 07.12.2001, nr 3-3-1-51-01, p 3.

⁸ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

⁹ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 36.

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

16. Kodakondsuse seaduses ei ole määratletud sünnijärgselt Eesti kodakondsusesse kuulumise, mille puhul on tegemist põhiseadusliku õigusega, tuvastamise menetlust ega korda. Isiku kuulumist Eesti kodakondsusesse hinnatakse Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljaandmise menetluse käigus. Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljaandmise puhul on tegemist toiminguga, mille tulemusena tunnustab pädev haldusorgan sisuliselt lisaks isiku dokumenteerimisele tema kuulumist Eesti kodakondsusesse. Minule esitatud avalduste puhul väljastas haldusorgan Eesti kodaniku passi ekslikult avaldajatele kui sünnijärgsetele Eesti kodanikele.

17. Vastavalt isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) § 13 lg 1 punktile 2 tunnistatakse dokument kehtetuks, kui dokument on alusetult välja antud või välja vahetatud. ITDS § 12 lõike 1 alusel keeldutakse dokumendi väljaandmisest, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus. Kuna avaldajad ei olnud tegelikult sünnijärgsed Eesti kodanikud ega olnud omandanud Eesti kodakondsust naturalisatsiooni korras, siis oli algselt Eesti kodaniku passi väljaandmine neile alusetu.

18. Üldised alused usalduse kaitse põhimõtte kohaldamiseks haldusmenetluse läbiviimisel on määratletud haldusmenetluse seaduses (HMS).¹¹ Nii KodS § 2 lg 3 kui ITDS § 1 lg 2 näevad ette, et nimetatud seaduses sätestatud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades vastava seaduse erisusi. HMS § 64 lõike 2 kohaselt on haldusorganil võimalik otsustada haldusakti kehtetuks tunnistamine kaalutusõiguse kohaselt, kui seadus ei keela haldusakti kehtetuks tunnistada või ei kohusta haldusakti kehtetuks tunnistama. Kuna ITDS § 12 lõike 1 ja § 13 lg 1 punkti 2 puhul on tegemist imperatiivsete normidega, mis vastavalt kohustavad haldusorganit dokumendi väljaandmisest keelduma või tunnistama alusetult välja antud dokumendi kehtetuks, siis ei ole haldusorganil võimalik vastava toimingu tegemisel või haldusakti andmisel kohaldada haldusmenetluse seaduse usalduse kaitset puuduvat regulatsiooni ega kaaluda erinevaid asjaolusid, mille arvestamise kohustuse näeb ette haldusmenetluse seadus.

19. Lisaks tuleneb PS § 8 lõikest 5 nõue, et kodakondsuse saamise tingimused peavad olema määratletud kodakondsuse seaduses. KodS § 32 lõiked 2 ja 3 on erinormiks ITDS suhtes. KodS § 32 lõiked 2 ja 3 reguleerivad õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamist, kui haldusorgan on isiku määratlenud ekslikult Eesti kodanikuna, väljastades talle Eesti kodaniku passi. Nendes sätetes on ette nähtud erand nende isikute suhtes, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna enne 01.04.1995 kehtinud kodakondsuse regulatsiooni alusel, ning isikute puhul, kelle kodakondsus määratleti sellise isiku kaudu. Vastavalt KodS § 32 lõikele 2 loetakse need isikud 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. KodS § 32 lõike 3 kohaselt rakendatakse sama paragrahvi 2. lõiget ka isiku suhtes, kes määratleti

¹¹ Haldusmenetluse seaduse § 67 lõike 2 järgi ei tohi haldusakti tunnistada kehtetuks isiku kahjuks, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades kasutanud ära haldusakti alusel saadud vara, teinud tehingu oma vara käsutamiseks või on muul viisil muutnud oma elukorraldust ja tema huvi haldusakti kehtima jäämiseks kaalub üles avaliku huvi haldusakti kehtetuks tunnistamiseks.

ekslikult Eesti kodanikuna kõnealuse paragrahvi 2. lõikes nimetatud isiku järgi. Nimetatud erisuse kehtestamisega on seadusandja väljendanud tahet kohaldada usalduse kaitse põhimõtet üksnes nende isikute suhtes, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodanikuna Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmisega kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse regulatsiooni alusel.

20. Seaduses puudub eriregulatsioon nende isikute suhtes, kes omandasid ekslikult Eesti kodaniku passi 01.04.1995 jõustunud kehtiva kodakondsuse seaduse alusel.

21. KodS § 32 lõigete 2 ja 3 eesmärk on alusetult Eesti kodanikena määratletud isikute õiguspärase ootuse kaitsmine. Sellekohase kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on märgitud, et “Eesti kodaniku passi väljaandmisega andis riik isikule põhjust arvata, et ta on Eesti kodanik. Aastaid tagasi riigi poolt tehtud vea tulemusena on nii isik ise, riik kui ka teised isikud pidanud alusetult Eesti kodaniku passi saanud isikuid heauskselt Eesti kodanikeks, millest tulenevalt on aastate jooksul tehtud õigustoiminguid, milleks on seadusest tulenevalt õigustatud ainult Eesti kodanikud (avalikus teenistuses töötamine, Riigikogu valimistel osalemine, samuti eraõiguslikud toimingud nagu teatud tingimustel maa ostmine jms). Seaduse eesmärgiks on heastada riigi poolt tehtud viga ja anda kodakondsus nendele isikutele, kes on siiani end heauskselt pidanud Eesti kodanikuks, kuna riik andis neile Eesti kodaniku passi väljastamisega põhjuse pidada end Eesti kodanikuks. Aastaid tagasi tehtud viga on võimalik heastada nii, et see ei too kaasa olulisi täiendavaid toiminguid ega kulutusi ei heausksetele Eesti kodaniku passi saanutele ega ka riigile.”¹² Seletuskirjast nähtub, et eelnev regulatsioon oli vastuolus õiguskindluse printsiibiga. Seletuskirjas on märgitud, et “kui isikule on riigi nimel välja antud Eesti kodaniku pass, on riik lugenud ta Eesti kodakondsuses olevaks. Isikul peab olema kindlus eeldada, et riik ei muudaks oma otsust ja peaks teda jätkuvalt Eesti kodakondsuses olevaks.”¹³

22. Eeltoodust nähtub, et 2002. aastal kodakondsuse seaduse muutmise seaduse eelnõu alkatamisega pidas riik vajalikuks heauskselt toimunud isikute Eesti kodanikuks lugemise teel kaitsta isiku ja riigi vahel tekkinud sidet. Kodakondsuse seaduse vastava muudatuse kohaselt on võimalik antud erandit kohaldada aga vaid nende isikute suhtes, kes taotlesid kodakondsust enne uue kodakondsuse seaduse jõustumist 01.04.1995, või kelle kodakondsus määratleti nende isikute järgi. Seega ei võimalda kodakondsuse seadus koostoides isikut tõendavate dokumentide seadusega haldusorganil lugeda isikut Eesti kodakondsuse omandanuks, kui on tuvastatud, et isikule väljastati Eesti kodaniku isikut tõendav dokument alusetult, kui isik määratleti ekslikult Eesti kodanikuna pärast kodakondsuse taotlemist 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel.

Usalduskaitse põhimõtte ajalise piirangu põhjendused

23. Palusin siseministril selgitada, mis põhjusel näeb seadus ette usalduse kaitse põhimõttega arvestamise vaid nende isikute puhul. 2004. aastal teavitas Siseministerium õiguskantslerit

¹² Seletuskiri kodakondsuse seaduse muutmise seaduse 1242 SE I juurde, eelnõu algtekst 02.12.2002. Kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee. Eelnõu vastu võetud 29.01.2003, jõustumine 01.03.2003.

¹³ Samas.

samasisulise abstraktse normikontrolli raames, et esimeste aastakäikude passide väljastamise ajal puudusid riigil andmekogud, mille alusel oleks olnud võimalik andmeid süsteemselt töödelda. Eesti kodakondsusesse kuulumist puudutavate dokumentide kogumist ja säilitamist alustati 1994. aastast.¹⁴ Tollane siseminister kinnitas, et 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse rakendamisel oli tagatud isiku Eesti kodakondsusesse kuulumise asjaolude nõuetekohane uurimine ja vajalike dokumentaalsete tõendite kogumine dokumendi väljaandmise menetluse käigus.

24. PPA teavitas 15.06.2011 vastuses teabe nõudmisele, et vastamise seisuga oli 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel välja antud Eesti kodaniku passidest kehtetuks tunnistatud 246 dokumenti. Neist 159 juhul oli tõendatud, et isikud esitasid võltsitud alusdokumendi või teadvalt valeandmed oma põlvnemise kohta. Sellest nähtub, et vastavad haldusorganid (PPA/KMA) on vähemalt 87 juhul tunnistanud kehtetuks Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi, mis oli algselt väljastatud heausksele taotlejale alusetult. Nimetatud arv ei ole lõplik, sest esmakordselt isikut tõendavate dokumentide taotlemisel kontrollib PPA jätkuvalt dokumendi väljaandmise alusdokumente.

25. Siseminister märkis oma 11.08.2011 vastuses teabe nõudmisele, et KodS § 32 eesmärk on otsustada nende isikute kodakondsusesse kuulumine, kellele Eesti Vabariik oli andnud Eesti kodaniku passi alusetult tingimusel, et isik ei olnud esitanud valeandmeid ega võltsitud dokumente, st et seadusliku aluseta passi oli riik ekslikult väljastanud. Minister kordas, 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. Minister nentis, et kahetsusväärset ei suudetud tagada, et kõik isikud, kes dokumenteeriti Eesti kodanikena, seda ka tegelikult oleksid olnud. Seetõttu on teatud hulgal isikutele kas nende poolt esitatud ebaõigete 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. Siseministeerium mõõnis, et tekkinud olukord on põhjustanud isikutele raskeid tagajärgi, seejuures on riivatud isiku ja riigi vahel tekkinud usaldussuhet. Siseminister vastas, et passi taotlemise ajast sõltuv isikute erinev kohtlemine tulenes KodS §-i 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.

26. Seega tõi siseminister esile, et KodS §-s 32 toodud usalduse kaitse põhimõtte kohaldamine vaid enne 01.04.1995 kodakondsuse taotlemise juhtude suhtes lähtus soovist parandada riigi poolt tehtud vead Eesti elanikkonna dokumenteerimisel. Siseminister ei esitanud sisulisi põhjendusi, miks ei pea Siseministeerium vajalikuks õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamist ka pärast 01.04.1995 ekslikult Eesti kodanikena määratletud isikute suhtes. Minister tõi eristava asjaoluna

¹⁴ Siseministri 01.11.2004 kiri nr 11-2-1/8376.

esile, et enne 1995. aastat ei olnud haldusorgani kasutuses elektroonilisi andmekogusid, mis lihtsustasid andmete kontrollimist.

27. Nagu eelpool esitatud menetluse asjaoludest nähtub, väljastati minu poole pöördunud kahele avaldajale Eesti kodaniku pass juba 1999. aastal. Samuti on mõlemale avaldajale vahepealsel perioodil väljastatud korduvad Eesti kodaniku passid. PPA poolt edastatud andmetest nähtub, et vaatamata elektrooniliste andmebaaside olemasolule, ei olnud tegelikkuses tagatud õiguspäraste otsuste tegemine ning vastav haldusorgan on ka 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel väljastanud ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente inimestele, kes tegelikult Eesti kodakondsust ei omanud. Selle tulemusena on need isikud pidanud end enam kui kümne aasta vältel Eesti kodanikuks. See tähendab, et nad on heauskselt kasutanud oma kodanikuõigusi. Samuti on Eesti riik neid nende õigusliku staatuse ja sellega kaasnevate õiguste ning kohustuste määramisel pidanud oma kodanikuks. Nii on ühes mulle esitatud uues pöördumises esile toodud, et lisaks kodanikuõiguste kasutamisele oli avaldaja läbinud kaitseväeteenistuskohustuse Eesti kaitseväes.

28. Kuna Eesti kodaniku passi kehtetuks tunnistamise tulemusena ei loeta isikut enam Eesti kodanikuks, siis on sellekohasel haldusaktil isiku jaoks ilmselge ebasoodne mõju. Isikul ei ole seetõttu võimalik enam kasutada oma kodanikuõigusi ning põhiseaduses kodanike jaoks ettenähtud eritagatise. Kuigi välismaalaste seadus näeb elamisloa taotlemise osas ette erandi pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel isikute suhtes, kes on saanud ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi,¹⁵ ei ole välismaalase õiguslik staatus võrreldav kodaniku õigusliku staatusega.

29. Kui isik ei vasta pikaajalise elamisloa taotlemiseks ettenähtud tingimustele, siis ei ole isikul aga võimalik saada ka pikaajalise elaniku elamisluba. Nii nähtub PPA selgitustest, et esimesele avaldajale väljastas PPA tähtajalise elamisloa kestusega viis aastat. Ka teine avaldaja teavitas PPA-d, et tal on väga keeruline täita pikaajalise elaniku elamisloa taotlemiseks vajalikke tingimusi, kuna ta elab perekondlikel põhjustel Soomes. Seega isik, kes seni Eesti kodanikuna sai kasutada Euroopa Liidu kodanikele ettenähtud õigusi, sattus Eesti kodaniku passi kehtetuks tunnistamise tõttu olukorda, kus tal ei ole faktiliselt võimalik täita Eesti riigi residentsuse saamiseks ning kodakondsuse taotlemiseks ettenähtud tingimusi tegemata selleks olulisi muudatusi oma elukorralduses.

30. Lisaks tuleb silmas pida, et selline haldusotsus võib ebasoodsalt mõjutada ka kolmandate isikute õigusi, kui isikul, kes peab ennast Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljastamise

¹⁵ Välismaalaste seaduse (VMS) § 232 lg 1 sätestab, et pikaajalise elaniku elamisloa võib anda välismaalasele, kes vastab järgmistele tingimustele: 1) ta on elanud Eestis elamisloa alusel püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist; 2) tal on kehtiv tähtajaline elamisluba; 3) tal on püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks; 4) ta on kindlustatud isik ravikindlustuse seaduse või Eesti Vabariigi välislepingu tähenduses; 5) ta on täitnud integratsiooninõude; 6) tema elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja 7) tema puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid. VMS § 232 lõikes 3 on toodud erand, mille kohaselt sama paragrahvi lõike 1 punktis 1 sätestatud elamisloa alusel lamise nõuet ja punkti 2 ei kohaldata välismaalase suhtes, kes on kaotanud Eesti kodakondsuse või kes on saanud ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi, kuue kuu jooksul, arvates Eesti kodakondsuse kaotamisest või Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kehtetuks tunnistamisest.

tulemusena Eesti kodanikuks, sünnib laps. Sellisel juhul võib kujuneda olukord, kus algselt sünnijärgselt Eesti kodanikuks peetav laps võib osutada üldse kodakondsusetuks.

31. Samuti võib pidada tõenäoliseks, et isikud on selle tõttu, et haldusorgan määratles nad ekslikult Eesti kodanikuna, käitunud teisiti, kui nad oleksid käitunud juhul, kui Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi taotlemisel oleks koheselt selgunud, et nende puhul ei ole tegemist Eesti kodanikuga. Nii tõi ka üks avaldajatest esile, et kui Eesti kodaniku passi taotlemisel oleks selgunud, et tal ei olnud tollal Eesti kodakondsust, siis oleks ta vahepealsel ajal kindlasti Eesti kodakondsust juba taotlenud.

32. Nii Siseministeriumi kui PPA hinnangul on mõlemad avaldajad käitunud Eesti kodaniku passi taotlemisel heauskselt ning Eesti kodaniku pass väljastati neile haldusorgani poolt ekslikult. PPA andmetel on vähemasti 87 analoogsel juhul olnud tegemist olukorraga, kus isik ei ole Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi taotlemisel esitanud teadvalt valeandmeid või võltsitud dokumente.

33. Nagu märgitud (vt p 25), on Siseministeriumi hinnangul enne ja pärast 01.04.1995, kui jõustus kehtiv kodakondsuse seadus, alusetult Eesti kodanikuna määratletud isikute õiguste eristamise põhjuseks asjaolu, et Eesti Vabariigi taastamise järgselt oli riigipoolsete vigade tegemise tõenäosus suur, mistõttu ei tahetud selle tulemusena halvendada isikute olukorda.

34. Leian, et nimetatud asjaoluga ei saa põhjendada õiguspärase ootuse põhimõtte mittekohaldamist isikute suhtes, kes määratleti ekslikult Eesti kodanikena 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel.

35. Üks haldusmenetluse keskseid põhimõtteid on haldusorgani uurimispõhimõte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel (vt haldusmenetluse seaduse § 6). See põhimõte kohaldus halduse tegevuse suhtes ka enne haldusmenetluse seaduse jõustumist (01.01.2002)¹⁶. Kuigi esmased passid väljastati avaldajatele 1999. aastal, väljastati avaldajate taotlusel hiljem korduvalt ka uued dokumendid seoses kehtivusaja möödumisega.

36. Enamgi veel, nagu siseministri vastusest nähtub, olid kehtiva kodakondsuse seaduse jõustumise ajaks 1995. aastal haldusorgani käsutuses elektroonilised andmebaasid. Samuti võib eeldada, et selleks ajaks pidi asjakohase haldusorgani töö olema sisseseatud ning lisaks elektrooniliste andmebaaside olemasolule võib eeldada haldusorganilt suuremat haldussuutlikkust kui vahetult taasiseseisvumise järgsel perioodil. Seega oli haldusorganil 1995. aastal oluliselt lihtsam kontrollida taotluse asjaolusid, mistõttu võib pidada riigi eksimust isiku alusetult kodanikuna määratlemisel võrreldes taasiseseisvumise järgse ajaga isegi suuremaks. Seetõttu omandavad riigipoolsed vastuväited isiku õiguspärase ootuse arvestamise vajadusele võrreldes 01.04.1995 eelse ajaga väiksema kaalu.

¹⁶ RKHKo 18.11.2004, nr 3-3-1-33-04, p 16.

37. Siseminister ei toonud oma vastuses esile muid asjaolusid, mille poolest on põhjendatud eristada enne ja pärast 01.04.1995 Eesti kodaniku isikut tõendavat dokumenti taotlenud isikuid, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodanikuna.

38. Lisaks tõden, et PPA poolt esitatud andmetest nähtub, et 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel ekslikult Eesti kodanikuna määratletud isikute puhul ei ole tegemist küll üksikjuhtudega (15.06.2011 seisuga 87 heauskselt ekslikult Eesti kodanikuna määratlemise juhtu), kuid nimetatud isikute arv ei ole ka nii suur, et nende isikute Eesti kodanikuks lugemine võiks hakata kahjustama Eesti kodakondsuspoliitika eesmärke.

39. Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et ka 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel ekslikult Eesti kodanikuna määratletud isikute puhul tuleb kohaldada õiguspärase ootuse põhimõtet, kui isik on Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi taotlemisel toiminud heauskselt ning isik on Eesti kodanikuna määratletud haldusorgani eksimuse tulemusena. Samuti olen seisukohal, et kõnealusel juhul puudub legitiimne eesmärk eristamiseks õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamise osas isikuid, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljaandmisel Eesti kodanikuna enne või pärast kodakondsuse seaduse jõustumist 01.04.1995.

40. Sellest tulenevalt leian, et kodakondsuse seadus ja selle § 32 on vastuolus PS § 10 ja § 12 lõikega 1 osas, milles see ei võimalda kaaluda, kas on põhjendatud lugeda Eesti kodakondsuse omandanuks isikut, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel, või kes määratleti kodanikuna selle isiku järgi, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud, et Eesti kodaniku pass väljastati võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi või teadvalt valeandmete esitamise tõttu.¹⁷

41. Sellest tulenevalt teen Teile õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepaneku viia kodakondsuse seaduse vastavad sätted põhiseadusega kooskõlla, arvestades ettepanekus toodud seisukohti. Isikute õiguste tõhusaks tagamiseks on vajalik seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks näha ette ka sätted vastava regulatsiooni tagasiulatuva mõju kohta, et lahendada olukorrad, kus haldusorgan on juba tunnistanud isiku Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid kehtetuks. Tuleb silmas pida, et isikut tõendavate dokumentide kehtetuks tunnistamine ning aegunud dokumentide asemel uute väljaandmisest keeldumine riivab intensiivselt isiku õigusi, sest tänapäeva ühiskonnas on ilma isikut tõendavate dokumentideta väga keeruline toimida. Nii on avaldajad esile toonud, et kuigi nad ei nõustu Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide kehtetuks tunnistamisega, pidid nad asuma taotlema elamisluba selleks, et saada uued isikut tõendavad dokumendid. Seadusemuudatuse tagasiulatuva mõju aitab kaasa ka kohtute töökoormuse vähendamisele, sest vastasel juhul tuleb nendel isikutel, kelle isikut tõendava dokumendi on PPA kehtetuks tunnistanud, pöörduda oma õiguste kaitsmiseks eraldi kohtu poole, kes peab algatama lisaks konkreetsetel juhtudel põhiseaduslikkuse järelevalvemenetluse seni kehtinud regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.

¹⁷ Seadusandja pädevuses on otsustada, millises kodakondsuse seaduse sättes, kas §-s 32 või kusagil mujal, teha muudatused, mis on vajalikud vastuolu kõrvaldamiseks.

III KOKKUVÕTE

42. Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et kodakondsuse seadus ja kodakondsuse seaduse § 32 on osas, milles see ei võimalda kaaluda, kas on põhjendatud lugeda Eesti kodakondsuse omandanuks isikut, kelle Vabariigi Valitsuse poolt volitatud valitsusasutus määratles Eesti kodaniku passi väljaandmise otsustamisel alusetult Eesti kodanikuna 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel, või kes määratleti kodanikuna selle isiku järgi, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud, et Eesti kodaniku pass väljastati võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi või teadvalt valeandmete esitamise tõttu, vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva õiguspärase ootuse põhimõtte ning § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

43. See küsimus puudutab isikuid, kellele haldusorgan on väljastanud aastaid tagasi ekslikult Eesti kodaniku passi. Hilisema kontrollimise tulemusena on haldusorgan tuvastanud, et kuna isik ei ole omandanud Eesti kodakondsust sünnijärgselt ega naturalisatsiooni korras, oli algselt Eesti kodaniku passi väljaandmine alusetu. Vastavalt isikut tõendavate dokumentide seaduse § 13 lg 1 punktile 2 tunnistatakse alusetult väljaantud dokument kehtetuks.

44. Eesti kodaniku passi väljastamisega tunnustas riik neid inimesi Eesti Vabariigi kodanikena. Seetõttu on need inimesed end pidanud heauskselt Eesti kodanikeks ning kasutanud sellest tulenevalt oma kodanikuõigusi ja täitnud kodanikukohustusi.

45. Kodakondsuse seaduse kehtiva regulatsiooni kohaselt (KodS § 32) on analoogsetel asjaoludel võimalik õiguspärase ootuse põhimõtte arvestamine vaid nende isikute suhtes, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodanikuna ning väljastas Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi kuni 31.03.1995 kehtinud kodakondsuse regulatsiooni alusel, ning nende isikute järgi kodakondsuse omandanud isikute suhtes, välja arvatud juhul, kui on tuvastatud, et Eesti kodaniku pass väljastati võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi või teadvalt valeandmete esitamise tõttu. KodS § 32 ei kohaldu aga isikute suhtes, keda haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodanikuna 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel.

46. Tulenevalt PS §-st 10 on vajalik kaitsta ka nende isikute õiguspärasest ootust, sest nii riik kui isikud on pidanud end Eesti kodanikuks, juhul kui isik on Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide taotlemisel toiminud heauskselt. Kuna Eesti kodaniku passi kehtetuks tunnistamise tulemusena ei loeta isikut enam Eesti kodanikuks, on sellisel otsusel intensiivne ebasoodne mõju.

47. Siseministri hinnangul on isikute õiguste eristamise põhjuseks sõltuvalt sellest, kas haldusorgan määratles isiku ekslikult Eesti kodanikuna enne või pärast kehtiva kodakondsuse seaduse jõustumist 01.04.1995, asjaolu, et Eesti Vabariigi taastamise järgselt oli riigipoolsete vigade tegemise tõenäosus suur, mistõttu ei tahtud selle tulemusena halvendada isikute olukorda.

48. Leian, et nimetatud asjaoluga ei saa põhjendada õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamise välistamist isikute suhtes, kes määratleti ekslikult Eesti kodanikena 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel. Vastavalt haldusmenetluse põhimõtetele on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks

tõendeid oma algatusel. PPA poolt edastatud andmetest nähtub, et ka 01.04.1995 jõustunud kodakondsuse seaduse alusel ei ole olnud tagatud õiguspäraste otsuste tegemine ning haldusorgan on väljastanud ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente, lugedes sellega isiku Eesti kodakondsusesse kuuluvaks. Seega ei ole vaatamata elektrooniliste andmebaaside olemasolule olnud tagatud sisuliselt õiguspäraste otsuste tegemine. Samuti võib eeldada pärast 01.04.1995 haldusorganilt suuremat haldusvõimekust võrreldes vahetult taasiseseisvumise järgse perioodiga, mistõttu võib pidada riigi eksimust isiku alusetult kodanikuna määratlemisel võrreldes taasiseseisvumise järgse ajaga isegi suuremaks.

49. Leian, et puudub legitiimne eesmärk eristamiseks õiguspärase ootuse põhimõtte kohaldamise osas isikuid, kelle haldusorgan määratles ekslikult Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljaandmisel Eesti kodanikuna enne või pärast kodakondsuse seaduse jõustumist 01.04.1995, mistõttu on kehtiv regulatsioon vastuolus ka PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: Kokkuvõtte menetluse asjaoludest ja käigust 6 lehel 1 eks