



Õiguskantsler

Hr Raivo Küüt
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie 15.05.2012 nr 15.2-10/85530-2
Õiguskantsler 30.05.2012 nr 7-4/120621/1202597

Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks Isikut tõendavate dokumentide väljastamine

Austatud peadirektor

07.05.2012 pöördusin kirjaga 7-4/120621/1202187 Teie poole, et küsida teavet mulle esitatud avalduses toodud asjaolude kohta. Täna Teid 15.05.2012 edastatud vastuse eest.

Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et Politsei- ja Piirivalveameti tegevus avaldajale selgituste andmisel ning tema lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmise osas otsuse tegemise tähtaja pikendamisel on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse ja Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määruse nr 361 § 25 lõikega 1 ja § 26 lõikega 1.

Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku vaadata taotlused avaldaja lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmiseks läbi edasise viivitusega. Samuti palun viia Politsei- ja Piirivalveameti praktika isikut tõendavate dokumentide väljaandmise osas kooskõlla seadusega.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. 23.04.2012 pöördus minu poole avaldaja, kes palus kontrollida Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) tegevust seoses tema lastele korduvate Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest keeldumisega. Dokumentide taotlemine oli vajalik seoses seniste dokumentide kehtivusaja lõppemisega.

2. Avalduse kohaselt teatas PPA ametnik, et lastele uute dokumentide taotlemiseks peab avaldaja tõendama, et tema lastel ei ole Vene kodakondsust. Lapsed said Eesti kodakondsuse 10.08.2006, kui vanemad olid kodakondsuseta isikud. Avaldaja ja tema abikaasa taotlesid endale 2007. aastal Vene kodakondsuse, mistõttu tekkis ametnikul kahtlus, et samal ajal taotleti ka lastele Vene kodakondsus.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Avaldaja märkis, et ta palus ametnikul anda talle kirjalik teatis dokumentide väljaandmisest keeldumise kohta, nii et oleks välja toodud keeldumise alus. Avaldaja märkis, et ametnik keeldus seda tegemast väga ebaviisakas vormis. Seejärel kirjutas avaldaja avalduse selle kohta, et ta ei ole taotlenud oma lastele Vene kodakondsust. Samuti palus ta selgitada, mis põhjusel keeldutakse tema Eesti kodanikust lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest, kui eelmiste dokumentide kehtivusaeg on lõppenud. PPA ametnik ei võtnud tema avaldust vastu ega andnud väidetavalt mingeid selgitusi. Avaldaja tõi ühtlasi esile, et tema tütre passis on Vene viisa, mis tõendab, et ta ei ole Vene kodanik, sest vastasel korral ta ei vajaks Venemaale sõitmiseks viisat.

4. Alustasin esitatud avalduse alusel menetluse. 07.05.2012 pöördusin Teie poole teabe nõudmisega avalduses toodud asjaolude täpsustamiseks.

5. Andsite oma vastuses järgmised selgitused.

12.04.2012 pöördus avaldaja PPA Ida prefektuuri kodakondsus- ja migratsioonibüroo Narva teenindusse oma lastele uute isikut tõendavate dokumentide (Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse) taotlemiseks seoses seniste dokumentide kehtivusaja lõppemisega. Selgitasite, et kui isik soovib taotleda Eesti kodanikule väljaantavat dokumenti, siis kontrollitakse enne taotluse vastuvõtmist muu hulgas seda, kas taotlejal on olemas Eesti kodakondsus ja ega taotleja, kes ei ole Eesti kodakondsust omandanud sünniga, ei ole Eesti kodanikuna vastu võtnud muu riigi kodakondsust. Vastavasisulise kontrolli teostamise eesmärgiks on kindlaks teha, kas isiku õiguslik seisund on riigi suhtes vahepeal muutunud.

Sellest tulenevalt kontrollis PPA Narva teeninduse ametnik enne avaldaja tütre taotluse vastuvõtmist taotleja ja temaga seotud isikute isikuandmeid. Kontrollimise käigus ilmnes, et avaldaja ja tema abikaasa omandasid 2007. aastal Venemaa Föderatsiooni kodakondsuse. Arvestades asjaolu, et avaldaja lapsed, kellele taotleti uusi isikut tõendavaid dokumente, olid vanemate Venemaa Föderatsiooni kodakondsuse omandamise hetkel alaealised, tekkis ametnikul põhjendatud kahtlus, et ka mõlemad lapsed võivad omada Venemaa Föderatsiooni kodakondsust. Muu hulgas tunnistas avaldaja tütar teeninduses ametnikuga peetud vestluse käigus, et omab Venemaa Föderatsiooni kodakondsust ja nimetatud riigi kodakondsusjärgset passi.

Isikutele selgitati esmalt, mida toob endaga kaasa topeltkodakondsuse omandamine. Seejärel selgitas Narva teeninduse ametnik avaldajale, kes on laste seaduslik esindaja, et taotlused võetaks vastu puudustega ning puuduste kõrvaldamiseks on isikutel aega 30 päeva. Samuti selgitati avaldajale, et puuduste tähtaegselt kõrvaldamata jätmisel on PPA-l õigus jätta taotlused läbivaatamata. Isiku huvidest lähtuvalt soovitati avaldajale esitada oma lastele Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse väljaandmise taotlused siis, kui ta on Venemaa Föderatsiooni Narva Peakonsulaadist saanud tõendi selle kohta, et tema lapsed ei ole omandanud Venemaa Föderatsiooni kodakondsust.

16.04.2012 pöördus avaldaja uuesti Narva teenindusse, kus talle selgitati uuesti taotlemisega seotud asjaolusid. Mõlemal korral lahkus avaldaja Narva teenindusest, lubades muretseda Venemaa Föderatsiooni Narva Peakonsulaadist vastavasisulise tõendi ega esitanud teeninduses ühtegi taotlust ega avaldust. 21.04.2012 edastas avaldaja e-posti teel PPA-le kaebuse, millele PPA vastas 30.04.2012 e-posti teel kirjaga nr 15.2-12/76276-1.

30.04.2012 registreeriti ja võeti Narva teeninduses menetluse avaldaja lastele isikutunnistuse ja Eesti kodaniku passi taotlused. Kinnitasite, et avaldaja ei esitanud enne 30.04.2012 Narva teeninduses ühtegi taotlust ega avaldust.

Selgitasite, et PPA ei ole keeldunud avaldaja lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest. Need taotlused on käesoleval hetkel menetlemisel PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna staatuse määramise büroo kodakondsustalituses.

07.05.2012 edastas Narva teenindus avaldaja laste Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse taotlused menetlemiseks PPA kodakondsus- ja migratsiooniosakonna staatuse määramise büroo kodakondsustalitusele. Kuna PPA andmetel on avaldaja ja tema abikaasa saanud 2007. aastal Venemaa Föderatsiooni kodakondsuse, siis lisas avaldaja 30.04.2012 esitatud taotlustele avalduse, milles teatas, et tema ega tema abikaasa ei ole oma lastele taotlenud muu riigi kodakondsust. Avaldaja selgitas, et tema lapsed omavad ainult Eesti kodaniku dokumente.

Märkisite, et PPA-l esineb jätkuvalt kahtlus, et lapsed võivad samuti omada Venemaa Föderatsiooni kodakondsust. Eeltoodust tulenevalt tegi PPA 09.05.2012 päringu Venemaa Föderatsiooni Narva Peakonsulaadile laste Venemaa Föderatsiooni kodakondsusesse kuulumise kohta andmete saamiseks.

09.05.2012 teavitas PPA kirjaga nr 15.2-12/87322 avaldajat antud asjaolust. PPA selgitas avaldajale, et Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määruse nr 361 § 25 lõike 1 kohaselt annab PPA isikut tõendava dokumendi välja 30 päeva jooksul taotluse menetluse võtmise või taotluses esinenud puuduste kõrvaldamise päevast arvates. Nimetatud määruse § 26 lõike 1 kohaselt võib menetlustähtaega pikendada, kui isikut tõendava dokumendi väljaandmise seadusliku aluse olemasolu või taotleja isikusamasuse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks ettenähtud tähtajast kauem. Avaldajat teavitati asjaolust, et laste Eesti kodaniku passi ja isikutunnistuse väljaandmise taotluste menetlemistähtaegad on pikendatud kuni 06.06.2012.

Lisasite täiendavalt järgmised selgitused. Vastavalt kodakondsuse seaduse (KodS) § 1 lõikele 2 ei tohi Eesti kodanik olla samal ajal muu riigi kodakondsuses. KodS § 22 kohaselt kaob Eesti kodakondsus mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmisega. KodS § 29 kohaselt loetakse isik Vabariigi Valitsuse volitatud valitsusasutuse (PPA) poolt Eesti kodakondsuse kaotatuks mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega mõne muu riigi kodakondsuse kasuks.

PPA kontrollib alati Eesti kodaniku dokumendi menetluste raames asjaolu, kas isik on jätkuvalt Eesti kodanik ning ega tema suhtes ei esine Eesti kodakondsuse äravõtmise või kodakondsuse kaotatuks lugemise aluseid. Kontrollimise nõue tuleneb isikut tõendavate dokumentide seaduse (ITDS) §-st 21, mille kohaselt antakse Eesti kodaniku pass Eesti kodanikule riigipiiri ületamiseks, ning § 19 punktist 1, mille kohaselt antakse isikutunnistus Eesti kodanikule. Seega on oluline igakordselt kindlaks teha, kas isik on jätkuvalt Eesti kodanik ning ega ei esine Eesti kodakondsuse äravõtmise või kodakondsuse kaotatuks lugemise aluseid. Eesti kodakondsuse äravõtmise või kodakondsuse kaotatuks lugemise aluse ilmnemisel on tegemist sellist tähtsust omava asjaoluga, mille esinemine toob kaasa isiku õigusliku seisundi muutumise ehk isik ei vasta enam Eesti kodaniku isikut tõendava dokumendi väljaandmise tingimustele.

Kuivõrd avaldaja lapsed said Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras KodS § 13 lõike 4 alusel välismaalastest vanemate taotlusel ja Eesti kodakondsus anti neile Vabariigi Valitsuse 07.07.2006 korraldusega nr 381-k, siis oli PPA õigustatud nimetatud isikute puhul kontrollima, kas isikud on jätkuvalt Eesti kodanikud ning ega ei esine Eesti kodakondsuse äravõtmise või kodakondsuse kaotatuks lugemise aluseid. Avaldaja ja tema abikaasa olid oma lastele Eesti kodakondsuse taotlemise hetkel määramata kodakondsusega isikud, kuid PPA andmetel omavad nad alates

2007. aastast Venemaa Föderatsiooni kodakondsust. Arvestades eeltoodut, on PPA-l põhjendatud kahtlus, et Venemaa Föderatsiooni kodakondsust omavad ka nende lapsed, kellele taotleti uusi isikut tõendavaid dokumente. Eeltoodust tulenevalt paluti avaldajal lisada taotlusele ka tõend laste Venemaa Föderatsiooni kodakondsusesse mittekuulumise kohta seoses lastele uute isikut tõendavate dokumentide taotlemisega.

Selgitasite, et ITDS § 12 lõike 1 kohaselt keeldutakse dokumendi väljaandmisest, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus. PPA keeldub Eesti kodaniku dokumentide väljaandmisest vaid juhul, kui on tuvastatud, et isik ei ole Eesti kodanik.

Kui PPA tuvastab, et isik on lisaks Eesti kodakondsusele vastu võtnud ka muu riigi kodakondsuse, algatatakse haldusemenetluse seaduse (HMS) § 35 lõike 1 alusel menetlus isiku Eesti kodakondsuse kaotamiseks lugemiseks, kuna Eesti kodanik ei või samal ajal olla muu riigi kodakondsuses. PPA teavitab eeltoodust isikut kirjalikult ning annab samas isikule võimaluse Eesti kodakondsuse säilitamiseks loobuda muu riigi kodakondsusest. Kui isik ei soovi säilitada Eesti kodakondsust ja ei asu loobuma muu riigi kodakondsusest, loeb PPA isiku Eesti kodakondsuse kaotatuks. Kui isik on loetud Eesti kodakondsuse kaotatuks, keeldub PPA isikule ka Eesti kodaniku dokumentide väljaandmisest. Arvestades, et käesoleval hetkel on isikute taotlused alles menetluses, siis ei saa nõustuda väitega, mille kohaselt on PPA keeldunud isikutele isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest.

Isiku pöördumisel Narva teenindusse on isikule jagatud korduvalt suulisi selgitusi selle kohta, mida toob endaga kaasa topeltkodakondsuse omamine. Samuti selgitati avaldajale, et taotlused võetak vastu puudustega, mis peavad saama kõrvaldatud 30 päeva jooksul ning puuduste tähtaegsel kõrvaldamata jätmisel on PPA-l õigus jätta isikute taotlused läbivaatamata.

Tõdesite, et tõsikindlalt ei ole võimalik tagantjärele kontrollida, kas väited ametniku ebaviisaka käitumise kohta on põhjendatud või mitte. Küll aga võeti isikuid teenindanud Narva teeninduse ametnikult pärast avaldaja poolset kaebuse esitamist kirjalik seletus, milles ametnik kinnitas, et suhtles isikuga rahulikult, asjalikult ja kaua, selgitades seejuures isikule erinevaid eelpool nimetatud taotlemisega seonduvaid asjaolusid. Eeltoodule tuginedes võib eeldada, et ametnik ei käitunud isikuga ebaviisakalt. PPA eeldab, et ametnik on järginud PPA-s teeninduskvaliteedi tõstmiseks ja selle kõrgel tasemel hoidmiseks loodud teenindusstandardi nõudeid.

PPA uuris avaldaja väite paikapidavust PPA Ida Prefektuuri kodakondsus- ja migratsioonibüroo Narva teeninduses samaaegselt tööl olnud ametnikelt. Teeninduses samaaegselt viibinud ametnikud vastava Narva teeninduse ametniku suhtlemises isikutega midagi ebaviisakat ei täheldanud. Samuti ei viita ametniku ebaviisakale käitumisele ükski teine PPA-s antud juhtumi osas tuvastatud aspekt. Seega ei saa PPA nõustuda väitega nagu oleks Narva teeninduse ametnik käitunud isikutega ebaviisakalt.

Selgituseks küsimusele, millistel juhtudel pöördub PPA teise riigi kodakondsuse omandamise andmete kontrollimiseks ise teise riigi välisriigi saatkonna poole ja millistel juhtudel nõutakse vastavate teatiste esitamist inimeselt endalt, pidasite vajalikuks märkida järgmist. HMS § 38 alusel on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosaliselt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Arvestades eeltoodut palub PPA isikul, kelle puhul on kahtlus, et ta omab lisaks Eesti kodakondsusele ka muu riigi kodakondsust, esitada andmed, kas ja millal ta on vastu võtnud muu riigi kodakondsuse või esitada omakäeline kinnitus, et ta ei oma muu riigi kodakondsust. Kui isik ise kinnitab, et ta ei oma muu riigi kodakondsust, kuid PPA-l on alust

eeltoodus kahelda, palutakse isikul esitada muu riigi pädeva asutuse tõend, mis kinnitab, et ta ei oma muu riigi kodakondsust.

Märkisite, et üldjuhul ei pöördu PPA nimetatud juhtudel ise välisriigi saatkonna poole. Kui isik teatab, et tal ei ole mõjuval põhjusel (näiteks tõendi saamine on tasuline, kuid isik on töötu vms) võimalik tõendit esitada, siis erandkorras on PPA teinud välisriigi saatkonda päringuid ka omal algatusel. PPA leiab, et isiku asemel igakordset haldusorgani poolset teise riigi saatkonna poole pöördumist ei saa pidada põhjendatuks, kuna tulenevalt haldusmenetluse seadusest lasub ennekõike menetlusosalisel kohustus haldusorganile esitada ja teatavaks teha talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid.

II Õiguskantsleri seisukoht

6. Kõnealusel juhul on põhiküsimus, kas PPA on toiminud kooskõlas seadusega avaldaja lastele uute isikut tõendavate dokumentide taotluste menetlemisel.

7. Menetluse käigus kogutud materjalidest nähtub, et avaldaja pöördus 12.04.2012 PPA teenindusbüroosse oma kahele lapsele uute isikut tõendavate dokumentide taotlemiseks. Avaldaja esitas vastavad taotlused 30.04.2012. Mõlema lapse nii isikutunnistuse kui Eesti kodaniku passi kehtivusaeg oli lõppenud. Teie selgitustest nähtub, et PPA ei ole keeldunud lastele uute Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest. Samas selgitas PPA ametnik avaldajale, et taotlused on esitatud puudusega ning isikut tõendavate dokumentide taotlemiseks peab avaldaja esitama Vene Föderatsiooni saatkonna tõendi selle kohta, et lapsed ei kuulu Vene kodakondsusesse. Taotlused isikutunnistuse ja Eesti kodaniku passi väljaandmiseks võttis PPA menetlusse alles 30.04.2012. Avaldajat teavitati, et puuduse kõrvaldamata jätmisel on PPA-l õigus jätta taotlused läbi vaatamata. Selgitasite, et PPA-l on kahtlus, et lastel on lisaks 2006. aastal omandatud Eesti kodakondsusele ka Vene kodakondsus, sest 2007. aastal omandasid vanemad ise Vene kodakondsuse.

8. Menetluse materjalidest selgub, et PPA pikendas avaldaja lastele Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmise menetlustähtaega kuni 06.06.2012. Ühtlasi pöördus PPA 09.05.2012 päringuga Vene Föderatsiooni saatkonna poole, et küsida teavet avaldaja laste kuulumise kohta Vene Föderatsiooni kodakondsusesse.

9. Seega tuleb järgnevalt hinnata, kas PPA on toiminud kooskõlas seadusega, kui teatas avaldajale, et lastele isikut tõendavate dokumentide taotlemiseks tuleb tal tõendada laste mittekuulumist Vene kodakondsusesse, ning kui pikendas isikut tõendavate dokumentide taotluste läbivaatamise tähtaega antud asjaolu kontrollimiseks.

10. ITDS § 1 lõike 1 järgi kehtestab kõnealune seadus dokumendikohustuse ja reguleerib Eesti Vabariigi poolt Eesti kodanikele ja välismaalastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmist. ITDS § 2 lõike 1 kohaselt on isikut tõendav dokument riigiasutuse poolt väljaantud dokument, kuhu on kantud kasutaja nimi ja sünniaeg või isikukood ning foto või näokujutis ja allkiri või allkirjakujutis, kui seadus või selle alusel kehtestatud õigusakt ei sätesta teisiti.

11. ITDS § 19 järgi on isikutunnistus Eesti kodaniku ja Eestis püsivalt elava või rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse alusel viibiva Euroopa Liidu kodaniku siseriiklik ning digitaalne dokument; sama paragrahvi punkti 1 järgi antakse see välja Eesti kodanikule. ITDS § 21 lg 1 näeb

ette, et Eesti kodaniku pass antakse Eesti kodanikule riigipiiri ületamiseks. ITDS § 5 sätestab dokumendikohustuse 15-aastaseks saanud Eesti kodanikule.

12. ITDS § 10 lg 1 näeb ette, et dokument antakse välja samas seaduses sätestatud alustel. ITDS § 12 lõike 1 kohaselt keeldutakse dokumendi väljaandmisest, kui nimetatud toimingu sooritamiseks puudub seadusega sätestatud alus.

13. ITDS § 15 lg 1 sätestab, et Vabariigi Valitsus kehtestab määrusega dokumendi väljaandmise taotlemisel esitatavate tõendite ja andmete loetelu ning väljaandmise tähtajad. Selle alusel on Vabariigi Valitsus võtnud 26.11.2002 vastu määruse 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 tähtajad“. Määruse § 25 lõike 1 kohaselt annab PPA isikut tõendava dokumendi välja või keeldub nimetatud toimingu sooritamiseks 30 päeva jooksul taotluse menetluses võtmise või taotluses esinenud puuduste kõrvaldamise päevast arvates. Sama paragrahvi lõike 2 alusel teeb PPA isikut tõendava dokumendi väljaandmisest keeldumise ja selle põhjused taotlejale kirjalikult teatavaks taotluses esitatud kontaktandmete kohaselt 7 tööpäeva jooksul dokumendi väljaandmisest keeldumise päevast arvates. Vastavalt määruse § 26 lõikele 1 võib määruse §-s 25 sätestatud menetlustähtaega pikendada, kui isikut tõendava dokumendi väljaandmise seadusliku aluse olemasolu või taotleja isikusamasuse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks ettenähtud tähtajast kauem.

14. Seega on isikut tõendavate dokumentide seadusega reguleeritud, millistel juhtudel ja millist tüüpi isikut tõendavat dokumenti on isikul õigus saada. Seejuures kehtestab ITDS § 5 dokumendikohustuse 15-aastaseks saanud Eesti kodanikule. Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljastamise eelduseks on tingimus, et isik on Eesti kodanik.

15. Dokumentide väljaandmise menetluskord on reguleeritud Vabariigi Valitsuse määrusega. Selles on sätestatud, missugused tõendid on vajalik esitada selleks, et oleks võimalik tuvastada isikusamasust ning isiku õiguslikku staatus. Samuti on antud määruses kehtestatud isikut tõendavate dokumentide väljaandmise tähtaeg 30 päeva. Haldusorgan võib seda määruse § 26 lõike 1 alusel pikendada vaid juhul, kui isikut tõendava dokumendi väljaandmise seadusliku aluse olemasolu või taotleja isikusamasuse kontrollimine kestab taotluse läbivaatamiseks ettenähtud tähtajast kauem.

16. Kõnealusel juhul ei ole vaidlust taotlejate isikusamasuse tuvastamise osas. Samuti ei ole vaidlust selles, et avaldaja mõlemad lapsed on Eesti kodanikud. Seega on avaldaja esitanud lastele isikut tõendavate dokumentide taotlemiseks ettenähtud andmed, mis võimaldavad tuvastada laste isikusamasust ning õiguslikku alust – Eesti kodakondsusesse kuulumist. Isikut tõendavate dokumentide seadus ei näe Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmise osas ette piirangut, et Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente ei väljastata, kui isik kuulub mõne muu riigi kodakondsusesse.

17. Menetluse materjalidest nähtub, et PPA on nõudnud avaldajalt isikut tõendavate dokumentide väljastamiseks lisaks eeltoodud andmetele tõendit laste Vene Föderatsiooni kodakondsusesse mittekuulumise kohta. Tuletasite antud tõendi nõudmise õigusliku aluse Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljaandmise puhul ITDS §-dest 19 ja 21, mis näevad ette Eesti kodaniku isikutunnistuse ja passi väljaandmise vaid Eesti kodanikule. Selgitasite, et vastavalt KodS § 1 lõikele 2 ei tohi Eesti kodanik kuuluda muu riigi kodakondsusesse, ning KodS § 29 kohaselt

loetakse isik Eesti kodakondsuse kaotanuks seoses mõne muu riigi kodakondsuse vastuvõtmise või Eesti kodakondsusest loobumisega muu riigi kodakondsuse kasuks.

18. Nagu eelpool märgitud, tuleneb isikut tõendavate dokumentide seadusest nõue, et Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente võib väljastada vaid Eesti kodanikule. Samas ei ole kõnealusel juhul vaidlust selles, et mõlemad avaldaja lapsed, kellele taotletakse uusi Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente, on Eesti kodanikud.

19. PPA-l on tekkinud kahtlus, et lastel on lisaks Eesti kodakondsusele ka Vene Föderatsiooni kodakondsus, sest vanemad on vahepealsel ajal taotlenud endale Vene kodakondsuse. Samas ei ole seaduse kohaselt isikut tõendavate dokumentide väljaandmisest keeldumise aluseks topeltkodakondsuse kahtlus. Vastavalt seadusele on haldusorgan õigustatud topeltkodakondsuse kahtluse korral antud asjaolu kontrollima, kuid see on eraldiseisev haldusmenetlus ega mõjuta isikut tõendavate dokumentide väljaandmist.¹

20. Nagu oma vastuses selgitasite, kui PPA tuvastab, et isik on lisaks Eesti kodakondsusele vastu võtnud muu riigi kodakondsuse, algatatakse haldusmenetluse seaduse alusel menetlus isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemiseks, kuna Eesti kodanik ei või samal ajal olla muu riigi kodakondsuses. Märkisite, et PPA teavitab sellest isikut kirjalikult ning annab talle võimaluse Eesti kodakondsuse säilitamiseks loobuda muu riigi kodakondsusest. Kui isik ei soovi säilitada Eesti kodakondsust ega asu loobuma muu riigi kodakondsusest, loeb PPA isiku Eesti kodakondsuse kaotanuks.

21. Seega on topeltkodakondsuse esinemisel isiku Eesti kodakondsusest loobunuks lugemise puhul tegemist iseseisva haldusmenetlusega. Selle käigus hinnatavad asjaolud erinevad isikut tõendavate dokumentide väljaandmise menetlusest. Samuti võib antud menetlus võtta enam aega, kui isikul on vaja esitada selgitusi ja tõendeid, oma vastuväited või astuda samme teisest kodakondsusest vabastamiseks. Vaatamata sellise menetluse algatamisele on isik jätkuvalt Eesti kodanik kuni vastava haldusotsuse tegemiseni. Selle aja jooksul on isikul nii õigus (kui kohustus ITDS §-s 5 toodud juhul) omada Eesti kodaniku isikut tõendavat dokumenti.

22. Isikut tõendava dokumendi peamine eesmärk on võimaldada isiku tuvastamist. Eesti kodaniku reisidokument on sõltuvalt sihtriigist vajalik välisriiki reisimiseks. Seetõttu täidavad isikut tõendavad dokumendid väga olulist rolli, et isikul oleks võimalik erinevates õigussuhetes oma isikut tõendada või liikumisvabadust teostada. Sellest on tingitud ka asjaolu, et isikut tõendava dokumendi väljaandmiseks on kehtestatud lühike menetlustähtaeg. Vastavalt määruse §-le 26 on lubatav seda tähtaega pikendada vaid juhul, kui isikusamasuse või isiku õigusliku staatuse tuvastamine võtab rohkem aega. Nagu juba märgitud, siis kõnealusel juhul antud asjaolude osas vaidlust ei ole.

23. Eeltoodust tulenevalt leian, et PPA tegevus avaldajale selgituste andmisel ning tema lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmise osas otsuse tegemise tähtsaja pikendamisel on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse ja Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määruse nr 361 § 25 lõikega 1 ja § 26 lõikega 1.

¹ 16.06.2009 pöördusin Kagu Piirivalvepiirkonna poole õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks soovitusel (kiri nr 7-4/090185/0903706), kus selgitasin vajadust eristada isikut tõendava dokumendi kehtivuse ning topeltkodakondsuse kahtluse korral isiku õigusliku staatuse täpsustamise menetluse läbiviimise õiguslikke aluseid.

Kokkuvõte

24. Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et PPA tegevus avaldajale selgituste andmisel ning tema lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmise osas otsuse tegemise tähtaja pikendamisel on vastuolus isikut tõendavate dokumentide seaduse ja Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määruse nr 361 § 25 lõikega 1 ja § 26 lõikega 1.

25. Menetluse materjalidest nähtub, et PPA nõudis avaldaja laste uute Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide taotluste menetlusse võtmisel, et avaldaja esitaks tõendi laste Vene Föderatsiooni kodakondsusesse mittekuulumise kohta. Lapsed omandasid Eesti kodakondsuse 2006. aastal, kui vanemad olid kodakondsuseta isikud. 2007. aastal omandasid mõlemad vanemad Vene kodakondsuse, mistõttu tekkis ametnikul kahtlus, et koos nendega võisid omandada Vene kodakondsuse ka lapsed. Vastavalt kodakondsuse seadusele ei tohi Eesti kodanik samaaegselt kuuluda muu riigi kodakondsusesse, ning antud põhimõtte mittejärgimisel loetakse naturalisatsiooni korras Eesti kodakondsuse omandanud isik Eesti kodakondsuse kaotanuks.

26. Vastavalt isikut tõendavate dokumentide seadusele on aga Eesti kodanikul õigus (ja kohustus) omada Eesti kodaniku isikut tõendavaid dokumente. Topeltkodakondsuse kontrollimise puhul on tegemist eraldiseisva haldusmenetlusega, mille kestel on isikul siiski vajalik omada kehtivat isikut tõendavat dokumenti ja/või reisidokumenti. Isikut tõendavate dokumentide väljaandmise tähtaega võib pikendada vaid juhul, kui taotleja isikusamasuse või isiku õigusliku staatuse tuvastamine võtab rohkem aega. Kõnealusel juhul ei ole aga vaidlust taotlejate isikusamasuse ega Eesti kodakondsusesse kuulumise osas.

27. Eeltoodust tulenevalt teen Teile ettepaneku vaadata taotlused avaldaja lastele isikut tõendavate dokumentide väljaandmiseks läbi edasise viivitusega. Samuti palun arvestada eeltoodud selgitustega PPA halduspraktika kujundamisel ning viia see kooskõlla seadusega.

28. Ettepaneku täitmiseks astunud sammudest palun mind teavitada 10 tööpäeva jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Kristiina Albi 693 8442
E-post: kristiina.albi@oiguskantsler.ee